



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

# **POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

Brasília  
Fevereiro de 2007

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| <b>APRESENTAÇÃO</b> .....  | 05 |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 09 |
| Tráfico de pessoas: da convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo<br><i>Ela Wiecko V. de Castilho</i> .....  | 10 |
| Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o<br>trabalho escravo<br><i>Leonardo Sakamoto e Xavier Plassat</i> .....  | 16 |
| Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa<br>enfrentar o tráfico de pessoas?<br><i>Sodireitos/Jepiara-Belém (PA)</i><br><i>CHAME/Salvador (BA)</i><br><i>Consórcio Projeto Trama/Rio de Janeiro (RJ)</i> ..... | 21 |
| Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: uma questão possível?<br><i>Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal</i> .....   | 28 |
| O Decreto nº 5.948/2006 e o ciclo das políticas públicas de justiça e segurança<br><i>Renato Sérgio de Lima</i> .....  | 35 |
| Tráfico de Pessoas, um Panorama Histórico e Mundial<br><i>Giovanni Quaglia</i> .....   | 39 |
| Do tráfico para o trabalho forçado à caminhada para o trabalho decente<br><i>Pedro Américo de Oliveira</i><br><i>Thaís Dumê Faria</i> .....  | 44 |
| Uma reflexão sobre o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas<br>de Tráfico para fins Sexuais<br><i>Leila Paiva</i> .....   | 50 |
| Exposição de Motivos .....   | 57 |
| Decreto nº 5.948, de 26 de Outubro de 2006 .....   | 62 |
| <b>ANEXO I</b>   |    |
| Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas .....   | 64 |
| <b>ANEXO II</b>  |    |
| Relatório de Atividades do Governo Federal desenvolvidas no Enfrentamento ao<br>Tráfico de Pessoas (2003-2006) .....   | 74 |



## **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

### **Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

### **Ministro de Estado da Justiça**

Márcio Thomaz Bastos

### **Secretário Nacional de Justiça Interino**

Antenor Pereira Madruga Filho

#### **Coordenação**

Marina Pereira Pires Oliveira

#### **Consultores Técnicos**

Bárbara Pincowsca Cardoso Campos

Sergio Abijaode Amaral Marinho

Ivens Moreira da Gama

#### **Revisão**

Cidália Sant'Ana

#### **Projeto Gráfico**

Leandro Rangel

---

O Ministério da Justiça não se responsabiliza pelos conceitos emitidos nos artigos.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

## APRESENTAÇÃO

O debate e a reflexão sobre o tráfico de pessoas no Brasil mudaram de patamar com a publicação do decreto presidencial nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, que aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Hoje se pode dizer que o tema entrou de forma definitiva na agenda do Poder Executivo Federal, deixando de estar circunscrito a um ou outro ministério específico ou exclusivamente dependente da existência de projetos de cooperação técnica internacional.

Comemoramos não só a edição de um novo marco normativo, mas também o processo de construção desse documento. Em dezembro de 2005, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República, iniciaram a discussão de um texto base para a política ora aprovada. Em pouco tempo, mais de nove ministérios se mobilizaram para os debates, bem como o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. O resultado inicial foi colocado em consulta pública à sociedade no mês de junho de 2006, em um reconhecimento da experiência acumulada pela sociedade civil brasileira que, durante muitos anos, levou sozinha a bandeira do enfrentamento ao tráfico de pessoas no país.

Portanto, nos orgulhamos não só da existência de diretrizes, princípios e ações para nortear a intervenção integrada do Poder Executivo Federal nesse tema, pela primeira vez na história, mas também do nível de participação que tivemos ao longo desse processo, tanto dos órgãos envolvidos quanto da sociedade civil. Temos a certeza de que a maneira como todos os atores se apropriaram dessa política é a maior garantia da continuidade e efetividade no futuro.

Em dezembro de 2006 foi realizada a primeira reunião preparatória do Grupo de Trabalho (GT) que irá elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, também previsto no referido decreto. O GT, a ser criado formalmente por portaria interministerial, estabelecerá as prioridades de ação, para os próximos dois anos nos três eixos temáticos determinados pela Política Nacional – prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e atenção à vítima.

Para cada ação prioritária haverá um órgão responsável, uma meta e um prazo para o seu cumprimento ou revisão. Com isso, poderemos garantir no Plano

Plurianual de Investimentos (PPA) do governo brasileiro, para os anos de 2008-2011, os recursos necessários para a implementação da Política Nacional.

Muitas das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas previstas no decreto presidencial já estão em curso há algum tempo. Isso graças à visão de gestores e técnicos envolvidos com o tema, além do apoio constante da sociedade civil e dos investimentos feitos por meio de projetos de cooperação técnica internacional.

No final de 2006, por exemplo, no aeroporto internacional de São Paulo, em Guarulhos, iniciamos uma experiência pioneira de colaboração entre Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Cordaid (organização privada sem fins lucrativos com sede na Holanda) e uma organização não-governamental de Guarulhos, a Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad). Graças ao esforço conjunto de todas essas instituições, foi criado um posto de acolhimento a brasileiros deportados ou não admitidos em outros países. A partir desse trabalho, será possível reunir informações sistemáticas, hoje indisponíveis, sobre os processos de deportação de nossos cidadãos. O mesmo trabalho nos permitirá encontrar e prestar atendimento adequado às vítimas das redes de tráfico de pessoas que retornam ao país na condição de deportadas ou não admitidas. O projeto também é significativo para o resto do Brasil porque, de acordo com dados da Polícia Federal, aproximadamente 90% dos brasileiros que retornam ao país como resultado de deportação ou recusa de entrada em outros países chegam por Cumbica.

Aqueles que trabalham na área restrita do aeroporto, em especial os funcionários da Infraero e os agentes e delegados da Polícia Federal, estão sendo capacitados para conhecer melhor os diferentes fenômenos migratórios da atualidade, o tráfico de pessoas e as interfaces entre esses temas. As companhias aéreas com interesse no tema também fizeram o curso. Essa capacitação tem como objetivo principal desconstruir estereótipos sobre as vítimas de tráfico e as pessoas deportadas, bem como abrir caminho para o trabalho diário e conjunto das instituições governamentais e não-governamentais no posto de acolhimento instalado no aeroporto.

Sabemos que para colocar em prática as diretrizes, princípios e ações previstos na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, teremos

de vencer muitas barreiras. A maior delas está dentro de cada um de nós, no preconceito que geralmente dirigimos àqueles que decidem migrar, deixar seu país de origem e tentar a vida fora. E esse preconceito aumenta ainda mais quando o migrante em questão trabalha como profissional do sexo.

Não resta dúvida de que para enfrentar o tráfico de pessoas, precisamos considerar o contexto mais amplo de prostituição e de imigração, muitas vezes irregular, no qual ele se insere. Mas, se quisermos reduzir a lucratividade e a atratividade do tráfico de pessoas para as redes criminosas, precisamos entender em que medida uma política dura de contenção da imigração, como aquela praticada por grande parte dos países ditos de destino, contribui para aumentar a vulnerabilidade das vítimas. Pois, à medida que os Estados restringem cada vez mais as possibilidades de entrada regular em seu território, se amplia o leque de “negócios e serviços” passíveis de serem ofertados pelas redes criminosas.

O tráfico de pessoas e suas vítimas também têm que ser compreendidos no contexto da globalização. A livre circulação de pessoas, característica desse processo, ainda é um assunto mal-resolvido, muito embora os países de destino necessitem da mão-de-obra estrangeira.

O incentivo ao consumo e a padrões cada vez mais elevados dele também fazem parte desse quebra-cabeça. Afinal, a inserção dos países e das pessoas na globalização é hierarquizada de acordo com esses mesmos padrões, reproduzindo e reforçando desigualdades de gênero e de raça. A decisão de imigrar muitas vezes representa indiscutível ascensão social no país de origem – mudar para o primeiro mundo, mesmo que seja para ser explorado, significa subir na vida, devido à baixíssima mobilidade social de vários segmentos populacionais, sobretudo das mulheres e dos negros.

A desigualdade de classe e a precarização das relações de trabalho nas sociedades de destino alimenta ainda a aversão da população destes países a quem exerce a prostituição, por exemplo, e ganha mais do que muitos policiais, assistentes sociais e funcionários públicos de toda espécie.

Por isso, devemos ter a consciência de que enfrentar o tráfico de pessoas passa pela proteção integral aos direitos do trabalhador migrante. A “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias”, ainda não ratificada pelo Brasil e nem pela

maioria dos países de destino, é um instrumento valioso para conseguirmos alcançar esse objetivo.

Não podemos deixar de citar a importância do combate à lavagem de dinheiro e à corrupção como pontos fundamentais de uma política bem sucedida de desmonte das redes criminosas organizadas. Desde 2003, o governo brasileiro tem participado ativamente dos fóruns internacionais que discutem a recuperação de ativos ilícitos e a cooperação jurídica internacional. Aumentar o número de acordos de cooperação em matéria penal para dar maior celeridade às investigações de crimes transnacionais, como é o caso do tráfico de pessoas, tem sido uma das diretrizes centrais da política criminal brasileira desde o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Gostaria de encerrar com uma reflexão muito antiga, feita pelo profeta Isaías, na Bíblia. Segundo ele, a verdadeira paz é obra da Justiça, portanto, não podemos clamar por uma, sem perseguir a outra de maneira obsessiva, mesmo que a prática da Justiça nos obrigue, muitas vezes, a atitudes impopulares ou de difícil compreensão pela maioria.

**Márcio Thomaz Bastos**  
Ministro de Estado da Justiça

## INTRODUÇÃO

É com satisfação que apresentamos à sociedade brasileira a íntegra do texto da “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, publicada no decreto presidencial nº 5.948 de 26/10/2006. O principal objetivo desta publicação é divulgar à população, assim como a segmentos específicos como operadores de Direito, movimentos sociais, universidades e funcionários públicos de diferentes órgãos, o conteúdo deste novo marco normativo.

Sabemos que, num regime democrático, a efetividade das políticas públicas depende, em grande medida, da maneira como os cidadãos e os profissionais responsáveis por fazer cumprir essas mesmas políticas se apropriam do seu conteúdo.

Em sinal de reconhecimento à experiência e à contribuição dada por diversos atores não-governamentais, convidamos especialistas no tema, representantes de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais, bem como o Ministério Público Federal, para expressarem sua visão sobre a Política Nacional e os desafios para a sua implementação.

A cartilha que segue traz, além dos artigos e da íntegra do decreto nº 5.948, a exposição de motivos justificando a necessidade da criação de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Optamos por publicar esse documento porque ele sintetiza o espírito do decreto e as razões que motivaram a sua edição.

Em seguida, apresentamos um relatório resumido das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas (2003-2006) produzido pela coordenação do grupo de governo que organizou os trabalhos, a partir de informações enviadas pelos diversos ministérios. O relatório foi finalizado em junho de 2006 e, portanto, não inclui ações iniciadas ou desenvolvidas após essa data. Outra ressalva é que, por ocasião da produção do relatório, o Ministério da Cultura ainda não participava da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Esperamos que essa cartilha possa ser uma leitura, ao mesmo tempo, interessante e útil no cotidiano de todos aqueles que lutam contra o tráfico de pessoas em nosso país.

**Marina Pereira Pires de Oliveira**

Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Justiça



## Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo

*Ela Wiecko V. de Castilho<sup>1</sup>*

Este artigo arrola os principais instrumentos internacionais que antecederam o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000), relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. Tem como objetivo ampliar a compreensão do conceito de tráfico incorporado em parte pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A legislação internacional, principalmente a partir de 1814, com o Tratado de Paris, entre Inglaterra e França, se ocupou primeiro do tráfico de negros, objeto de comércio para a escravidão. O esforço diplomático culminou, em 1926, com a Convenção firmada pela Sociedade das Nações, reafirmada, em 1953, pela ONU. Para os fins dessa Convenção o tráfico de escravos "compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo para vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão por venda ou câmbio de um escravo, adquirido para vendê-lo ou trocá-lo e, em geral, todo ato de comércio ou de transporte de escravos". Por sua vez escravidão é conceituada como "estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercitam os atributos do direito de propriedade ou de alguns deles". A Convenção de Genebra, de 1956, repetiu esses conceitos e ampliou o foco para instituições e práticas análogas à escravidão, nomeando expressamente a servidão por dívidas e a servidão, bem como o casamento forçado de uma mulher em troca de vantagem econômica para seus pais ou terceiros; a entrega, onerosa ou não, de uma mulher casada pelo seu marido, sua família ou seu clã a terceiro; os direitos hereditários sobre uma mulher viúva; a entrega, onerosa ou não, de menor de 18 anos, a terceiro, para exploração.

Além da obrigação dos Estados Partes de estabelecer medidas de natureza administrativa e civil visando modificar as práticas análogas à escravidão, de mulheres e crianças, a Convenção fixou a obrigação de definir como crimes, entre outras, a conduta de transportar ou de tentar transportar escravos de um país a outro, de mutilar ou aplicar castigos, de escravizar alguém ou de incitar alguém a alienar sua liberdade ou de quem esteja sob sua autoridade.

---

<sup>1</sup> Membro do Ministério Público, Subprocuradora-Geral da República, atualmente exerce a função de Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão. Bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestra em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

À preocupação inicial com o tráfico de negros da África, para exploração laboral, agregou-se a do tráfico de mulheres brancas para prostituição. Em 1904, é firmado em Paris o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, no ano seguinte convocado em Convenção. Durante as três décadas seguintes foram assinados: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947), e, por último, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949).

Esta sucessão histórica pode ser dividida em duas fases: antes e depois da Convenção de 1949, ou seja, no contexto da Liga das Nações e no âmbito da ONU, com expressa anulação e substituição das normas anteriores.

A primeira fase iniciou com a preocupação de proteger as mulheres europeias, principalmente do leste europeu. Não se definiu tráfico, apenas o compromisso de reprimi-lo e preveni-lo com sanções administrativas. A partir de 1910, os instrumentos internacionais passaram a conceituar tráfico e exploração da prostituição como infrações criminais puníveis com pena privativa de liberdade e passíveis de extradição.

A proteção foi se ampliando para abranger todas as mulheres, com especial atenção para crianças e adolescentes, à época chamados de “menores”.

A Convenção de 1910 definia o tráfico e o favorecimento à prostituição como o aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com seu consentimento, de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição. Tratando-se de mulher casada ou solteira maior, a conduta só deveria ser punida se aquelas condutas tivessem sido praticadas “com fraude ou por meio de violências, ameaças, abuso de autoridade ou qualquer outro meio de constrangimento”. Era permitido, porém, aos Estados Partes dar a mesma proteção à mulher casada ou solteira maior, independentemente da fraude ou constrangimento.

A maioria se completava aos 20 anos. A Convenção de 1921 alterou o art. 1º para incluir “crianças de um e do outro sexo” e aumentou a maioria para 21 anos completos. A regra geral era de que o consentimento de mulheres casadas ou solteiras maiores excluía a infração.

A Convenção de 1933 modificou essa orientação. Consoante o art. 1º: “Quem quer que, para satisfazer às paixões de outrem, tenha aliciado, atraído ou descaminhado, ainda que com seu consentimento, uma mulher ou solteira maior, com fins de libertinagem em outro país, deve ser punido”.

Os Protocolos de Emenda ao Acordo de 1904 e às Convenções de 1910, 1921 e 1933, aprovados pela ONU em 1947 e 1948, não afetaram as definições, apenas validaram as Convenções na nova ordem internacional pós-guerra. A prostituição, nessa primeira fase, era considerada um atentado à moral e aos bons costumes.

A Convenção de 1949 veio valorizar a dignidade e o valor da pessoa humana, como bens afetados pelo tráfico, o qual põe em perigo o bem-estar do indivíduo, da família e da comunidade. Vítima pode ser qualquer pessoa, independentemente de sexo e idade.

De acordo com o seu art. 1º, as partes se comprometem em punir toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrem, "aliciar, induzir ou descaminhar, para fins de prostituição, outra pessoa, ainda que com seu consentimento", bem como "explorar a prostituição de outra pessoa, ainda que com seu consentimento". O art. 2º detalha as condutas de manter, dirigir ou, conscientemente, financiar uma casa de prostituição ou contribuir para esse financiamento; de dar ou tomar de aluguel, total ou parcialmente, um imóvel ou outro local, para fins de prostituição de outrem.

É permitido à legislação interna prever condições mais rigorosas e são lançadas bases para a cooperação jurídica internacional. Sob o ângulo das pessoas que exercem a prostituição, consideradas vítimas, enfatiza-se a obrigação dos Estados em atuar na prevenção e na reeducação e readaptação social, bem como em facilitar a repatriação no caso de tráfico internacional. Os Estados devem abolir qualquer regulamentação ou vigilância das pessoas que exercem a prostituição.

A ineficácia da Convenção de 1949 é reconhecida pela Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ao obrigar os Estados Partes a tomar medidas apropriadas para suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres. Em 1983, o Conselho Econômico e Social da ONU decide cobrar relatórios. Em 1992, a ONU lança o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. A necessidade de um processo de revisão se fortalece na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), cuja Declaração e Programa de Ação de Viena salientam a importância da "eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres". Daí o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição (1996).

Em 1994, a Resolução da Assembléia Geral da ONU definiu o tráfico como o movimento ilícito ou clandestino de pessoas através das fronteiras nacionais e internacionais, principalmente de países em desenvolvimento e de alguns países com economias em transição, com o fim de forçar mulheres e crianças a situações de opressão

e exploração sexual ou econômica, em benefício de proxenetas, traficantes e organizações criminosas, assim como outras atividades ilícitas relacionadas com o tráfico de mulheres, por exemplo, o trabalho doméstico forçado, os casamentos falsos, os empregos clandestinos e as adoções fraudulentas.

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing (1995), aprovou uma Plataforma de Ação. Para a violência contra a mulher, um dos três objetivos estratégicos fixados consiste em eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico. Foi acolhido o conceito de prostituição forçada como uma forma de violência, permitindo entender que a prostituição livremente exercida não representa violação aos direitos humanos. Isso altera o paradigma da Convenção de 1949.

Vale lembrar que o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998) define os crimes internacionais de escravidão sexual e de prostituição forçada contra a humanidade e de guerra. O conceito de escravidão sexual tem como elemento específico: exercer um dos atributos do direito de propriedade sobre uma pessoa, tal como comprar, vender, dar em troca ou impor alguma privação ou qualquer outra forma de reduzir alguém à condição análoga à escravidão.

A Convenção Interamericana de 1998 sobre o Tráfico Internacional de Menores conceituou como tráfico internacional de pessoas com menos de 18 anos a “subtração, transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos”. Exemplificou como propósitos ilícitos, entre outros, “prostituição, exploração sexual, servidão” e como meios ilícitos “o seqüestro, o consentimento mediante coerção ou fraude, a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor”.

À essa altura a Assembléia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental para elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional e examinar a possibilidade de elaborar um instrumento para tratar de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. O comitê apresentou uma proposta intensamente discutida durante o ano de 1999, que foi aprovada como Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000).

O Protocolo, no artigo 3º, define como tráfico de pessoas: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha

autoridade sobre outra, para fins de exploração.” A exploração inclui, no mínimo, “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Tratando-se de crianças e adolescentes, isto é, com idade inferior a 18 anos, o consentimento é irrelevante para a configuração do tráfico. Quando se tratar de homens adultos e mulheres adultas o consentimento é relevante para excluir a imputação de tráfico, a menos que comprovada ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, bem como a oferta de vantagens para quem tenha autoridade sobre outrem.

Este Protocolo inicia a terceira fase do controle jurídico internacional em matéria de tráfico e de prostituição. Considerando a fase anterior, quatro aspectos se destacam. Os dois primeiros dizem respeito às pessoas objeto de proteção. As vítimas que eram, inicialmente, só as mulheres brancas, depois mulheres e crianças, são agora os seres humanos, mantida a preocupação especial com mulheres e crianças. Antes as vítimas ficavam numa situação ambígua, como se fossem criminosas. O Protocolo busca garantir que sejam tratadas como pessoas que sofreram graves abusos, e os Estados membros devem criar serviços de assistência e mecanismos de denúncia. O terceiro é concernente à finalidade do tráfico. Nas Convenções até 1949 a preocupação era coibir o tráfico para fins de prostituição. O Protocolo acolhe a preocupação da Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores para combater o tráfico de pessoas com *propósitos ilícitos*, neles compreendidos, entre outros, a prostituição, a exploração sexual (não mais restrita à prostituição) e a servidão. O Protocolo emprega a cláusula *para fins de exploração*, o que engloba qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos. A enumeração é apenas ilustrativa.

Atualmente não há limitação quanto aos sujeitos protegidos e na condenação de todas as formas de exploração. Cabe registrar, porém, a mudança que se estabeleceu acerca do valor consentimento e, ainda, o detalhamento conceitual. Inicialmente a prostituição era mencionada como uma categoria única. Hoje o gênero é a exploração sexual, sendo espécies dela turismo sexual, prostituição infantil, pornografia infantil, prostituição forçada, escravidão sexual, casamento forçado.

Houve intenso debate sobre o tema do consentimento. A redação aprovada é ambígua, no esforço de atender a tendências opostas (descriminalização total da prostituição com reconhecimento do “trabalho sexual” e criminalização dos clientes e dos proxenetas visando erradicar a prostituição). A “situação de vulnerabilidade” pode ser aplicada na maior parte dos casos em que ocorre exploração de qualquer natureza, mas depende da interpretação da polícia, do ministério público e do judiciário, permitindo a incidência de outro Protocolo, relativo à migração ilegal, que não considera o migrante como vítima. Ora, configurada a finalidade de exploração de uma pessoa, há violação à

dignidade humana como expresso na Convenção de 1949. O Estado não pode cancelar o consentimento.

Ficou enfraquecida a proteção das mulheres adultas, quando se trata do exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual, e de modo geral das pessoas, na exploração do seu trabalho. Rompe com o paradigma das Convenções sobre escravidão e práticas análogas à escravidão e sobre a exploração da prostituição.

Os Estados que ratificaram a Convenção de 1949, enquanto não a denunciarem, continuam a ela vinculadas. Houve pressão para eliminar do texto do Protocolo todas as referências às precedentes Convenções sobre Direitos Humanos e para revogar a Convenção de 1949. Mas, prevaleceu no texto final a cláusula de salvaguarda (art. 14), segundo a qual nenhuma disposição do Protocolo “prejudicará os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, especificamente, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados e ao princípio do *non refoulement*”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Permissão de permanecer no território do Estado de destino a título temporário ou permanente

## Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho escravo

Leonardo Sakamoto e Xavier Plassat<sup>1</sup>

*Naquela época, era mais difícil serviço aqui. Então, chegou um cara foi na rua e aí anunciou que queria 42 peão. Em Imperatriz, nós chegamos lá e nós fomos vendido! Oitenta reais pra cada cabeça, os 42. Quando deu com 25 dias [de trabalho] eu falei pro gato: Barroso, eu quero um dinheiro para mandar pra a minha família em casa, porque lá não ficou nada, vocês não me deram nada. Ele disse: 'Hum, rapariga de filha de uma égua nenhuma desses que têm aqui não vai ver nenhum dinheiro. Tirando antes de 90 dias não vai nenhum dinheiro pra essas raparigas de vocês na rua'. Quando completou 30 dias eu disse: meninos, quem quiser ir embora mais eu, nós vamos. Aí o cantineiro avisou nós: 'rapaz, não sai de nenhum de vocês, se saírem vocês morrem. Tem muito jagunço na fazenda'. Nessas alturas, tinha um rapaz de Chapadinha. Esse rapaz nós escutemos os tiros. Seis horas. E esse rapaz, até hoje, ele nunca mais voltou.*

Antônio<sup>2</sup>

Antônio foi alvo de tráfico de seres humanos para exploração econômica. Foi “comprado” para limpar pasto e derrubar mata de uma fazenda que produz gado no Maranhão – carne que vai parar na prateleira de redes de supermercados.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima em pelo menos 12,3 milhões o número de pessoas em situação de trabalho forçado no mundo. Desses, 9,8 milhões são explorados por agentes privados (inclui exploração com finalidade econômica e exploração sexual), dos quais 2,4 milhões foram vítimas de tráfico de seres humanos. Outros 2,5 milhões são forçados a trabalhar por estados ou por grupos militares rebeldes. Ao todo, a atividade rende lucros totais anuais de 32 bilhões de dólares.

---

<sup>1</sup> Leonardo Sakamoto é coordenador da ONG Repórter Brasil. Xavier Plassat faz parte da coordenação nacional da campanha de combate ao trabalho escravo da Comissão Pastoral da Terra. Ambos são membros da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).

<sup>2</sup> Depoimento dado aos autores do artigo. Preferiu-se aqui manter a fala na íntegra, sem adequações à norma padrão da Língua Portuguesa.

## O tráfico para o trabalho escravo

Enquetes realizadas pela Comissão Pastoral da Terra, no interior dos Estados do Piauí e da Bahia, trazem um perfil pouco alentador do trabalhador sob risco de aliciamento para o trabalho escravo: jovem, entre 20 e 40 anos, raramente alfabetizado, sem-terra, sem qualificação, sem organização. Muitas vezes, sem documento. Saindo todos os anos, e até várias vezes ao ano, em busca de trabalho.

A estimativa é de que dois terços dos trabalhadores brasileiros encontrados em situação de trabalho escravo no Pará, Maranhão, Tocantins e Mato Grosso sejam oriundos do Nordeste, com destaque para o Piauí e o Maranhão, Bahia e Ceará. Não é por acaso.

Na falta total de alternativas de sobrevivência nos seus locais de origem, esses trabalhadores constituem uma presa ideal para contratadores de mão-de-obra espertos, apelidados de “gatos”. Com carro de som, andam com promessas chamativas pelas ruas dos povoados e cidades do interior, juntando gente para hipotéticos Eldorados amazônicos. Prometem levá-los, devidamente “abonados” (adiantamento em dinheiro), a mil, dois mil quilômetros dali, em condições às vezes piores do que as dispensadas a bois. Muitas vezes seguem rotas livres das barreiras da fiscalização: de ônibus de “turismo” (fretamento) a caminhonetes, passando pelo tradicional pau-de-arara.

Outros viajam pela Estrada de Ferro Carajás que, saindo de São Luís, atravessa toda a pobreza do Maranhão, recebe a do Piauí e deságua nos “paraísos” de Açailândia (MA), Marabá e Parauapebas (PA) – de onde seguem viagem para seu destino final, a bordo de vans especializadas. Nas balsas dos rios Tocantins e Araguaia, vindo de distantes cerrados, sonham com o futuro retorno à terra natal, já rico das promessas do gato que os espera do outro lado.

Vários deles são marinheiros de outras empreitas. No início, renunciaram, por vergonha, a voltar para casa de mãos vazias após serem enganados pelo fazendeiro ou gastarem todo o dinheiro que receberam com mulheres ou bebida. Renunciaram outra vez e depois outra, acabando por se fixar na rede das pensões pioneiras - uma indústria típica em cidades da fronteira agrícola. Nelas, os gatos compram as dívidas acumuladas por esses “peões do trecho” em troca de um serviço lá no mato. Já estão presos, todos eles, embora ainda não o saibam.

Seu “contrato” de empreita (que nada tem de contrato: não tem escrita nem consentimento livre ou informado) já nasceu sob o sinal da dívida: dívida do abono inicial generosamente oferecido pelo empreiteiro, dívida da pensão paga diretamente ao dono desta, dívida do transporte e da calculada alcoolização de praxe durante a viagem, dívida das ferramentas, botinas, remédios e, no sistema autoqualificado de “cativo”, da própria comida, adquirida no barracão ou na cantina do gato a preços acima do mercado.



Essas dívidas serão, no momento oportuno, descontadas de qualquer valor a receber pelo trabalho fornecido, mantendo o saldo do peão no vermelho. A chantagem da dívida a pagar servirá como corrente eficaz para manter subjugado o trabalhador, negando-lhe o direito de sair do serviço enquanto não zerar o saldo negativo acumulado. Além de pagar para trabalhar, está preso: se não bastasse a força do seu código de honra (“devo, portanto, fico trabalhando”) – profundamente arraigado na cultura dos peões – , pistoleiros saberão convencê-lo do seu melhor interesse, sem falar do confinamento que o mantém recluso num cantinho da Amazônia que às vezes ele não conhece e o único acesso depende de barco ou avião. A fuga de alguns, conseguida a preço de sangue e marchas intermináveis, é até hoje o único recurso para que seja desvendada uma parte desse crime.

O tráfico de seres humanos é um componente do trabalho escravo, praticado principalmente nos serviços de desmatamento (geralmente ilegal), abertura e manutenção de pastos, bem como nas carvoarias que abastecem siderúrgicas e nas “modernas” lavouras do agronegócio. Concentra-se no Pará e Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, mas também está presente nos estados de Goiás, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rondônia e até no Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. A corrente do tráfico vai do fazendeiro – geralmente desconhecido dos trabalhadores – até a dona da pensão, do boteco ou do caminhão, passando pelos gatos, até o gerente e os vigilantes da fazenda. Envolve a cumplicidade de muitos: a polícia civil ou militar que, mediante propinas, aceita fechar os olhos quando, nas estradas secundárias, passam transportes irregulares. Ou mesmo alguns funcionários públicos cuja manutenção no cargo, com frequência, depende da compreensão que possam manifestar para com os interesses das oligarquias de plantão.

### **Impunidade e miséria**

O tráfico de seres humanos para o trabalho escravo não envolve apenas o transporte e o aprisionamento de pessoas. Também devem ser consideradas as condições que expulsaram o trabalhador de sua terra, em uma ponta, e a impunidade dos que exploram essas pessoas, em outra. Os contratadores de mão-de-obra a serviço dos empregadores rurais, os conhecidos “gatos”, não podem ser tratados como a causa do problema, mas sim como sua triste conseqüência, atendendo a uma oferta e uma demanda de força de trabalho.

Apesar do avanço da Justiça e do Ministério Público nos últimos anos para aumentar o número de ações civis movidas contra proprietários rurais que utilizaram mão-de-obra escrava, ainda é pequeno o número de decisões judiciais contra quem utiliza esse tipo de crime. Casos na Justiça do Trabalho, como o da empresa Lima Araújo

(condenada em segunda instância a pagar R\$ 5 milhões), são um alento. Mas a dificuldade de colocar um escravagista atrás das grades em razão de obstáculos, como a indecisão sobre a esfera competente no julgamento desse crime, cria nos fazendeiros uma sensação de impunidade, de que o Estado apóia, através de sua inação, a exploração dessa mão-de-obra.

A mão-de-obra que se torna escrava é também fragilizada por causa da extrema pobreza da sua região de origem. A falta de oportunidades de emprego, de geração de renda e de terra para plantar, além do ostracismo a que foi condenado pelo poder público – ausente na garantia dos direitos mais fundamentais, como educação e saúde – forçam o trabalhador a deixar sua casa e família. Estados como o Maranhão e o Piauí, com baixo índice de desenvolvimento humano, não são por acaso os dois maiores fornecedores de pessoas que posteriormente são libertadas da escravidão. A miséria extrema gera um contingente de reserva de mão-de-obra, tornando o trabalhador descartável.

O combate ao trabalho escravo existe de forma sistemática no Brasil desde 1995, com a criação dos grupos móveis de fiscalização, coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essas equipes e as Delegacias Regionais do Trabalho libertaram, desde então, cerca de 23 mil pessoas do cativeiro e garantiram a elas o pagamento dos direitos trabalhistas devidos. Essas ações são a base de processos judiciais contra os empregadores, como o cadastro de empregadores que utilizaram trabalho escravo, atualizado semestralmente pelo MTE. Com base na chamada “lista suja”, os proprietários rurais têm perdido empréstimos em instituições financeiras e clientes, uma vez que os signatários do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo firmaram o compromisso de não comprar de fazendas flagradas com a prática. Ao mesmo tempo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra têm verificado a legalidade dos títulos dessas propriedades. Isso atinge esses produtores rurais economicamente, como fazem as ações civis movidas pelo Ministério Público do Trabalho, como dito anteriormente.

Os formuladores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foram muito felizes ao darem respaldo à “lista suja” nas diretrizes e princípios publicados por meio do decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006. O documento prevê mais fiscalização aos relacionados e reafirma a exclusão deles em licitações e no acesso ao crédito rural.

Há projetos implantados ou planejados de conscientização da sociedade como um todo e das comunidades em situação de risco sobre o trabalho escravo. Da mesma forma, há ações que reúnem várias instituições no sentido de capacitar atores públicos e sociais a fim de prepará-los para combater essa prática.

Da mesma forma que ocorreu com a “lista suja”, o documento da Política Nacional também considerou as ações que já vêm sendo adotadas nessa área. Ele prevê a formação de agentes multiplicadores na erradicação do trabalho escravo. Isso seria feito por meio

da capacitação de trabalhadores resgatados da escravidão e da inclusão do tema “tráfico de pessoas” na formação de professores. Outros pontos importantes são o que prevê a fiscalização do deslocamento de trabalhadores para localidades fora de seu município de origem (dificultando o aliciamento ilegal) e o que busca diminuir a vulnerabilidade do trabalhador através de políticas de desenvolvimento rural. Isso abre portas para catalisar o processo de reforma agrária nessas regiões com maior incidência de tráfico.

É interessante notar que, ao contrário do tráfico de seres humanos para exploração sexual, no caso da escravidão contemporânea é raro encontrar uma estrutura mafiosa em operação. Na maior parte das vezes, são operadores individuais, trabalhando para proprietários rurais ou para si próprios. A experiência das entidades da sociedade civil que atuam no combate ao trabalho escravo mostra que não há uma organização criminosa com recursos financeiros e estratégia visando ao tráfico de escravos para exploração econômica. O que existe são ações, na maior parte das vezes, pulverizadas e sem coordenação.

Há realidades compartilhadas entre o tráfico para exploração sexual e para o trabalho escravo, como a miséria que gesta essa situação e a impunidade de seus executores, que devem ser combatidas. Se a qualidade de vida da população rural não aumentar a patamares dignos e os criminosos não forem julgados e punidos, os princípios e diretrizes lançados na Política irão se tornar letra morta.

Porém, os motivos apontados acima servem para que formuladores de políticas públicas desenvolvam medidas específicas para o combate ao tráfico de seres humanos com fins de exploração sexual e o tráfico para trabalho escravo. Há características peculiares em cada um deles que devem ser levadas em conta na formulação de um futuro Plano Nacional para a Erradicação do Tráfico de Pessoas. A tentativa de uniformizar ações repetirá os mesmos erros de todas as políticas impostas de forma centralizadora. Ou pior, serão apenas ações cosméticas para convencer o Departamento de Estado dos Estados Unidos (que em seu “Relatório sobre Tráfico de Pessoas 2006” colocou o Brasil em uma lista de países em “estado de atenção”) a rever o posicionamento deste país.

Caso contrário, pessoas como Antônio continuarão sendo compradas, vendidas e transportadas como mercadorias pelas estradas do Brasil.

## Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?

Sodireitos/Jepiara-Belém (PA)

CHAME/Salvador (BA)

Consórcio Projeto Trama/Rio de Janeiro (RJ)<sup>1</sup>

Marcel Hazeu\*\*

### Mariana e as Políticas Sociais

*Três filhos pequenos, de pais diferentes, nenhum contribuindo com sua educação. Mariana, 21 anos, mora em Belém em uma casa de madeira que pertence a sua mãe, quer dizer, oficialmente não, porque se trata de uma área de “ocupação”, mas foi ela e seus irmãos que a construíram. Mariana acabou de perder seu emprego numa loja no shopping da cidade, que demitiu uma parte dos seus funcionários depois do Natal. Sem ensino médio completo, devido às três gravidezes e o cuidar dos filhos, ela ajuda a mãe a lavar roupas de outras famílias, o que rende um salário mínimo por mês. Os filhos têm 5, 3 e 2 anos. A bolsa família de 95 reais<sup>2</sup>, que ela conseguiu, mal dá para comprar leite e remédios para os filhos. O programa Primeiro Emprego não a cadastrou, porque ela não estava estudando e sua carteira de trabalho já mostrava seis meses de trabalho como vendedora, além de existir um número limitado de vagas para participar (em 2005 foram 1500 jovens, em 2006 o programa não funcionou).<sup>3</sup> Sua filha mais nova sofre de constantes ataques de asma. No posto de saúde, quando ela conseguiu ser atendida depois de várias noites aguardando em frente do posto de saúde, o médico pediu um raio-x do tórax e exame de pele e sangue. Mariana conseguiu agendar os exames só para três meses depois da consulta. O médico prescreveu também dois remédios, um bronco dilatador e um antiinflamatório, que infelizmente não estavam disponíveis no posto. Presentes, brinquedos, roupas novas, produtos de higiene,... não estão dentro do orçamento, menos ainda cinema, passeios ou restaurantes. Os cartões de crédito,*

---

<sup>1</sup> Organizações brasileiras filiadas a Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (GAATW).

\*\*Artigo escrito por Marcel Hazeu, articulador e pesquisador da ONG Sodireitos - membro do Jepsiara e da GAATW.

<sup>2</sup> [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas).

<sup>3</sup> [http://www.mte.gov.br/delegacias/pa/pa\\_relatorio2005.pdf](http://www.mte.gov.br/delegacias/pa/pa_relatorio2005.pdf), [http://www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/20040901\\_10](http://www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/20040901_10).

Belém tem uma população estimada em mais de 1.400.000 pessoas, dos quais mais de 400.000 são jovens na faixa etária de 16 a 24 anos. 42,5% dos jovens dos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara estão fora da escola, destes 68,9%, além de não estudarem, também não trabalham. (Consórcio Social da Juventude de Belém – Wapokai, Belém, 2005).

*entregues nas casas populares por lojas e supermercados, já estouraram com as primeiras compras e as dívidas saltaram para valores gigantescos. Sem crédito na praça, a única diversão é a televisão e os amigos da esquina, onde há um barzinho e ponto de táxi, conhecido como boca de fumo e objeto de constantes investidas policiais (para receber propinas ou exigir pagamento para não prender certas pessoas...)*

Que Políticas Públicas chegaram até esta mulher jovem?

A de moradia? Educação? Assistência? Emprego e Renda? Lazer? Profissionalização? Segurança?

Chegou um convite: viajar para o Suriname para ganhar, em pouco tempo, dinheiro para saldar dívidas e pagar um médico particular para seus filhos, além de contribuir na reforma da casa. É arriscado, com certeza vai ter sofrimento, mas... é o que se apresenta neste momento.

## **Governos e o Tráfico de Pessoas**

Políticas públicas pressupõem o interesse do Estado em investir em programas e projetos que se revertam para a melhoria de vida da população. Os Estados têm esse interesse?

O tráfico de pessoas nunca foi considerado um problema de governo no Brasil, até que a Organização dos Estados Americanos encomendou uma pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração no Brasil (Pestraf)<sup>4</sup> que evidenciou a existência deste problema em todo território brasileiro.

Olhando para o tráfico de pessoas a partir de uma lógica econômica e de amenização de problemas sociais, ele se apresenta até como uma “solução”. Mulheres, mães jovens e solteiras, pobres e sem perspectivas, como Mariana, (que deveriam ser prioridade das políticas públicas) deixam o país e “desaparecem” como problema social e ainda enviam dinheiro, ganho a duras custas, ao Brasil para ajudar sua família, garantindo a entrada de dinheiro no país e a melhoria de vida da sua família.

*Hoje são cerca de 3 milhões de emigrantes, dos quais boa parte vivendo ilegalmente no exterior. Mesmo encontrando situações concretas de privações, eles conseguem remeter para seus familiares no Brasil cerca de US\$ 6 bilhões por ano.<sup>5</sup>*

---

<sup>4</sup> Pestraf: Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil. Leal, Maria Lúcia (coord), 2001.

<sup>5</sup><http://www.senado.gov.br/jornanoticia.asp?codEditoria=1091&dataEdicaoVer=20050516 &dataEdicaoAtual=20061204&nomeEditoria=Exterior>

*Para cada um por cento de aumento na parcela de remessas, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a fração da população que vive na pobreza é reduzida em cerca de 0,4%. Ainda estima-se que o salto de 1,6% do PIB nesses fluxos de receitas, entre 1991 a 2005, tenha levado a um aumento de 0,27% no crescimento do PIB per capita.<sup>6</sup>*

*"Se não envolvesse tanto sofrimento humano... 7"*

E quem percebe e se importa com o sofrimento de pessoas que quase ninguém vê (pois estão fora), que quase ninguém considera (porque muitas vezes estão na prostituição ou trabalho doméstico) e que, individualmente, se arriscam e se submetem a várias formas de exploração para procurar o que o Estado não garante?

Nos países receptores os governos tampouco se mostram muito preocupados com o sofrimento e violação dos direitos das pessoas traficadas.

A exploração do seu trabalho garante o funcionamento de setores econômicos que lucram e não conseguiriam funcionar com trabalhadores livres, que exigem a garantia dos seus direitos. O mercado de sexo, o trabalho doméstico, a confecção de roupas baratas, a coleta agrícola, etc. sustentam-se na exploração de estrangeiros sem direitos e impedidos de ir e vir. Os governantes não contam com seus votos e sim com aqueles que se aproveitam deles, como os exploradores e consumidores.

As pessoas traficadas são invisíveis no lugar de origem e de destino.

O mercado, cujo objetivo é o lucro (nada de "responsabilidade social"), tem todo interesse em não enfrentar o tráfico de pessoas, pois os ganhos são fantásticos.

*"Se não envolvesse tanto sofrimento humano..."*

*Os migrantes ilegais assumem tarefas que, se não fossem eles, deveriam ser assumidas pela sociedade; com eles, os custos são muito menores. Raramente eles são um fardo para a sociedade: eles trabalham mais por salários inferiores, não são sindicalizados e não reclamam do fato de não terem as mesmas vantagens dos outros. (Swissinfo Adam Beaumont, Genebre 2006)<sup>8</sup>*

*Traficar emigrantes é um negócio lucrativo. Segundo um relatório da ONU, durante a década de 1990 organizações criminosas terão gerado lucros no valor de 3.500 milhões*

<sup>6</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/SURINAMEEXTN/0,,contentMDK:21109471~isCURL:Y~menuPK:331301~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:331295,00.html>

<sup>7</sup> Além do sofrimento das mulheres na rota do tráfico, algumas vão e não voltam, não mandam dinheiro, não dão sinal de vida. Suas mães entram em desespero, seus filhos ficam muitas vezes abandonados.

<sup>8</sup> [http://www.swissinfo.org/por/capa/detail/O\\_potencial\\_inutilizado\\_dos\\_migrantes\\_ilegais.html?siteSect=105&sid=7194001&cKey=1161771687000](http://www.swissinfo.org/por/capa/detail/O_potencial_inutilizado_dos_migrantes_ilegais.html?siteSect=105&sid=7194001&cKey=1161771687000)

*de dólares por ano desta maneira (sem contar com a maior parte das mulheres destinadas à indústria do sexo).<sup>9</sup> (Saskia Sassen, 2003)*

*Chame (organização não-governamental da Bahia) mostra que 400 “bailarinas” brasileiras, sem direito de permanecer na Suíça, contribuem por ano com 1 milhão de francos para a previdência daquele país, sem poder usufruir dela. Um economista suíço explicou que traficar mulheres para a prostituição na Suíça é bom para a economia de lá, porque, além das contribuições à previdência, os clientes deixam de viajar para o exterior em busca de mulheres exóticas e gastam seu dinheiro dentro do país.<sup>10</sup>*

## **Políticas Públicas**

Há uma íntima relação entre a existência de exploração sexual e tráfico de pessoas de um lado e o modelo de desenvolvimento de outro. A região amazônica, por exemplo, sofre, desde a época da borracha até os dias de hoje, da lógica dos modelos de desenvolvimento econômico (extração e exploração dos recursos naturais, grandes projetos de energia e de infra-estrutura) e de políticas de segurança nacional. No decorrer de cada plano de investimento, traficantes se organizavam para aproveitar da necessidade de deslocamento de homens e mulheres, a maioria proveniente de famílias pobres, massacradas pela seca, conflitos de terra e péssimas condições de vida em outras regiões do país. Instalou-se a lógica do aviamento, do trabalho escravo e do tráfico de pessoas. Cada incentivo e investimento para mineração, extração de minérios, madeira ou outros produtos da floresta, abertura de estradas, hidrelétricas, etc., de certa forma, tornou-se uma “política pública de incentivo ao tráfico de pessoas”.

O investimento em atividades econômicas que não visam a melhoria de vida da população local, cujos lucros e ganhos são para terceiros (fora da região), que provocam e precisam do trabalho temporário e de migrantes, que não investe no recrutamento ordenado e na formação de mão-de-obra local, que prioriza trabalhadores do sexo masculino, juntando um contingente de homens trabalhadores sem suas famílias, abre caminho para o crescimento do mercado de sexo, organizado por meio da exploração sexual e do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes.

Quando o governo federal, através do Presidente da República, definiu, em 2003, como uma das suas prioridades de gestão e diretrizes do Plano Plurianual o combate ao tráfico de mulheres e meninas<sup>11</sup>, esperou-se uma mudança na lógica acima descrita. Porém,

<sup>9</sup> <http://www.eurozine.com/articles/2003-03-13-sassen-pt.html>.

<sup>10</sup> Apresentação da Jaqueline Leite da Chame em Belém, 2006.

<sup>11</sup> [http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ppa/2004\\_2007/01%20Mensagem/PPA2004-2007\\_Volume1.PDF](http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ppa/2004_2007/01%20Mensagem/PPA2004-2007_Volume1.PDF)

o contrário é verdade. As políticas pensadas para a Amazônia reforçaram as tendências citadas, dando continuidade ao Avanço Brasil e ao Calha Norte. O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA) e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid)<sup>12</sup> mostram a intenção de investir em mega-projetos de infra-estrutura para escoar os produtos da Amazônia para o mercado internacional, sem preocupação com, vamos dizer, os “efeitos colaterais”.

As políticas internacionais estimulam modelos neoliberais, com ênfase na exportação e obediência ao pagamento das dívidas externas, diminuindo os investimentos dos governos na área social, vulnerabilizando a posição dos trabalhadores, especialmente das mulheres.

O cenário parece ser escrito pelos traficantes...

### **Políticas contra o tráfico de pessoas**

Há três tipos de políticas que devem ser consideradas quando se trata de tráfico de pessoas: políticas econômicas, políticas de migração e políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. As últimas só terão algum efeito se as outras duas estiverem em consonância, fortalecendo as pessoas, ampliando suas oportunidades e acesso aos seus direitos e tendo uma escolha real de permanecer num lugar ou de migrar. As políticas econômicas andam na contra-mão do combate ao tráfico de pessoas.

As políticas migratórias internacionais mostram uma tendência pouco esperançosa. A construção de barreiras nas fronteiras, tanto legislativas (Acordo de Schengen) quanto físicas (os muros nos Estados Unidos, em Israel...) e a criminalização dos migrantes favorecem a sua vulnerabilidade, tanto os regulares, quanto os irregulares. A “lei do tráfico” ensina: quanto mais rigorosas as leis de migração, mais floresce o tráfico de pessoas. Enquanto isto, a Convenção da ONU sobre a Proteção de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares não foi ratificada por nenhum dos principais países de destino da migração internacional<sup>13</sup>.

As políticas específicas de enfrentamento do tráfico de pessoas, nacionais e internacionais, já sem muita força nesta constelação de políticas, sofrem de contradições, agendas escondidas e falta de verbas.

*As violações de direitos humanos não diminuíram com as políticas e legislação antitráfico. Uma das consequências mais impressionantes é que, embora as pessoas objeto de tráfico sejam designadas como “vítimas” em várias políticas e leis, a menos que se*

---

<sup>12</sup> IIRSA: os riscos da integração, Inesc, Guilherme Carvalho, 2006.

<sup>13</sup> <http://www.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.



*torquem informantes da polícia e entreguem seus “traficantes”, que bem podem ser seus amigos, amantes, irmãos, irmãs ou seus empregadores, elas são tratadas como imigrantes ilegais, criminosas ou ameaças à segurança nacional.*

*Muitos governos, adotam medidas de combate ao tráfico por razões políticas e não humanitárias ou de justiça social. Um exemplo disso é a política adotada pelo governo norte-americano, que desde de 2001, anualmente, classificam os países segundo o nível de ação de seus governos para combater o tráfico de seres humanos. Desta maneira, os países classificados em nível 1, são aqueles que têm padrões mínimos de proteção legal e promovem campanhas; nível 2, aqueles que não cumprem totalmente com os padrões mínimos, mas fazem esforços para alcançá-los; e no nível 3, são os países que não cumprem os padrões mínimos e em alguns casos se recusam a aceitar a existência do problema. Segundo o governo dos EUA, estes últimos países estão sujeitos a sofrer sanções, como corte de ajuda humanitária e o voto contrário dos EUA a empréstimos do FMI e do Banco Mundial. No terceiro nível incluía, em sua última versão, principalmente países árabes e/ou muçulmanos. Em 2003, o governo dos EUA recuou de um plano de atacar o tráfico e reclassificou os esforços de alguns países, a fim de evitar impor sanções e correr o risco de hostilizar países com os quais mantém boas relações diplomáticas: Israel, Rússia, Coreia do Sul e Grécia. Em 2004, Bush Jr. lançou uma determinação presidencial na qual a Birmânia, Cuba e a Coreia do Norte (rotulados pelo governo norte-americano de estados “perigosos” ou “terroristas”) deveriam ser colocados no terceiro nível. O Sudão e a Venezuela (também classificados como terroristas) juntaram-se à lista dos “países insubmissos” no relatório anual de 2004 e peramencem, ainda, neste nível no relatório de 2005.*

*A política “antitráfico” dos EUA gerou preocupações em várias partes do mundo. A principal preocupação, é que a classificação e as medidas econômicas impostas pelo Departamento de Estado dos EUA ao resto do mundo força uma resposta falsa de governos que não podem se dar ao luxo de opor-se à administração Bush. Um segundo ponto de preocupação é que a legislação antitráfico, demanda concordância de todo o mundo com a posição neo-conservadora cristã “anti-aborto, anti-prostituição e pró-abstinência” dos EUA. Em dezembro de 2003 houve mudanças na lei antitráfico de 2000, restringindo o uso de fundos antitráfico norte-americanos e proibindo certas organizações de receberem recursos do governo dos EUA para trabalhar com o tráfico, em torno do problema da prostituição. Kempadoo (2005)<sup>14</sup>.*

No Brasil, a agência de desenvolvimento dos Estados Unidos, USAID está executando dois programas de enfrentamento do tráfico de pessoas, por meio da organização americana *Partners of the Americas* e da Organização Internacional do

---

<sup>14</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332005000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000200003).

Trabalho (OIT). Para driblar o debate sobre a prostituição, a USAID focou sua intervenção exclusivamente em crianças e adolescentes vítimas do tráfico, apesar de saber que a grande maioria das vítimas do tráfico no Brasil são mulheres jovens, exploradas na prostituição.

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) apostou desde 2004 numa parceria com o governo federal para iniciar o processo de políticas de enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil, por meio de um projeto piloto que focou apenas quatro estados (Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Ceará). Um levantamento sobre o tráfico nestas regiões, baseado em processos judiciais, capacitações através de seminários e oficinas e a instalação de Escritórios para Vítimas de Tráfico de Seres Humanos foram as principais estratégias. O orçamento total do projeto foi de 400 mil dólares, sendo 300 mil do Ministério da Justiça e 100 mil do UNODC, segundo o relatório de auditoria da Controladoria Geral da União, um valor que não assusta o mundo dos traficantes.

### **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Em vez de esperar orientações dos Estados Unidos ou do UNODC, técnicos de vários ministérios do governo federal elaboraram uma proposta de “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, que, depois de ser “referendada”<sup>15</sup> pela sociedade civil, foi publicada por meio de um decreto presidencial<sup>16</sup>. Apesar de não brilhar como processo participativo da sociedade civil, as suas diretrizes e conteúdo mostram, pela primeira vez, um caminho para uma política nacional de enfrentamento do tráfico de pessoas independente e pautada na garantia dos direitos humanos, além de envolver um grande número de secretarias e ministérios. A Secretaria de Políticas para Mulheres prevê dentro da sua proposta orçamentária para 2007, 2.000.000 de reais para a formação de pessoas no atendimento a vítimas do tráfico<sup>17</sup>. Ao que parece, o governo quer primeiro elaborar um Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para posterior inseri-lo na discussão do PPA 2008-2011.

O desafio está posto: inserir esta discussão no âmbito das políticas econômicas e garantir recursos significativos para as políticas específicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, assegurando a participação da sociedade civil, para que as medidas contra tráfico não continuem tendo efeitos negativos para pessoas as quais pretende proteger.

---

<sup>15</sup> Apesar do processo de discussão e consulta com a sociedade civil, a proposta original não foi alterada.

<sup>16</sup> <http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/legislacao/2006decreto5948.pdf>.

<sup>17</sup> <http://www.cfemea.org.br/pdf/11emendascfemeaPLOA2007.pdf>.

## Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: uma questão possível?

*Maria Lúcia Leal<sup>1</sup>*

*Maria de Fátima Leal<sup>2</sup>*

O tráfico de pessoas para fins de exploração sexual tem suas raízes no modelo de desenvolvimento desigual, do mundo capitalista globalizado e do colapso do Estado, não só do ponto de vista ético, mas, sobretudo pela diminuição do seu potencial de atenção à questão social.

Nesta perspectiva, tratar do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual exige que se tenha a convicção de que é necessário fortalecer a idéia da globalização do desenvolvimento e crescimento para todos e da globalização dos direitos humanos. Essa concepção orienta o enfrentamento da questão para a construção de um contra discurso hegemônico, repensando as diferentes práticas que emergem da relação Estado e sociedade.

Se esse contra discurso for assumido como um dos lugares centrais na defesa dos direitos humanos, a globalização dos direitos humanos só pode se constituir como um discurso real e não ideológico, se refletir as contradições entre desenvolvimento desigual do crescimento das economias das sociedades contemporâneas e a barbárie social, tendo como uma de suas características a fragilidade e a parca autonomia dos Estados Nações.

Na última década, a globalização<sup>3</sup> era vista apenas como sinônimo de extrativismo, exploração e dominação, mas é importante incorporar, também, a esse conceito, um discurso procedente de uma prática contra-hegemônica de enfrentamento do tráfico de pessoas, como cultura política de pensar a construção de conhecimentos e direitos, através da valorização de vários saberes que emergem da luta de diferentes setores da população mundial (movimento de mulheres, crianças e adolescentes, negros, homossexuais, trabalhadores da cana de açúcar, bóias frias, trabalhadoras do sexo, etc.).

---

<sup>1</sup> Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, Coordenadora do Grupo de Pesquisa Vióles/SER/UnB e Coordenadora Geral da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF, 2001.

<sup>2</sup> Pós-graduada em Saúde Pública (UFRJ, 1984), Bacharel em Biologia (UnB, 1977), Professora Pesquisadora do Grupo Vióles/SER/UnB, Coordenadora Geral da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescente para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF, 2001, Diretora do Jornal EntreBairros/RN.

<sup>3</sup> De acordo com Boaventura de Souza Santos não existe uma entidade única chamada globalização. Existem globalizações, por isso devíamos usar esse termo apenas no plural. Por outro lado, enfatiza o autor que as globalizações são feixes de relações, estes tendem a envolver conflitos e conseqüentemente, vencedores e vencidos. Para ele, a globalização é muito difícil de definir. A maior parte das definições centra-se na economia, no entanto Boaventura prefere uma definição de globalização que seja sensível às dimensões sociais, políticas e culturais (pág. 4).

Essas questões não estão resolvidas mundialmente, pelo contrário, a própria globalização de mercado e o neoliberalismo têm fragilizado e vulnerabilizado sujeitos violados sexualmente, seja pela precarização da relações de trabalho, seja pela baixa inclusão nas políticas sociais ou por um discurso legal, ainda moralista e repressor, que favorece a impunidade e provoca pânicos morais<sup>4</sup>.

Por outro lado, os movimentos contra-hegemônicos estão em processo de construção e fortalecimento da sua correlação de força e apresentam também uma série de contradições em algumas práticas que desenvolvem no enfrentamento do fenômeno, que às vezes não se sabe quem é governo e quem é sociedade.

Neste contexto, o enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual é, sobretudo, uma questão de redefinição da correlação de forças existentes dentro dos Estados Nações e entre os blocos econômicos hegemônicos (países do Norte e da Europa) e os blocos econômicos dos países da América Central e sul Americanos e Africanos, numa perspectiva de mudança na concepção de proteção das leis de mercado entre esses blocos. Também, é importante rediscutir o pagamento da dívida externa dos países pobres para restaurar socialmente o poder social do Estado, por meio da ampliação do acesso da população às Políticas Públicas.

E, por outro lado, é importante objetivar novas condições de inclusão da massa de trabalhadores(as) no mercado de trabalho, na perspectiva de resgatar direitos perdidos e fortalecer novos contratos sociais que desmobilizem a lógica da exploração da força de trabalho em todas as suas expressões. Só assim, a crise social e a barbárie social poderão ser enfrentadas com objetividade e armas concretas para a construção de processos emancipatórios e a consolidação dos direitos humanos.

Outra tarefa política importante para enfrentar o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual é avançar nas mudanças das normativas nacionais e internacionais, avaliando os acordos bilaterais e tripartites já existentes, numa perspectiva de alinhar estratégias globais de políticas públicas e economias transnacionais de enfrentamento à pobreza, às desigualdades sociais e às diversidades culturais para globalizar direitos, cidadania, desenvolvimento e crescimento para todos.

O desafio da sociedade civil, do poder público, da mídia, da academia e das agências multilaterais, é o fortalecimento da correlação de forças em nível local e global, para interferir nos planos e estratégias dos blocos hegemônicos, a fim de diminuir as disparidades sociais entre países; dar visibilidade ao fenômeno para desmobilizar as redes de crime organizado; e criar instrumentos legais e formas democráticas de regular a ação

---

<sup>4</sup> Ver: Prostitutas, “traficadas” e pânicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”. Grupo Davida: cadernos pagu (25), julho-dezembro de 2005, pág.153-184.

do mercado global do sexo, a omissão do Estado e criar mecanismos competentes que inibam a ação do explorador.

Já é uma constatação, tanto em nível local como global, a frágil capacidade do Estado e do terceiro setor de romperem com a relação de exploração e opressão em que vivem as classes, raça, etnia, gênero, homossexualismo, transexualismo, dentre outros, em sua histórica realidade de subalternidade.

A tensa relação entre Estado e sociedade termina se transformando em um discurso ideológico de negociação entre os próprios grupos que estão hegemonicamente no poder, o que, de certa forma, enfraquece e despolitiza a relação da sociedade, quando enfrenta o Estado, através dos seus governos, na direção de defender e promover a emancipação das pessoas em situação de tráfico para fins sexuais.

Nesta direção, é preciso repensar a autonomia da sociedade civil e, claro não deixar de reconhecer que, mesmo com as contradições postas, no Brasil foi criada recentemente a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>5</sup> com a participação de alguns setores do Estado e da sociedade civil.

Atualmente está em processo a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, objetivando viabilizar na prática a referida Política. Assim, é preciso repensar o atendimento e as práticas que hoje já estão sendo executadas no Brasil em relação à temática.

Não que se esteja descartando uma política de atendimento centrada numa assistência imediata, ela tem que existir, a exemplo das ações que já estão em execução no Brasil, pois é uma questão de direito assegurada. Entretanto, é importante que essas ações possibilitem, também, a construção de uma prática institucional capaz de fortalecer político e socialmente o sujeito explorado, numa perspectiva de fomentar uma consciência crítica que eleve esse sujeito à condição de cidadão. Essa deve ser a convicção da política de atendimento às pessoas em situação de tráfico para fins de exploração sexual, caso contrário, essas ações servem mais para alienar os sujeitos que para emancipá-los.

Uma política pública para o enfrentamento do fenômeno deve ter como estratégia fundamental - a articulação – entre as diferentes políticas e setores para implementar uma concepção multidimensional e intersetorial na esfera do público e dos movimentos sociais, o que certamente apressará os passos da política e o do próprio Plano Nacional.

---

<sup>5</sup> 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).

Uma questão estratégica é viabilizar na prática um processo de informação, formação e capacitação continuada e permanente dos profissionais que atuam no enfrentamento do tráfico de pessoas na esfera pública e privada; promover uma forte mobilização da sociedade civil para criar uma política de informação e capacitação dos militantes e trazer para dentro do movimento as pessoas em situação de tráfico, visando fortalecer a defesa dos direitos humanos no contexto das políticas públicas por meio da politização dos sujeitos em situação de tráfico para fins de exploração sexual.

Essa é uma das tarefas importantes para que um outro mundo seja possível de ser construído, isto é, com a participação política dos sujeitos violados, e não somente pelos setores técnicos burocráticos do Estado e da sociedade civil.

É importante, ainda, entender que este tema está imbuído de visões conservadoras, principalmente por se tratar de uma violação relacionada à sexualidade e formas distintas de prostituição, assunto de âmbito privado que, culturalmente, esteve sob uma racionalidade moral-repressiva, objeto de tabu e de discriminação pela sociedade e suas instituições. Tratar publicamente esta temática requer confrontar os diferentes projetos de sexualidade e sua relação com a violência sexual e com os projetos societários, inclusive os projetos relativos ao crime organizado.

A nossa tarefa é, então, ousar na formulação de uma concepção emancipatória para fundamentar a direção política e cultural da sociedade, em relação à sexualidade, à economia e à política.

Esta compreensão possibilitará o fortalecimento de classes, de grupos étnicos, afrodescendentes, mulheres, crianças e adolescentes, homossexuais e demais relações societárias marcadas por violência, uma vez que devolve a este o lugar de sujeitos de direitos e a centralidade da construção histórica por respeito, oportunidades e direitos.

As pessoas são exploradas não somente para atividades sexuais comerciais (prostituição, turismo sexual, pornografia e tráfico para fins sexuais), mas também para o trabalho forçado e escravo (na agricultura, na pesca, nos serviços domésticos, na indústria e outros); extração de órgãos e para adoção, recriando formas tradicionais de exploração e sacrifício, constituindo-se em formas modernas de escravidão.

A compreensão do fenômeno e suas formas de enfrentamento no Brasil têm sido fundamentadas a partir de estudos e pesquisas desenvolvidos pela sociedade civil e universidades, em parceria com o governo. Nesse sentido, há que se destacar a importância da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF/2001, que aponta a existência do tráfico interno e internacional de pessoas para fins de exploração sexual, promovendo uma articulação em âmbito nacional e internacional por meio do conhecimento científico. Este, por sua

vez, proporciona uma articulação entre teoria e prática, à medida que os parceiros conhecem o fenômeno e suas formas de enfrentamento, definem responsabilidades e compromissos para enfrentarem o tráfico de pessoas por meio de ações de mobilização em âmbito nacional, como comitês, CPMI, comissões, audiências públicas em âmbito municipal, nacional e internacional, visando a mudança da legislação interna (o que já ocorreu), a criação de Centros de Atendimento e Proteção às Vítimas, a criação de uma Política Nacional e Plano Nacional, dentre outras ações, demonstrando os avanços que o Brasil tem conseguido nesta temática.

Entretanto, para enfrentar o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual<sup>6</sup>, enquanto uma violação da Lei e uma afronta à dignidade humana, o grande desafio não é só incorporar os fundamentos políticos e teórico-metodológicos que possibilitem uma análise mais profunda e multidimensional do fenômeno, no Brasil e em nível mundial, a partir das questões socioeconômicas, culturais e de direitos; é preciso, sobretudo, ousadia para enfrentar esta questão, não apenas para demonstrar a crise da modernidade, da ética e da democracia, mas indicar que existe uma sociedade indignada com as respostas dos sistemas de produção e de valores e que acredita que outro mundo é possível.

## **BIBLIOGRAFIA**

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.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. Relatório do Seminário Nacional: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos/Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça, 2006 (Parte 2).

---

<sup>6</sup> De acordo com o art. 231-A do Código Penal Brasileiro, criado pela Lei nº 11.106/2005, tendo como referência o Protocolo de Palermo (ONU), ratificado pelo Brasil, o tráfico de pessoas em nível nacional é definido como todo e qualquer ato que promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição. Em nível internacional, o artigo 231 do CPB define apenas o tráfico como sendo o ato de promover ou facilitar a entrada no Brasil de mulheres que venham com o objetivo de exercer a prostituição ou a saída de mulheres para o exterior com o mesmo objetivo. A mudança na Legislação Brasileira se deve à mobilização da sociedade civil e setores do legislativo, após a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual - PESTRAF, realizada em 2001, que revelou cientificamente a existência de tal fenômeno no Brasil.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. COLARES, Marcos. I Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). LEI Nº 8.069 de 13/07/90. Brasília: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Departamento da Criança e do Adolescente, 2001.

CHAUÍ, Marilena. Resistência e Conformismo. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.

COCCO, Giuseppe. Neoliberalismo, Sociedade Civil e a Nova Centralidade do Trabalho. *In*: Revista Praia Vermelha: estudos de políticas e teoria social. Volume 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria ampliada do Estado. *In*: Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

GRAMSCI, Antônio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

HOBBSBAWM, Eric. Barbárie: o Guia do Usuário. São Paulo: PUC, 2001.

HAZEU, Marcel; FIGUEIREDO, Danielle. Tráfico de seres humanos entre países pobres: República Dominicana, Brasil e Suriname. *In*: Pobreza e Desigualdade Social na América Latina. Brasília: Revista Ser Social nº18, 2006.

IANNI, Octávio. Raças e Classes Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1972.

LEAL, Maria de Fátima; HAZEU, Marcel. Relatório do I Seminário Internacional sobre Tráfico de Seres Humanos. Brasília: PESTRAF/CECRIA, 2000. (mimeo)

LEAL, Maria Lúcia P. A Mobilização das ONG's no Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2001. (mimeo).

\_\_\_\_\_. O Gênero está na UTI. Brasília, 2006. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Globalização e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Brasília: Save the Children, 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Brasília: UNICEF/SEDH-PR, 2004. (mimeo)



LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil. Brasília:PESTRAF/ CECRIA, 2002.

MANTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e a Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

NETTO, José Paulo. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. São Paulo: Ed. Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Isaura M. C. Ajudando a Esclarecer a Discussão e Compreendendo os Conceitos Trabalhados por Marilena Chauí. Ética e Violência. São Paulo: PUC, 1999. (mimeo).

PETTI, Juan Miguel. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de personas en las Américas. Santiago del Chile, CEPAL/OIM, novembro, 2002.

PORTELLI, Hugues. Gramsci e o Bloco Histórico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

Prostitutas, "traficadas" e pânicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o "tráfico de seres humanos". Grupo Davida: cadernos pagu (25), julho-dezembro de 2005, pp.153-184.

Relatório do Seminário: Migrações: Exclusão ou Cidadania. *In*: CSEM, Brasília: 2003. (mimeo)

Respostas ao Tráfico Humano. *In*: Revista Eletrônica do Departamento dos Estados dos EUA. Vol. 8, número 2. São Paulo: 2003. (mimeo)

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventando a Democracia. Coimbra: Gradiva Publicações, Fund. Mario Soares, Cadernos democráticos n°4, 1999.

\_\_\_\_\_. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. Coimbra: CES n° 134, 1999.

\_\_\_\_\_. Estado, Cidadania e Globalização. Coimbra: CES, Programa do Mestrado e Doutorado em Sociologia 1999/00. (mimeo)

SILVA, Maria do Socorro Nunes; SANTOS, Eloísa dos Santos. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. São Paulo: SMM, 2006.

TAYLOR, Jacqueline Sánchez. Racismo y Turismo Sexual Infantil en América Latina y el Caribe. *In*: Pobreza e Desigualdade Social na América Latina. Brasília: Revista Ser Social n°18, 2006.

VEIRA, Evaldo Amaro. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos. *In*: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, n°53, 1997.

## O Decreto nº 5.948/2006 e o ciclo das políticas públicas de justiça e segurança

Renato Sérgio de Lima<sup>1</sup>

A publicação do Decreto nº 5.948/2006 é um marco na luta por Direitos Humanos no Brasil e pela construção da imagem de um país garantidor de direitos e preocupado com sua população. Às voltas com a inserção brasileira em rotas nacionais e internacionais de tráfico de seres humanos e de exploração sexual, buscamos consolidar uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, pela qual um problema histórico ganha o benefício da transparência e da atenção governamental.

A iniciativa do Governo Federal é louvável e merece o reconhecimento dos esforços para o desenho e implementação de medidas eficientes de prevenção e combate a esta modalidade criminosa. Tal como na proposição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que está operacionalmente vinculado ao Ministério da Justiça, mas depende da adesão de múltiplos atores sem relações hierárquicas formais, a nova norma legal define princípios e diretrizes que visam integrar ações e dotar o Poder Público de mais eficiência democrática nos seus atos. Esse é um modelo afinado com a ideia do aproveitamento de sinergias e trabalho eficaz em rede.

Nessa direção, entre as missões fixadas pelo Decreto nº 5.948/2006, destaca-se o esforço pela elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, cuja redação será de responsabilidade de um Grupo de Trabalho Interministerial instituído no âmbito do Ministério da Justiça e composto por vários órgãos da União. A proposta de política nacional é enfrentar o tráfico de pessoas em vários planos, num movimento que considera, inclusive, a avaliação e o monitoramento como atividades imprescindíveis do ciclo das políticas públicas com capacidade efetiva de alterar a realidade social.

Teoricamente, a avaliação visa ajustar ou validar objetivos, metas e focos sociais e a ênfase será distinta conforme o foco ou a ênfase da análise - se processo ou se impacto das ações postas em prática. Para implementá-la, conforme Sonia Nahas de

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Chefe da Divisão de Estudos Socioeconômicos da Fundação SEADE; Coordenador Científico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; e Coordenador-Chefe do Departamento de Comunicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM. Foi Coordenador Geral de Análise da Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ (2000 e 2003).

<sup>2</sup> CARVALHO, Sonia Nahas de. *Avaliação de programas sociais: balanço de experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva* 17(3-4): 185-197, 2003.

Carvalho<sup>2</sup>, a literatura da área sugere o aprofundamento das noções de eficiência, eficácia e efetividade na atividade de monitoramento de resultados, efeitos, mudanças ou impactos das ações.

Segundo o texto citado, quando a ênfase é processo, os esforços concentram-se em analisar os resultados apresentados em duas direções. A primeira é aquela que relaciona os produtos obtidos aos recursos utilizados e, em decorrência, o programa ou política será mais eficiente quanto maior for o valor do produto obtido em relação aos recursos empregados. A segunda direção é aquela que relaciona os resultados obtidos aos resultados originalmente propostos e, neste caso, a política ou programa será mais eficaz quanto maior for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir.

Portanto, as medidas de eficiência e eficácia focalizam-se nos resultados do processo de execução de políticas e programas, mediante o estabelecimento de relações do tipo custo e benefício e proposto e realizado. Já a avaliação de impacto privilegia os efeitos ou resultados para a sociedade, aferindo-se a efetividade da política.

Em suma, a instituição de um novo modelo de planejamento público pode ser o momento adequado para o rompimento de uma visão tradicional que entende o processo das políticas públicas como seqüência linear de etapas, na qual primeiro se formula, depois se implementa para, ao final, proceder-se à avaliação. Em seu lugar, a alternativa prevista no decreto presidencial é o entendimento da avaliação como parte constitutiva do processo das políticas públicas e, portanto, presente desde as primeiras definições e delimitação do problema a ser enfrentado.

Nessa linha, ao priorizar o estabelecimento de redes e a coordenação de esforços governamentais, o Decreto nº 5.948/2006 indica a ênfase nos procedimentos que podem otimizar os serviços disponíveis e definir parâmetros de monitoramento dos órgãos responsáveis pela execução das ações federais, estaduais e, mesmo, municipais. Seus pressupostos inscrevem-se, por conseguinte, na perspectiva que recomenda o foco das avaliações na eficiência e na eficácia da política nacional de enfrentamento ao tráfico de seres humanos.

A questão, porém, é que falar de eficácia, eficiência ou efetividade no campo das políticas de justiça e segurança pública no Brasil, bem como de avaliação ou de monitoramento, é um debate relativamente recente, da década de 90. Desse modo, cumpre-nos compreender e considerar alguns fatores que podem levar ao sucesso ou ao fracasso das novas iniciativas contidas no Decreto nº 5.948/2006, sobretudo a pouca tradição da avaliação como insumo ao planejamento público, o eventual descompasso entre esferas e unidades de coordenação e/ou governo e o forte peso da burocracia na implementação de ações estatais.

Afinal, é exatamente a partir desses itens que a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas será posta em prática e, em consequência, eles serão os pontos de partida para quaisquer debates sobre a construção de estratégias de gestão, monitoramento e avaliação da ação pública na área. A articulação e a coordenação institucional não podem prescindir da fixação de parâmetros e acordos que objetivem superar tais obstáculos. A disponibilidade de indicadores torna-se essencial e abre todo um território e um campo de trabalho.

Ou seja, a existência de um sistema ou de um conjunto de indicadores e de informações estratégicas ao processo de tomada de decisão configura-se como nós centrais da rede institucional responsável pela política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O investimento no monitoramento e na avaliação cumpre o papel de indutor da circulação da informação sobre a política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos e pode fortalecer a rede de parceiros mobilizada.

Entretanto, está-se, aqui, trabalhando com a idéia de que é importante defender a existência de indicadores como tática de governança, mas somente se eles estiverem baseados em dados consistentes, e não apenas em fragmentos formais que porventura possam parecer adequados à luz dos aspectos técnicos e metodológicos envolvidos. Os indicadores devem considerar as balizas impostas pelas possibilidades, os ruídos e as disponibilidades existentes, pois, do contrário, aumentam as probabilidades dos esforços de gestão se esvaírem e/ou se reproduzirem sem interferirem na eficácia e na eficiência da política pública.

Significa dizer, ainda, que a construção de indicadores cumpre passo essencial, mas não exclusivo, à modernização da administração pública e que sua maior ou menor eficácia está também na capacidade de visualizar as práticas e limites burocráticos impostos à implementação da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas (hierarquias, restrições orçamentárias, legais e/ou fiscais, recursos humanos, materiais e logísticos disponíveis, entre várias outras questões associadas).

Desse modo, o modelo de ações públicas por detrás da proposta de integração de esforços em torno do combate ao tráfico de pessoas obriga incorporar o uso de indicadores de gestão, mas exige ainda investimentos e energias no desenho de espaços institucionais para a coordenação dos esforços de análise e avaliação. O Decreto nº 5.948/06 caminha nessa linha e define que a coordenação será dividida entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério da Justiça. Porém, é fundamental que as estruturas desses órgãos contemplem formalmente essas novas atribuições criadas no âmbito da PNETP e que toda a cadeia de tomada de decisões seja monitorada e responsabiliza – positiva ou negativamente.

Em outras palavras, fixação de metas e objetivos comuns, existência de rubricas orçamentárias, capacidades e prioridades gerencial e jurídica de execução de projetos e despesas, programação nos Planos Plurianuais (PPA), são elementos que devem ser incorporados à agenda de coordenação da PNETP, sob o risco de reduzi-la apenas a uma declaração de vontade política e não numa política pública, independentemente da existência de indicadores metodologicamente adequados.

A publicação do Decreto significa um enorme avanço na construção na garantia de direitos da parcela da população que é vítima do tráfico de pessoas. Todavia, ela tem que ser vista como o primeiro passo para a transformação do modelo de atuação do Estado brasileiro e para a efetividade do nosso sistema de justiça.

## Tráfico de Pessoas, um Panorama Histórico e Mundial

*Giovanni Quaglia<sup>1</sup>*

O tráfico de seres humanos é um problema global que requer respostas de igual dimensão, para prevenir e controlar tanto a oferta quanto a demanda por serviços prestados pelas vítimas. No mundo todo, especialmente em países em desenvolvimento, centenas de homens, mulheres e crianças são traficados ilegalmente. São atraídos pela expectativa de um trabalho bem remunerado em outros países, geralmente aqueles mais ricos. A maior parte das vítimas é de mulheres e crianças, que são recrutadas por falsos anúncios, catálogos de noivas enviados pelo correio ou encontros casuais. No caso das crianças, muitas são forçadas, vendidas à escravidão sexual por famílias pobres, ou até raptadas para o tráfico e exploração. A questão de gênero tem um forte componente nesse crime. Mas não é o único. Como um todo, questões sociais, econômicas, falta de oportunidades também são ingredientes do tráfico internacional de pessoas, um crime que põe em risco os direitos humanos fundamentais.

A maioria de nós pode presumir que as vítimas agem por vontade própria nessa transação criminosa. Acreditamos que são pessoas que buscam escapar da pobreza. Raramente paramos para pensar sobre os problemas específicos que as vítimas encontram quando são contrabandeadas ou o que acontece após a chegada aos países de destino. É nesse momento que a realidade se mostra bastante diferente. Há graves explorações: econômica, física e sexual. Muitas vezes, as vítimas pagam altas quantias de dinheiro para serem transportadas, em condições terríveis de um país a outro. Frequentemente, o pretexto para a viagem é outro, falso. O resultado é que pessoas são forçadas a viver e trabalhar ilegalmente em países estrangeiros, em atividades ligadas à prostituição ou em outras ações criminosas.

### **Intensificação do Tráfico de Pessoas: a globalização do crime**

O tráfico de pessoas é considerado uma forma moderna de escravidão – econômica e sexual – que se tornou um mercado mundial lucrativo, controlado por poderosas organizações criminosas. Estima-se que o lucro gire em torno de US\$ 7 bilhões por ano, graças também às novas tecnologias eletrônicas, que facilitam a expansão de redes do

---

<sup>1</sup> Representante do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) para o Brasil e Cone Sul.

crime, tanto em países em desenvolvimento como nos já desenvolvidos. No continente europeu, o tráfico de mulheres e crianças da Europa Central e do Leste aumentou drasticamente, principalmente a partir da queda do comunismo, no começo da década de 90, no período considerado como a intensificação da globalização. Vale ressaltar que a globalização – o intensificado fluxo de informação, capital e pessoas – apresenta oportunidades...e riscos. Criou-se também um ambiente onde as drogas, o crime e também o tráfico de pessoas podem avançar com mais facilidade.

O número de trabalhadores e trabalhadoras do sexo que vive ilegalmente na União Européia varia de 200 mil a meio milhão. Dois terços vêm do Leste europeu, e a parte restante vem de outros países em desenvolvimento, mesmo os chamados “mercados emergentes”, como o Brasil. São dados do Relatório Mundial sobre Tráfico de Pessoas, do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), publicados em 2006. Os destinos da maioria das vítimas brasileiras são os Estados Unidos, Portugal, Espanha e países de língua latina.

Segundo o Relatório do UNODC, um traficante na Bélgica importava mulheres da África e vendia cada uma a US\$ 8 mil. Mas estima-se que as cifras possam chegar a até US\$ 30 mil por vítima. Prostitutas russas na Alemanha que ganham US\$ 7,5 mil por mês são forçadas a entregar pelos menos US\$ 7 mil a donos de bordel. São mulheres escravizadas, física e mentalmente, incapazes de pagar suas dívidas ou de pedir ajuda às autoridades locais. O medo de deportação e de que as famílias sofram maus-tratos pelos criminosos nos países de origem deixa as vítimas quase sem saída.

Em muitos países, os marcos jurídicos ainda não estavam preparados a lidar com as rápidas transformações e ameaças do tráfico internacional de pessoas. A falta de legislação e instrumentos adequados dificulta o controle e a prevenção no âmbito interno e também prejudica a cooperação internacional.

Diante dos crescentes desafios do tráfico internacional de pessoas, países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) vêm monitorando as mudanças com preocupação. Decidiram que a maneira mais apropriada para lidar com o problema seria elaborar um Protocolo da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. As negociações sobre o Protocolo foram completadas no fim de outubro de 2000 e a Assembléia Geral o adotou com a convenção em novembro do mesmo ano. O conceito fundamental utilizado foi manter um equilíbrio entre a segurança pública, o respeito à lei e a proteção das vítimas.

Hoje, o enfrentamento do problema do tráfico de pessoas tem mais força, e mais respaldo jurídico, graças ao Protocolo de Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de

Pessoas, que se propõe a: prevenir e combater o tráfico de pessoas, com atenção especial a mulheres e crianças; proteger e dar assistência a vítimas do tráfico, ao respeitar os direitos humanos, e promover cooperação entre países para atingir esses objetivos. Para o UNODC – guardião da Convenção contra o Crime Organizado e seu Protocolo sobre Tráfico de Pessoas – a ratificação desse instrumento é um importante passo. Com isso, os países firmam o compromisso de combater o tráfico de pessoas, com um marco normativo adequado, com diretrizes de ações de prevenção e controle.

### **Como definir “tráfico de pessoas”?**

Um dos avanços do Protocolo – após muitos debates entre representantes de países-membros – foi o de encontrar uma definição para o Tráfico de Pessoas, que é

*o recrutamento, transporte, transferência, abrigo e guarda de pessoas por meio de ameaças, uso da força ou outras formas de coerção, abdução, fraude, enganação ou abuso de poder e vulnerabilidade, com pagamento ou recebimento de benefícios que facilitem o consentimento de uma pessoa que tenha controle sobre outra, com propósitos de exploração. Isso inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de terceiros ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, servidão ou remoção de órgãos.<sup>2</sup>*

### **Direitos Humanos e Justiça Criminal**

O trabalho do UNODC para enfrentar o crime organizado busca – além da proteção aos direitos humanos – a perspectiva da Justiça Criminal, em sinergia com os esforços antitráfico. Os governos têm interesse em combater o tráfico internacional, mas concentram esforços nas questões domésticas. ONGs são importantíssimas nesse trabalho conjunto, tratam das necessidades específicas das vítimas, resguardando seus direitos e atuando em campo na prevenção a novos casos de aliciamento. Outros organismos internacionais se concentram no tráfico humano, mas não do ponto de vista da justiça criminal. Por isso, o UNODC oferece cooperação em projetos que buscam enfrentar esse crime em diversas frentes, unindo a perspectiva da justiça criminal à proteção aos direitos humanos, inclusive com prevenção às doenças sexualmente transmissíveis como o HIV/ Aids.

---

<sup>2</sup> Artigo 3º, parágrafo A do Protocolo de Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Com adaptações do autor.



## **O enfrentamento do Tráfico de Pessoas no Mundo**

Os componentes fundamentais dos Programas Contra o Tráfico de Seres Humanos do UNODC no mundo são: coleta de dados, avaliação e cooperação técnica. A coleta de dados faz parte do processo de avaliação. Em parceria com o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para Pesquisas sobre Delinqüência e Justiça (UNICRI), o Programa coleta informação sobre várias rotas de contrabando e métodos usados no tráfico de seres humanos por grupos criminosos organizados. Ao redor do mundo o UNODC também seleciona “boas práticas” para o enfrentamento desse crime, para serem compartilhadas entre países. Uma base de dados contendo rotas e tendências do tráfico, assim como informações sobre vítimas e traficantes, precisa ser estabelecida para que formuladores de políticas públicas, agentes da lei, pesquisadores e a comunidade de ONGs possam ser assertivos em suas ações. Países são avaliados de acordo com a relevância nas rotas de contrabando e formas de exploração de vítimas do tráfico, como nas formas de cooperação entre execução da lei, promotorias e judiciário e esforços do governo, que incluem reformas legislativas.

Com base nas avaliações, vários países – como o Brasil – tem desenvolvido projetos de cooperação técnica no âmbito do Programa Contra o Tráfico de Seres Humanos. Gradualmente, estão sendo implementadas medidas específicas de intervenção, projetadas para fortalecer a capacidade de combater formas do tráfico de seres humanos nos níveis nacional e internacional. O objetivo é cooperar com os países de origem, trânsito e destino no sentido de desenvolver estratégias conjuntas e ações práticas.

## **O enfrentamento do Tráfico de Pessoas no Brasil**

O primeiro projeto conjunto entre o governo (Ministério da Justiça) e o UNODC, de 2002 a 2005, deu início ao Programa de Combate ao Tráfico de Seres Humanos no Brasil. Os focos foram concentrados em quatro estados: Rio de Janeiro e São Paulo (centros de saída pelos aeroportos internacionais) e Goiás e Ceará (onde o tráfico atua mais intensamente). O Brasil ratificou o Protocolo contra Tráfico de Pessoas em 2004. Houve alteração no artigo 231 do Código Penal, que trata especificamente do tráfico internacional de seres humanos, tipificando, pela primeira vez, o tráfico interno, que atinge principalmente crianças e adolescentes.

Os objetivos do Programa do Ministério da Justiça com o UNODC são: promover o crescimento da conscientização pública sobre o tráfico de seres humanos e fortalecer a capacidade institucional de enfrentar o problema; treinar agentes públicos envolvidos com a aplicação da lei, como policiais, promotores e juizes; colaborar com o planejamento

e a revisão da legislação; prover aconselhamento e assistência para o estabelecimento e fortalecimento de elementos antitráfico e fortalecer o apoio às vítimas e às testemunhas.

No fim de 2006 foi assinado o segundo projeto do Ministério da Justiça com o UNODC para prevenir e controlar o tráfico de pessoas. O objetivo é ampliar a capacidade nacional de lidar com o tráfico doméstico e internacional de pessoas - e as decorrentes violações aos direitos humanos. O projeto vai ajudar a implementar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - aprovada pelo governo em outubro de 2006 - e contribuir para desenhar o Plano Nacional sobre o tema. Espera-se também ampliar as campanhas de conscientização, expandir a base de dados sobre vítimas e traficantes e replicar os bons resultados obtidos na primeira fase em todo o país. A sociedade civil terá importante participação no projeto, na conscientização sobre o tema e apoio na coleta de dados. Está prevista também a criação de postos de serviços nos principais aeroportos nacionais para receber pessoas deportadas ou que tiveram entrada vetada em outros países.

A nova Política Nacional é um avanço no enfrentamento do tráfico de pessoas, e o UNODC – além de parabenizar o Estado brasileiro pela iniciativa – se orgulha de ter sido o parceiro que impulsionou a medida que integra diversas áreas do governo e da sociedade civil para enfrentar o crime. Agora, o desafio será tornar o tráfico de pessoas uma prioridade de fato, com a realização e implementação de um Plano Nacional. Os passos do Brasil são importantes também no âmbito regional, se servirem de inspiração para Estados vizinhos. Assim, poderemos ter informações mais precisas sobre as vítimas e sobre o crime na região, considerando-se que a falta de dados é um dos grandes impedimentos para enfrentar o tráfico.

O tema do tráfico de seres humanos tem recebido crescente atenção da comunidade internacional principalmente após a adoção do Protocolo. Durante as reuniões anuais dos estados-membros da Convenção e do Protocolo são definidos os mecanismos de acompanhamento e monitoração das ações previstas nesses documentos. Os governos vão encaminhar ao UNODC relatórios anuais com as medidas adotadas e ações implementadas para reduzir a ação das redes do tráfico e prover assistência às vítimas nas etapas de reinserção nos países. Com isso, busca-se garantir os direitos individuais durante os processos criminais e reduzir a revitimização. Como o crime é de natureza transnacional, tornou-se evidente que a ação conjunta dos governos é crucial. Com vontade política, ação concertada entre países e cooperação com organismos internacionais, como o UNODC, será possível controlar, prevenir e reduzir os impactos do crime de tráfico de pessoas em suas amplas dimensões.

## Do Tráfico para o trabalho forçado à caminhada para o trabalho decente

Pedro Américo Furtado de Oliveira<sup>1</sup>

Tháís Dumê Faria<sup>2</sup>

O tráfico de pessoas é um dos casos em que a história permanece atual, mas precisamente no caso do Brasil, onde grande parte da sua população foi traficada. O nosso “país tropical” tinha uma característica particular por estar, na virada do século, saindo de uma sociedade escravista para execução do projeto de “modernidade”. De acordo com Costa e Schwarcz,

*Não se passa impunemente pelo fato de ter sido a última nação a abolir o cativo, já que até maio de 1888 era possível garantir a posse de um homem por outro. Era difícil a convivência entre o projeto republicano – que, recém-inaugurado em novembro de 1889, vendia uma imagem de modernidade – e a lembrança recente do sistema escravocrata, que levava à conformação de uma sociedade patriarcal, marcada pelas relações de ordem pessoal, violenta e na qual vigorava um profundo preconceito em relação ao trabalho braçoP.*

O homem ou mulher negros eram considerados coisas e como tais tratados, transportados e negociados. Foi essa cultura de “coisificar” pessoas que se firmou como uma herança preconceituosa e estratificadora, fomentando ações de violência e segregação social que perduram até os dias atuais. Uma dessas ações, de violação dos direitos humanos, é o tráfico de pessoas para a exploração sexual ou o trabalho forçado, crime que rompe a barreira do tempo e que, para continuar existindo, revestiu-se de formas diferentes, “adaptadas” à modernidade. Essa prática movimentou um grande “mercado” mundial, razão pela qual torna-se penosa a busca pela sua erradicação. Estima-

---

<sup>1</sup> Coordenador do programa internacional para eliminação do trabalho infantil da OIT, mestre em relações internacionais pela Universidade Livre de Bruxelas.

<sup>2</sup> Coordenadora do projeto de combate ao tráfico de pessoas da OIT, advogada, mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>3</sup> COSTA, Ângela Marques da. e SCHWARCZ, Lília Moritz. *1890 – 1914: no tempo das certezas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

<sup>4</sup> Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho 2005.

se que os lucros gerados por essa prática seja em torno de US\$ 31.654 (bilhões) em todo o mundo<sup>4</sup>.

### **A OIT e o tráfico de pessoas**

Uma vez que esse fenômeno está diretamente vinculado ao mundo do trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) vem contribuindo de forma crescente com os movimentos globais de combate ao tráfico de pessoas tanto no seu mandato normativo, materializado nas Convenções sobre o tema, como no acervo de experiências de pesquisa e cooperação técnica coletadas por todo o mundo. São intervenções diretas de prevenção e estudos gerados a partir de programas e atividades na África, Ásia, América Latina e Europa. Cada região possui suas peculiaridades, mas todas elas tratam da dimensão estrutural do tráfico de mulheres, crianças e homens que, motivados por situações, na maior parte das vezes, de pobreza ou discriminação, foram envolvidos no processo ilícito de trabalho forçado para exploração sexual, atividades agrícolas, trabalho doméstico, construção civil, fábricas clandestinas, economia informal e outras formas.

Vale ressaltar que, no Brasil, trata-se de uma situação cuja percepção conceitual existente ainda está sob o conhecimento e domínio de poucos acadêmicos e gestores públicos. Diante da abrangência e natureza do tráfico, é necessário tornar o fenômeno mais acessível conceitualmente à população que em geral é vítima, bem como instrumentalizar segmentos-chaves da sociedade civil para contribuir com as iniciativas de prevenção e alerta sobre os riscos das inúmeras promessas de trabalho que chegam a eles. Ademais, junto ao emaranhado de textos, existem também várias entidades, governamentais ou não, nacionais ou internacionais que orbitam nessa temática. É uma multiplicidade de entidades com mandatos ora complementares ora que se sobrepõem.

A OIT é um desses atores e, desde o início, sua constituição a comprometeu na proteção da criança e na promoção do trabalho decente como elementos essenciais necessários para se buscar a justiça social e a paz universal. O tráfico para o trabalho forçado ou exploração sexual é uma violação grave dos direitos humanos no mundo e seu combate é parte essencial do mandato da OIT.

Em 1930, a Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção sobre Trabalho Forçado (No. 29), que convoca os países a suprimir essa forma de trabalho. A exploração a que as vítimas de tráfico são submetidas é uma forma contemporânea dessa exploração. Essa Convenção já foi largamente ratificada pelos países e sua implementação é supervisionada, de perto, pela OIT. O tráfico de crianças é também considerado uma das piores formas de trabalho infantil e os países que ratificaram a Convenção da OIT que trata do assunto (No. 182, de 1999) devem tomar medidas imediatas e efetivas para proibir e eliminar essa situação. Ambas as convenções foram ratificadas

pelo Brasil. O processo de nacionalização das convenções da OIT, em particular da C.182, é um passo importante para a eliminação do tráfico de crianças.

Em linhas gerais, as piores formas de trabalho infantil são todas as formas de escravidão ou situações análogas a ela, como, por exemplo, a venda e o tráfico de crianças, escravidão por dívida, trabalho forçado ou compulsório. Nessa convenção, não há muito detalhamento sobre o fenômeno e as várias situações em que o trabalho forçado se dá, nem tão pouco a tipificação necessária para os arcabouços jurídicos dos países, por isso, cada país que a ratificou delineou sua legislação e atividades em discussões internas.

Por isso, um binômio com as convenções sobre Trabalho Forçado da OIT (C.29, de 1930 e C.105, de 1957) é importante à medida que há uma definição do termo trabalho forçado ou compulsório, como todo trabalho ou serviço que se impõe a alguém sob ameaça de punição e para o qual a pessoa em questão não se tenha oferecido voluntariamente. Nela, o recrutamento, transporte, transferência, acolhida ou recepção de pessoas são situações de tráfico contempladas pelas convenções.

Além desse aspecto logístico do fenômeno do tráfico, as convenções também qualificam a forma em que se facilita a locomoção de pessoas, que pode se dar por meio de ameaça, uso da força ou outras maneiras, como coerção, abdução, fraude, abuso de poder, exploração pela situação de vulnerabilidade, pela doação ou recebimento de pagamento ou benefícios para se conseguir o consentimento de alguém em se deixar controlar por outra pessoa com a finalidade de explorar para o trabalho e/ou exploração sexual.

Nesses casos, o suposto consentimento da vítima é irrelevante. Portanto, segundo as convenções, o tráfico é uma situação de crime passível de punição, que não necessariamente envolve o cruzamento de fronteiras. E o simples fato de um Estado-membro da OIT as ratificar, obriga-o a garantir que as penalidades impostas por lei sejam adequadas e efetivamente aplicadas.

As atividades para as quais pessoas são traficadas variam de acordo com o país ou o tipo de economia. Entretanto, segundo estudos e diagnósticos que a OIT vem coletando, indicam que, na sua maioria, são pessoas para trabalhar em serviços domésticos, plantações ou extrativismo, construção, minas, oficinas e fábricas, hotéis, restaurantes, ambulantes e mendicância. No contexto da exploração sexual, meninos, meninas, adolescentes, mulheres e homens são traficados e submetidos a trabalho forçado na prostituição, pornografia e turismo sexual.

Nesse contexto e, dentro do mandato da OIT, as ações da Organização com seus parceiros sociais, isto é, com os governos, organizações de empregadores e trabalhadores, estão sustentadas na crença de que se previne o tráfico de pessoas com a oferta aos adultos de trabalho decente, livre e produtivo, pelo mercado. Além disso, é fundamental

que se desenvolvam abordagens integradas com os mais diversos atores sociais, como a polícia, magistrados, conselheiros, autoridades do executivo local, que incluam sensibilização, capacitação e formação de quadros e sociedade civil, bem como incluir o envolvimento de setores produtivos capazes de melhorar a situação socioeconômica da sociedade.

Não se pode deixar de mencionar a promoção da igualdade de gênero como ferramenta importante para reduzir o tráfico de pessoas, uma vez que, para os traficantes, existe um forte vínculo entre oportunidades de emprego da mulher e sua situação de vulnerabilidade.

É nesse contexto que o tráfico de pessoas é uma agressão à dignidade humana individual e uma negação dos princípios fundamentais que regem o progresso social das nações. A Declaração dos Princípios Fundamentais e Direitos do Trabalho reafirma o compromisso da comunidade internacional para respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objetos das convenções, isto é:

- A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- A abolição efetiva do trabalho infantil;
- A eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Para tanto e, considerando que todos os estados membros estão obrigados a respeitar esses princípios, a OIT concentra seus esforços junto aos seus parceiros sociais na construção de alternativas e ações capazes de combater essa prática e auxiliar os estados membros a responder às demandas necessárias de acordo com a realidade.

## **A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – importância e desafios**

No caso brasileiro, participar do processo de construção de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, além de muito gratificante, representou um processo inovador na implementação de compromissos internacionais. Tradicionalmente, a partir de uma demanda social, notadamente dos movimentos sociais, constroem-se modelos de intervenções que, após testagem, discussão com a sociedade civil, articulação com o poder público para garantir recursos, universalizam-se benefícios por meio de programas de prevenção, retirada, reabilitação social das vítimas de exploração. Assim se deu de forma exemplar para o mundo todo, por exemplo, a construção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, mais conhecido como PETI. O PETI e a natureza multifacetada do problema do trabalho infantil

acabou transversalizando o problema por várias pastas e setores do governo e sociedade civil que culminou na elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil.

Com relação ao Tráfico de Pessoas, o processo se deu, curiosa e felizmente, de forma diferente. Antes de qualquer ação piloto focada no tema, antes mesmo de existir um Programa dirigido às vítimas, com orçamento negociado com autoridades do executivo ou sequer se agrupar as várias iniciativas existentes em torno de um Plano, orquestrou-se uma Política Nacional que ora está vigendo no Brasil. Essa ação, coordenada pelo Ministério da Justiça, representa o compromisso do governo federal em agir e enfrentar o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado, exploração sexual e remoção de órgão. Unir os diversos grupos e iniciativas sob o comando do Estado é a possibilidade mais eficaz de integrar e potencializar as ações existentes e construir novas estratégias.

Trata-se de uma abordagem diferente. Mais uma vez o Brasil inova em criatividade, assim como fez com o combate ao trabalho infantil. Os vários atores sociais que vêm acompanhando atentamente as discussões no país e o avanço do fenômeno do tráfico de pessoas no mundo souberam oportunizar um momento fértil de comprometimento de desejo político de todos os envolvidos em elaborar uma verdadeira peça de política pública, construída por uma combinação de mãos engajadas com a transformação dessa realidade no Brasil.

O tráfico de seres humanos sofre de uma carência de coordenação de execução entre os países que já implementam ações nessa direção, apesar dos esforços feitos para uma busca global pelo fim dessa grave violação de direitos humanos. Não será fácil implementar a recém-criada Política Nacional se não houver uma verdadeira coordenação de esforços, tanto em nível nacional como internacional.

Hoje, a maior parte das vítimas brasileiras continua sendo crianças, adolescentes, homens e mulheres negos e, como 43%<sup>5</sup> do total de casos de tráfico no mundo são para fins de exploração sexual, são as mulheres as que mais sofrem (98%), por isso é tão importante a articulação dos diversos setores governamentais e não-governamentais para ações eficazes de enfrentamento ao tráfico e atendimento das vítimas.

### **Muito trabalho, mas com integração e eficácia**

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas já mostra seus impactos positivos, tanto com relação ao diálogo promovido entre os diversos atores, quanto ao aumento do número de ações de combate, prevenção e atendimento. A política prevê esses três eixos, não tendo o foco apenas nas ações de repressão. Sem dúvida conscientizar,

---

<sup>5</sup> Idem 2.

eliminar as formas de discriminação, promover o trabalho decente e erradicar o trabalho infantil são as principais armas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, que assume hoje a posição de uma das maiores ações criminosas em todo o mundo.

O Brasil está num processo de organização para o combate a essa violação dos direitos humanos, inclusive com relação à legislação penal, que prevê o tráfico internacional e interno para fins de exploração sexual, mas não para fins de trabalho forçado ou remoção de órgãos. Para esse caso, deve-se recorrer a outros artigos não específicos e que não representam a gravidade da situação apresentada. Isso não significa que a mudança da lei penal, por si só, será responsável pela diminuição do crime de tráfico; ela ajudaria a esclarecer o conceito, competências e limites para categorização do crime, no entanto a prevenção é o melhor e mais eficaz meio de eliminar esse crime.

Nesse contexto e considerando que a OIT tem papel de fortalecer as políticas públicas concernentes à sua área de atuação, esteve presente em todos os momentos importantes da construção da política nacional e participa, na forma que a compete, das atividades do plano nacional. As atividades dos projetos da OIT, dentre eles o Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (TIP), Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) e Trabalho Escravo, estão em perfeita consonância com a Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas em reconhecimento ao pioneirismo e importância na integração das políticas, prevenção e repressão ao crime.



# Uma reflexão sobre o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins Sexuais

Leila Paiva<sup>1</sup>

O presente artigo pretende abordar a questão do tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil, sob o prisma do PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL, implementado por *Partners of The Americas* e Instituto Companheiros das Américas (ICA) com o apoio da USAID. Para tanto, o texto dividir-se-á em três partes: no primeiro momento discorrerá sobre o programa, analisando sua estrutura, objetivos e, a partir de seu processo de implementação, o contexto em que está inserido; num segundo momento tratará sobre o histórico de enfrentamento ao fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil; e, por fim, os resultados já alcançados e as perspectivas de avanços.

Importante ressaltar que o programa pretende, acima de tudo, construir uma metodologia para a busca ativa, atendimento, acolhimento e encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas do tráfico para fins de exploração sexual no Brasil, portanto, não tem ainda as conclusões deste objetivo, uma vez que somente a validação da metodologia proposta poderá concluir por caminhos reais que aproxime toda a rede de enfrentamento e proteção dos rumos de uma verdadeira possibilidade de fazer frente à articulação perversa que explora esse público no Brasil.

## O Programa

O programa de assistência a crianças e adolescentes vítimas de tráfico para fins de exploração sexual vem sendo implementado desde outubro de 2006. Contando com o financiamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Programa, por meio de atividades de formação, assistência técnica e financeira, buscará desenvolver uma metodologia eficaz para o atendimento social, psicológico e de assistência jurídica para as crianças e adolescentes vítimas desse tipo de crime, de forma a facilitar a superação dos traumas da vitimização, e o conhecimento de seus direitos, garantindo assim maiores chances de retorno à convivência familiar e comunitária e às atividades produtivas. Estes componentes de estruturação do programa foram pensados a partir dos direitos garantidos pelo Protocolo de Palermo às vítimas de tráfico.

---

<sup>1</sup> Diretora de Programas, Partners of the Americas e ICA.

O programa está sendo implementado em 10 cidades brasileiras. Manaus, São Luis, Fortaleza, Natal, Foz de Iguaçu, Rio Branco, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro, que são consideradas estratégicas para o enfrentamento ao tráfico para fins de exploração sexual.

Os municípios foram escolhidos pelo fato de existirem indícios de várias fontes (inquéritos, pesquisas, trabalhos de organizações não-governamentais e governamentais) da presença de rotas de tráfico interno e internacional de crianças e adolescentes nesses locais. Regiões estratégicas do ponto de vista das fronteiras e da chegada e saída do país também foram incluídas.

O desafio inicial foi inserir o tema na rede de assistência a crianças e adolescentes e construir de forma participativa uma proposta metodológica de intervenção que acesse o público invisibilizado, discutindo o atendimento e acolhimento, que garanta os direitos previstos no protocolo de Palermo e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprimorando os seguintes serviços locais:

- Fortalecendo e aprimorando o atendimento da rede de abrigos;
- Aperfeiçoando os serviços de assistência psicossocial e legal para as vítimas;
- Treinando equipes multidisciplinares de forma a garantir o acesso e o atendimento de qualidade às vítimas;
- Construindo um sistema de registro e notificação dos casos de tráfico para fins de exploração sexual, nos níveis local e nacional;
- Fortalecendo o suporte legal;
- Aumentando a consciência pública no engajamento da problemática e na busca de soluções.

A definição estratégica do Programa para construção de uma metodologia especializada de atendimento nessa área tem como premissa a compreensão de que o contexto da exploração sexual, especialmente na modalidade do tráfico para fins de exploração sexual, no tocante ao segmento criança e adolescente, inclui um sujeito que via de regra se encontra em risco e ameaça, com vínculo familiar fragilizado e credor de uma rede comunitária de proteção.

Em todas as etapas do processo de atendimento/ acolhimento, os aspectos de segurança e proteção também precisam ser considerados, incluindo, ainda, a prestação dos serviços especializados de atenção psicossocial e jurídica, que devem agregar outras questões diferenciadas do que é oferecido, por exemplo, ao público em situação de abandono ou violência doméstica.

Para fazer face a todos os componentes da proposta metodológica de atendimento, o programa conta desde o início com parceiros-âncora para sua implementação, que são instituições não-governamentais com algum conhecimento relevante para o desenvolvimento de uma metodologia de atendimento para crianças e adolescentes vítimas de tráfico. Essas organizações desenvolvem algum tipo de trabalho com o público do programa e irão aportar os conhecimentos adquiridos na construção da metodologia.

Os parceiros-âncoras, de acordo com seu componente no programa, são: Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) – Rio de Janeiro – RJ: (Re) Inserção Familiar / Abrigo; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Yves de Roussan (CEDECA-BA) – Salvador-BA: Atendimento Psicossocial; Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD) – São Paulo –SP: Atendimento Jurídico Especializado; Instituto Aliança – Salvador – BA: Atividades de Ocupação e Renda e o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) – São Paulo –SP: Sistematização de Conteúdos.

### **Contexto do Tráfico de Pessoas no Brasil**

A temática da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes foi incorporada na agenda política brasileira, especialmente com: a consolidação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual, aprovado em junho de 2000; as mudanças na legislação com a inclusão do artigo 244-A no Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>2</sup>; a criação de um Comitê Nacional e de uma Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; a elaboração de uma Matriz Intersetorial de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes<sup>3</sup>; e a implantação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (PAIR)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 244-A. Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no *caput* do art. 2º desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual: (dispositivo incluído pela Lei nº. 9.975, de 23.6.2000).

<sup>3</sup> Mapeamento realizado em Dez/2004 – Iniciativa conjunta SEDH/UNICEF/VIOLES-UnB.

<sup>4</sup> Programa de iniciativa conjunta da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e USAID, por meio de *Partners of the Americas* e OIT, criado com o objetivo de fortalecer a integração de ações em rede para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

O tema tráfico de pessoas para fins sexuais, uma das modalidades da exploração sexual comercial<sup>5</sup>, no caso de crianças e adolescentes, ganha maior visibilidade em 2002, com a realização da Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF)<sup>6</sup> que incluiu, como objeto de pesquisa, mulheres, crianças e adolescentes.

No entanto, o tráfico de pessoas começa a ser tratado como política pública no Brasil após o Congresso Nacional aprovar, por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, o texto do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças<sup>7</sup>.

Outra iniciativa importante foi a implantação do Programa Global de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, apoiado pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), para execução em quatro estados (Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo) e a recente aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, nos termos do Decreto Presidencial publicado em outubro de 2006.

Na área da infância e juventude, o tema teve mais espaço, principalmente com a alteração no artigo 231 do Código Penal, que substituiu a expressão 'tráfico internacional de mulheres' por 'tráfico internacional de pessoas' e ainda a inclusão do artigo 231-A que tipifica o tráfico interno de pessoas entre municípios e Estados e que, segundo a PESTRAF, atinge, em sua maioria, crianças e adolescentes.

É necessário, portanto, abordar a questão da exploração sexual comercial e do tráfico para fins sexuais sem perder de vista que essa intolerável prática tem uma dinâmica diferenciada na forma de agir das redes criminosas e, também, nos danos causados às suas vítimas.

Em que pesem todas essas inegáveis conquistas, imperioso reconhecer a necessidade de tornar mais visível esse perfil de público nas políticas públicas, principalmente na área do atendimento, em regime de abrigo.

---

<sup>5</sup> A Agenda de Ação de Estocolmo (1996) define que a exploração sexual comercial infantil é todo tipo de atividade em que as redes, usuários e pessoas usam o corpo de um menino, menina ou de adolescente para tirar vantagem ou proveito de caráter sexual com base numa relação de exploração comercial e poder e declara que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um crime contra a humanidade. Compreendida neste estudo através de quatro modalidades: Prostituição Infantil, Pornografia, Turismo Sexual e Tráfico, de acordo com o Instituto Interamericano del Niño (IIN), organismo internacional encarregado de repromover o bem-estar da maternidade e da infância nos países americanos. Foi criado em 9 de junho de 1927 por iniciativa do pediatra uruguayo Luis Morquio e reconhecido como organismo especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1949.

<sup>6</sup> Leal, Maria Lúcia e Leal, Maria de Fátima P., Orgs. Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - PESTRAF: Relatório Nacional - Brasil / Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal, organizadoras. - Brasília: CECRIA, 2003.

<sup>7</sup> O Governo Brasileiro ratificou o Protocolo em 2004.

## Resultados já alcançados e perspectivas

O programa está em desenvolvimento há um ano e avalia o processo de implementação e a contribuição das diversas atividades desenvolvidas, para a maior especialização de atores brasileiros no enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes, sob o ponto de vista da prevenção e do atendimento, e conta com significativos resultados, ressaltando-se entre eles a visibilidade e a maior compreensão acerca do fenômeno, pelas Redes de Atenção, em nível nacional.

Outra importante contribuição foi a possibilidade de diagnosticar que fatores precisam ser ultrapassados para que se tenha uma política integrada e eficaz nessa área, ressalte-se:

- a inexistência da categoria tráfico para fins sexuais nos registros de atendimento, fator que resultava na “invisibilidade” do público;
- a fragmentação de informações pela falta de um cadastro/sistema de notificação unificado;
- a ausência de uma “história” sobre o atendimento a este público (caracterização; abordagem, metodologias adotadas, etc.)
- a necessidade urgente de preparação técnica dos profissionais (dirigentes, técnicos, educadores, etc.) que trabalham diretamente no atendimento, acolhimento e encaminhamento para adequada intervenção nos casos de tráfico para fins de exploração sexual, de forma integrada.

O acúmulo das discussões feitas no programa possibilita o início de um esboço de uma proposta metodológica de intervenção a partir de algumas premissas:

### Com relação ao público atendido

- Inclusão do público masculino: diagnosticamos a existência do público masculino sendo alvo de redes de exploração sexual e tráfico, especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro, São Luís e Foz do Iguaçu. Diante dessa constatação, acrescentamos ao público atendido pelo programa os meninos, alterando a perspectiva inicial de trabalharmos somente com o público de meninas. A partir da demanda destes quatro municípios, realizamos a inclusão do público masculino no atendimento aos casos de exploração sexual e tráfico para esses fins.

- Adoção como princípio norteador de nossa metodologia a gestão participativa dos espaços de acolhimento e a participação efetiva do público atendido na construção do projeto de vida.

- Inclusão na metodologia do processo de acompanhamento do público atendido após o desligamento do abrigo, experiência vivenciada especialmente no modelo de repúblicas no município de São Paulo.

- Constatação da ausência do público de crianças e adolescentes vítimas de tráfico em espaços de acolhimento na quantidade estimada em face das denúncias produzidas em nosso país. Isso nos remeteu a incluir a discussão de um processo de **busca ativa** do público a ser atendido e acolhido. Incluímos em nosso processo de formação a necessidade de interface com o corpo de educadores sociais de rua para que possam acessar o público de vítimas de tráfico para fins de exploração sexual e encaminhar para o atendimento e o abrigo.

- A ausência de previsão normativa das garantias de vítimas de tráfico e do modelo de acolhimento do público atendido pelo programa fez com que definíssemos uma estratégia de contribuição técnica da nossa equipe e ainda de gestão política - institucional para inclusão destes dois temas, respectivamente, na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado pelo Presidente da República, em 26/10/2006, e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, aprovado pelo CONANDA e CNAS, em dezembro de 2006.

### **Com relação ao espaço de acolhimento:**

- Adoção da perspectiva de trabalhar o abrigo como espaço de acolhimento, flexibilizando o modelo inicialmente proposto, com a agregação de iniciativas como a de casas lares e repúblicas de jovens que também estão sendo incorporadas na metodologia discutida pelo programa.

- Definição de apoiar abrigos mistos, inicialmente em São Paulo e Foz do Iguaçu. Nos demais municípios estamos fomentando a replicação da metodologia em abrigos masculinos em face da inclusão do público masculino como vítimas de tráfico.

- A necessidade de discussão técnica dos parâmetros físicos construídos em nossa primeira oficina. Em face da distância entre os parâmetros iniciais e a realidade física dos espaços apoiados pelo programa, definimos pela contratação de uma consultoria especializada para discussão da readequação das estruturas com dirigentes e adolescentes abrigados.

- Construção de um sistema de banco de dados para sistematizar o processo de atendimento em abrigo, desde a chegada até o monitoramento do resultado da intervenção.

## Conclusão

O maior desafio hoje proposto pelo programa, considerando que a sociedade brasileira assume a existência de redes que circulam com crianças e adolescentes, numa tentativa de especializar o processo de exploração sexual destes meninos e meninas, conseguindo ao mesmo tempo vulnerabilizá-los ainda mais em face da distância de sua rede referência de atendimento e também dificultando o sucesso da política de proteção, é iniciar um processo de discussão da adequação das instituições e das normas legais (Estatuto da Criança e do Adolescente, Código Penal) às propostas programáticas vigentes (especialmente as recomendações do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e do Plano de Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em processo de construção). Constitui-se, assim, um grande desafio não só para os governos estaduais e municipais como para a sociedade em geral.

Esse desafio assume proporções ainda maiores quando se trata de torná-las aptas para o atendimento de casos de crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual comercial e do tráfico para esses fins, especialmente aquelas ameaçadas pelas redes criminosas que atuam nesta área.

Outra meta importante é efetivar uma ampla discussão sobre a necessidade de uma mudança cultural com relação ao atendimento/acolhimento, especialmente em regime de abrigo, de crianças e adolescentes, questão já pautada na agenda pública brasileira, mas também para reconhecer a existência de um perfil de público que requer uma atenção diferenciada e a adoção de procedimentos especializados decorrentes da singular situação de violação de seus direitos sexuais.

## Exposição de Motivos

Texto enviado pelo Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos / PR e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres / PR ao Presidente da República.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que “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”.

2. O tráfico de pessoas tem se tornado, nos últimos anos, um problema de dimensões cada vez mais alarmantes. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assinalam que durante o ano de 2005 o tráfico de pessoas fez aproximadamente 2.4 milhões de vítimas. A OIT estima que 43% dessas vítimas sejam subjugadas para exploração sexual e 32% para exploração econômica. O tráfico de pessoas é também uma das atividades criminosas mais lucrativas, podendo o lucro anual chegar a 31.6 bilhões de dólares. Levantamento do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) mostra também que, para cada ser humano transportado de um país para o outro, o lucro das redes criminosas pode chegar a US\$ 30 mil por ano.

3. No Brasil, ainda há poucos estudos especializados sobre o tema. Uma das pesquisas mais importantes e de abrangência nacional é a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf), realizada em 2002. Esse estudo apontou a existência de 241 rotas de tráfico interno e internacional de crianças, adolescentes e mulheres brasileiras, evidenciando a gravidade do problema no país.

4. A esse respeito, merecem destaque também os trabalhos conduzidos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, instituída em 2003, com o propósito de investigar as situações de violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Das diversas reuniões e audiências públicas realizadas pela CPMI, resultou um relatório final que contém uma série de proposições legislativas, baseadas nas conclusões das investigações feitas, algumas das quais já foram contempladas nas recentes alterações do Código Penal Brasileiro e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

5. Outra inovação recente no tratamento dessa questão no Brasil foi a inclusão, no Plano Plurianual para os anos de 2004-2007, de duas ações específicas, a cargo do Ministério da Justiça, voltadas para o enfrentamento do tráfico de pessoas: uma de



capacitação de profissionais da rede de atenção às vítimas e outra de realização de diagnósticos sobre o tráfico de seres humanos no país.

6. De se notar também que, com a edição da Lei nº 11.106 de 28 de março de 2005, houve importantes mudanças na legislação penal brasileira no tocante ao tráfico de pessoas. A redação dada ao artigo 231 do Código Penal foi alterada para abarcar o tráfico internacional de pessoas, não apenas de mulheres. Dentre os aspectos inovadores, destaca-se ainda a inclusão de um tipo penal específico para o tráfico de pessoas, quando este é desenvolvido em âmbito nacional apenas, sem ramificações internacionais. Assim, dispõe o novo artigo 231-A relativo ao tráfico interno de pessoas: “promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição”, prevendo pena de reclusão de 3 a 8 anos e multa.

7. Embora muitos casos referentes ao tráfico de pessoas envolvam vítimas brasileiras, sabe-se que o Brasil tem sido também o país de destino e de trânsito de muitas vítimas, quer sejam mulheres e adolescentes trazidas para fins de exploração sexual comercial, quer sejam homens trabalhadores que são transportados e mantidos em situações análogas a de escravo.

8. Portanto, fica evidente que, para que esse problema seja enfrentado de forma efetiva, faz-se necessário um esforço bem articulado e coordenado em níveis local, nacional, internacional e regional dos governos e da sociedade civil. Para além de combater o crime organizado internacional, há que se proteger e promover o respeito aos direitos humanos das vítimas de tráfico, independentemente de sua nacionalidade, situação migratória ou qualquer outro status. E em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos, ao ratificar diversos tratados internacionais, incluindo os três principais tratados gerais de proteção (os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos), o Brasil assumiu diversos compromissos e obrigações internacionais afetas à proteção aos direitos humanos em geral, mas também relacionadas à prevenção e ao combate ao tráfico de pessoas, bem como à proteção das vítimas.

9. Em primeiro lugar, vale destacar que, em 29 de janeiro de 2004, o governo brasileiro ratificou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000, promulgado pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Trata-se de um instrumento internacional que contém normas e medidas relativas a todos os aspectos relacionados ao tráfico de pessoas, quais sejam, a prevenção e o combate ao tráfico, bem como a assistência e a proteção às vítimas.

11. É sabido que o tráfico de pessoas faz de suas maiores vítimas as mulheres, crianças e adolescentes. A esse respeito, cumpre observar que o Brasil é Parte dos principais tratados internacionais relativos à proteção dos direitos da mulher. Em 1º de fevereiro de 1984, o governo brasileiro ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Posteriormente, em 28 junho de 2002, tornou-se Parte também do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979). No sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, vale destacar que o Brasil é também Estado Parte da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994).

12. Em se tratando de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, o governo brasileiro também se alinha aos instrumentos e às normas internacionalmente reconhecidas, tendo já ratificado a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989); o Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a Venda de Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil (1999); bem como a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994).

13. Por fim, dado que o tráfico de pessoas engloba também a exploração de trabalho ou serviços forçados, cumpre retomar a Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, bem como as principais convenções da OIT sobre essa matéria, em especial a Convenção nº 29 relativa ao Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930); a Convenção nº 105 referente à Abolição do Trabalho Forçado (1959); e a Convenção nº 182 referente às Piores Formas de Trabalho Infantil (1999), todas já ratificadas pelo Brasil.

14. Com base nessas considerações, e amparado na legislação pátria e nos instrumentos internacionais supracitados, construiu-se o presente projeto que ora submetemos ao apreço de Vossa Excelência. Resultado de um esforço conjunto, a presente proposta de Decreto foi elaborada por um Grupo de Trabalho formado por representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, cuja coordenação esteve a cargo do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

15. Inicialmente, em 2 de fevereiro de 2006, realizou-se reunião interministerial em que foi criado o referido Grupo de Trabalho com a função de elaborar uma proposta de política nacional referente ao tráfico de pessoas. Em reunião realizada no dia 17 de fevereiro, o Grupo de Trabalho optou por formar três subgrupos temáticos, que ficaram responsáveis pelos trabalhos relativos aos eixos de prevenção, atendimento às vítimas e defesa e responsabilização, respectivamente. Os subgrupos reuniram-se de forma

independente até apresentação de suas conclusões nas últimas reuniões do Grupo de Trabalho, ocorridas respectivamente nos dias 23 de março, 11 e 17 de abril do corrente ano.

16. No dia 10 de maio de 2006, a proposta de Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, resultante dos trabalhos supracitados, foi apresentada e aprovada em nova reunião de governo. Na ocasião, deliberou-se por submeter a proposta de Política Nacional à consulta pública, de forma a conferir legitimidade à Política então traçada e garantir a participação e mobilização da sociedade civil. Assim, a proposta esteve em consulta pública, disponível no *site* do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no período de 13 a 30 de junho de 2006, segundo publicação no Diário Oficial da União de 13 de junho do corrente.

17. Para aprofundar a discussão do tema e assegurar a participação da sociedade civil, realizou-se no dia 28 de junho, na sede da Procuradoria-Geral da República, o Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. Realizou-se, assim, um importante debate com a sociedade civil sobre as contribuições e sugestões que foram apresentadas durante a consulta pública. Participaram do seminário representantes de diversas organizações não-governamentais, organismos internacionais, governos federal e estaduais, além de pesquisadores e outros técnicos que trabalham com a tema do tráfico de pessoas no Brasil.

18. Dessa forma, o projeto de Decreto submetido à consideração de Vossa Excelência abrange as contribuições e os produtos finais da referida consulta pública e do Seminário Nacional realizado em junho deste ano.

19. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, anexa ao projeto de Decreto, está dividida em três capítulos. O Capítulo I dispõe sobre sua finalidade precípua, qual seja, traçar diretrizes, princípios e ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Na primeira parte, define-se ainda a expressão “tráfico de pessoas”, tal como prevêm os principais instrumentos internacionais, notadamente o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, e a legislação brasileira referente ao assunto.

20. Cumpre destacar que, ao se adotar a expressão “tráfico de pessoas” constante no aludido Protocolo, fez-se mister especificar e adaptar a definição ao ordenamento jurídico pátrio. Assim, a redação dada ao art. 2º, § 1º a 6º, responde a essa necessidade, buscando evitar eventuais descompasso da definição adotada com a ordem vigente.

21. O Capítulo II trata dos princípios e das diretrizes, gerais e específicas, que conformam e orientam a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Fiel aos princípios gerais consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos

internacionais de direitos humanos do quais o Brasil é Parte, o núcleo da Política Nacional estruturou-se em torno de três grandes eixos de atuação: prevenção ao tráfico de pessoas (art. 5º); repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores (art. 6º); e atenção às vítimas (art. 7º).

22. Essas diretrizes específicas são, no capítulo seguinte (Capítulo III), desdobradas em ações de competência de órgãos e entidades públicas das áreas de justiça e segurança pública, relações exteriores, educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura. Dado o seu caráter complexo e multidimensional, o enfrentamento ao tráfico de pessoas requer ações conjuntas e coordenadas entre as várias áreas afetadas ao problema. Portanto, para a construção das ações listadas nesse capítulo, partiu-se de um levantamento das atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo Federal nessas diversas áreas.

23. Finalmente, vale ressaltar que o Capítulo III, ao cuidar das Ações, servirá de *substratum* para a construção do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, próxima etapa desse processo. O projeto de Decreto prevê, portanto, a criação de um Grupo de Trabalho interministerial cuja competência será a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Com o Plano Nacional, pretende-se dar real concretude e efetividade às ações preventivas, repressivas e de atenção às vítimas que consubstanciam a Política Nacional, ao se estabelecer propostas, prazos definidos e responsáveis pela execução de cada ação.

Estas são, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a anexa proposta de Decreto ao descortino de Vossa Excelência, na certeza de que, se aceita, há de constituir um importante marco no tratamento desse problema pelo Estado brasileiro.

Respeitosamente,

**MÁRCIO THOMAZ BASTOS**  
Ministro de Estado da Justiça

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 5.948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006.**

Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

**DECRETA:**

Art. 1º Fica aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas, conforme Anexo a este Decreto.

Art. 2º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.

Art. 3º O Grupo de Trabalho será integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

- I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
- II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;
- III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
- IV - Casa Civil da Presidência da República;
- V - Ministério da Justiça;
- VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VII - Ministério da Saúde;
- VIII - Ministério do Trabalho e Emprego;
- IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- X - Ministério da Educação;
- XI - Ministério das Relações Exteriores;
- XII - Ministério do Turismo;

XIII - Ministério da Cultura; e  
XIV - Advocacia-Geral da União.

§ 1º O Grupo de Trabalho será coordenado conjuntamente pelos representantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça.

§ 2º Os membros do Grupo de Trabalho serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados em portaria conjunta do Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, do Secretário Especial dos Direitos Humanos e do Ministro de Estado da Justiça.

§ 3º A coordenação do Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades.

§ 4º O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho serão convidados a fazer parte do Grupo de Trabalho.

Art. 4º O Grupo de Trabalho poderá instituir comissões ou subgrupos temáticos com a função de colaborar, no que couber, para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração do PNETP.

Art. 5º Compete ao Grupo de Trabalho:

- I - promover a difusão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, fomentando a discussão para subsidiar a elaboração do PNETP;
- II - estabelecer a metodologia para a elaboração da proposta do PNETP;
- III - definir as metas, prioridades e ações do PNETP; e
- IV - elaborar a proposta do PNETP.

Art. 6º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério da Justiça prestarão apoio técnico e administrativo ao Grupo de Trabalho.

Art. 7º O Grupo de Trabalho deverá apresentar relatório final com proposta do PNETP ao Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, ao Secretário Especial dos Direitos Humanos e ao Ministro de Estado da Justiça.

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá prazo de noventa dias, a contar da sua instalação, para conclusão dos seus trabalhos, prorrogável, por mais trinta dias, pelo Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos e pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante justificativa apresentada pelos coordenadores

do colegiado.

Art. 9º A participação no Grupo de Trabalho é de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de outubro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Márcio Thomaz Bastos*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.10.2006

## **ANEXO**

### **POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**

#### **CAPÍTULO I**

##### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria.

Art. 2º Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços

forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

§ 1º O termo “crianças” descrito no caput deve ser entendido como “criança e adolescente”, de acordo com a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 2º O termo “raptó” descrito no caput deste artigo deve ser entendido como a conduta definida no art. 148 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal Brasileiro, referente ao seqüestro e cárcere privado.

§ 3º A expressão “escravatura ou práticas similares à escravatura” deve ser entendida como:

I - a conduta definida no art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, referente à redução à condição análoga a de escravo; e

II - a prática definida no art. 1º da Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, como sendo o casamento servil.

§ 4º A intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas.

§ 5º O tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo Estado-membro da Federação, ou de um Estado-membro para outro, dentro do território nacional.

§ 6º O tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre Estados distintos.

§ 7º O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.

## **CAPÍTULO II**

### **PRINCÍPIOS E DIRETRIZES**

#### **Seção I**

#### **Princípios**

Art. 3º São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou



social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

III - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais;

IV - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;

V - respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;

VI - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e

VII - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

Parágrafo único. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas observará os princípios da proteção integral da criança e do adolescente.

## **Seção II**

### **Diretrizes Gerais**

Art. 4º São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;

II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;

III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;

IV - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;

V - fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência;

VII - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social;

VIII - incentivo e realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados;

IX - incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima e para o atendimento e reinserção social das vítimas;

X - harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema;

XI - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

XII - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas; e

XIII - garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias e estabelecimento de canais de diálogo, entre o Estado, sociedade e meios de comunicação, referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

### **Seção III**

#### **Diretrizes Específicas**

Art. 5º São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas:

I - implementação de medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial, nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, direitos humanos, dentre outras;

II - apoio e realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens;

III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;

IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e

V - fortalecimento dos projetos já existentes e fomento à criação de novos projetos de prevenção ao tráfico de pessoas.

Art. 6º São diretrizes específicas de repressão ao tráfico de pessoas e de responsabilização de seus autores:

I - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;

II - cooperação jurídica internacional;

III - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e

IV - integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos.

Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas:

I - proteção e assistência jurídica, social e de saúde às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;

II - assistência consular às vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação;

III - acolhimento e abrigo provisório das vítimas de tráfico de pessoas;

IV - reinserção social com a garantia de acesso à educação, cultura, formação profissional e ao trabalho às vítimas de tráfico de pessoas;

V - reinserção familiar e comunitária de crianças e adolescentes vítimas de tráfico de pessoas;

VI - atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, atuação profissional ou outro status;

VII - proteção da intimidade e da identidade das vítimas de tráfico de pessoas; e

VIII - levantamento, mapeamento, atualização e divulgação de informações sobre instituições governamentais e não-governamentais situadas no Brasil e no exterior que prestam assistência a vítimas de tráfico de pessoas.

### **CAPÍTULO III**

#### **AÇÕES**

Art. 8º Na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, caberá aos órgãos e entidades públicos, no âmbito de suas respectivas competências e condições, desenvolver as seguintes ações:

I - na área de Justiça e Segurança Pública:

a) proporcionar atendimento inicial humanizado às vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao País na condição de deportadas ou não admitidas nos aeroportos, portos e pontos de entrada em vias terrestres;

b) elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento do tráfico de pessoas e crimes correlatos;

c) fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais ligados à segurança pública para atuação articulada na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores;

d) propor e incentivar a adoção do tema de tráfico de pessoas e direitos humanos nos currículos de formação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito, federais, estaduais e municipais, para capacitação, quando do ingresso na instituição e de forma continuada, para o enfrentamento a este tipo de crime;

e) fortalecer as rubricas orçamentárias existentes e criar outras voltadas para a formação dos profissionais de segurança pública e de justiça na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

f) incluir nas estruturas específicas de inteligência policial a investigação e repressão ao tráfico de pessoas;

g) criar, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, estruturas específicas para o enfrentamento do tráfico de pessoas e outros crimes contra direitos humanos;

h) promover a aproximação dos profissionais de segurança pública e operadores do Direito com a sociedade civil;

i) celebrar acordos de cooperação com organizações da sociedade civil que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas e no atendimento às vítimas;

j) promover e incentivar, de forma permanente, cursos de atualização sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública, preferencialmente por meio de suas instituições de formação;

l) articular os diversos ramos do Ministério Público dos Estados e da União, da Magistratura Estadual e Federal e dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública;

m) organizar e integrar os bancos de dados existentes na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas e áreas correlatas;

n) celebrar acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para subsidiar a atuação judicial e extrajudicial;

o) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de combate à lavagem de dinheiro, ao tráfico de drogas e armas e a outros crimes correlatos;

p) desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de prevenção, investigação e repressão ao tráfico de pessoas cometido com o uso da rede mundial de computadores, e consequente responsabilização de seus autores; e

q) incluir a possível relação entre o desaparecimento e o tráfico de pessoas em pesquisas e investigações policiais;

II - na área de Relações Exteriores:

a) propor e elaborar instrumentos de cooperação internacional na área do enfrentamento ao tráfico de pessoas;

b) iniciar processos de ratificação dos instrumentos internacionais referentes ao tráfico de pessoas;

c) inserir no Manual de Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores um capítulo específico de assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas;

d) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de remoção oferecidos aos servidores do Ministério de Relações Exteriores;

e) promover a coordenação das políticas referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em fóruns internacionais bilaterais e multilaterais;

f) propor e apoiar projetos de cooperação técnica internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

g) coordenar e facilitar a participação brasileira em eventos internacionais na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e

h) fortalecer os serviços consulares na defesa e proteção de vítimas de tráfico de pessoas;

### III - na área de Educação:

a) celebrar acordos com instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados ao tráfico de pessoas;

b) incluir a questão do tráfico de pessoas nas ações e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC);

c) apoiar a implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas nas escolas;

d) incluir e desenvolver o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas nas formações continuadas da comunidade escolar, em especial os trabalhadores da educação;

e) promover programas intersetoriais de educação e prevenção ao tráfico de pessoas para todos os atores envolvidos; e

f) fomentar a educação em direitos humanos com destaque ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em todas modalidades de ensino, inclusive no ensino superior;

### IV - na área de Saúde:

a) garantir atenção integral para as vítimas de tráfico de pessoas e potencializar os serviços existentes no âmbito do Sistema Único de Saúde;

b) acompanhar e sistematizar as notificações compulsórias relativas ao tráfico de

pessoas sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos, violência e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho;

c) propor a elaboração de protocolos específicos para a padronização do atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; e

d) capacitar os profissionais de saúde na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas;

V - na área de Assistência Social:

a) oferecer assistência integral às vítimas de tráfico de pessoas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social;

b) propiciar o acolhimento de vítimas de tráfico, em articulação com os sistemas de saúde, segurança e justiça;

c) capacitar os operadores da assistência social na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; e

d) apoiar a implementação de programas e projetos de atendimento específicos às vítimas de tráfico de pessoas;

VI - na área de Promoção da Igualdade Racial:

a) garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial nas políticas governamentais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

b) apoiar as experiências de promoção da igualdade racial empreendidas por Municípios, Estados e organizações da sociedade civil voltadas à prevenção ao tráfico de pessoas e atendimento às vítimas; e

c) promover a realização de estudos e pesquisas sobre o perfil das vítimas de tráfico de pessoas, com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira;

VII - na área do Trabalho e Emprego:

a) orientar os empregadores e entidades sindicais sobre aspectos ligados ao recrutamento e deslocamento de trabalhadores de uma localidade para outra;

b) fiscalizar o recrutamento e o deslocamento de trabalhadores para localidade diversa do Município ou Estado de origem;

c) promover articulação com entidades profissionalizantes visando capacitar e reinserir a vítima no mercado de trabalho; e

d) adotar medidas com vistas a otimizar a fiscalização dos inscritos nos Cadastros

de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas a de Escravo;

VIII - na área de Desenvolvimento Agrário:

a) diminuir a vulnerabilidade do trabalhador e prevenir o recrutamento mediante políticas específicas na área de desenvolvimento rural;

b) promover ações articuladas com parceiros que atuam nos Estados de origem dos trabalhadores recrutados;

c) formar parcerias no que tange à assistência técnica para avançar na implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;

d) excluir da participação em certames licitatórios e restringir o acesso aos recursos do crédito rural a todas as pessoas físicas ou jurídicas que explorem o trabalho forçado ou em condição análoga a de escravo;

e) promover a reinclusão de trabalhadores libertados e de resgate da cidadania, mediante criação de uma linha específica, em parceria com o Ministério da Educação, para alfabetização e formação dos trabalhadores resgatados, de modo que possam atuar como agentes multiplicadores para a erradicação do trabalho forçado ou do trabalho em condição análoga a de escravo; e

f) incentivar os Estados, Municípios e demais parceiros a acolher e prestar apoio específico aos trabalhadores libertados, por meio de capacitação técnica;

IX - na área dos Direitos Humanos:

a) proteger vítimas, réus colaboradores e testemunhas de crimes de tráfico de pessoas;

b) receber denúncias de tráfico de pessoas através do serviço de disque-denúncia nacional, dando o respectivo encaminhamento;

c) incluir ações específicas sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas e fortalecer ações existentes no âmbito de programas de prevenção à violência e garantia de direitos;

d) proporcionar proteção aos profissionais que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas e que, em função de suas atividades, estejam ameaçados ou se encontrem em situação de risco;

e) incluir o tema do tráfico de pessoas nas capacitações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares;

f) articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes em regiões de fronteira;

g) promover, em parceria com os órgãos e entidades diretamente responsáveis, a prevenção ao trabalho escravo, através da sensibilização de operadores de Direito, orientação a produtores rurais acerca dos direitos trabalhistas, educação e capacitação de trabalhadores rurais; e

h) disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios identificados como focos de aliciamento de mão-de-obra para trabalho escravo;

X - na área da Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher:

a) qualificar os profissionais da rede de atendimento à mulher em situação de violência para o atendimento à mulher traficada;

b) incentivar a prestação de serviços de atendimento às mulheres traficadas nos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;

c) apoiar e incentivar programas e projetos de qualificação profissional, geração de emprego e renda que tenham como beneficiárias diretas mulheres traficadas;

d) fomentar debates sobre questões estruturantes favorecedoras do tráfico de pessoas e relativas à discriminação de gênero;

e) promover ações de articulação intersetoriais visando a inserção da dimensão de gênero nas políticas públicas básicas, assistenciais e especiais;

f) apoiar programas, projetos e ações de educação não-sexista e de promoção da diversidade no ambiente profissional e educacional;

g) participar das capacitações visando garantir a temática de gênero; e

h) promover, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, debates sobre metodologias de atendimento às mulheres traficadas;

XI - na área do Turismo:

a) incluir o tema do tráfico de pessoas, em especial mulheres, crianças e adolescentes nas capacitações e eventos de formação dirigidos à cadeia produtiva do turismo;

b) cruzar os dados dos diagnósticos feitos nos Municípios para orientar os planos de desenvolvimento turístico local através do programa de regionalização; e

c) promover campanhas de sensibilização contra o turismo sexual como forma de prevenção ao tráfico de pessoas;

XII - na área de Cultura:

a) desenvolver projetos e ações culturais com foco na prevenção ao tráfico de pessoas; e

b) fomentar e estimular atividades culturais, tais como programas regionais de



## **Relatório de Atividades do Governo Federal desenvolvidas no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2003-2006)**

Dado o seu caráter multifacetado e transnacional, o enfrentamento ao tráfico de pessoas requer ações conjuntas. Nos últimos anos, um esforço coordenado entre o governo federal e governos estaduais, organismos internacionais e diversas organizações da sociedade civil tem procurado trazer à luz medidas preventivas e repressivas necessárias para fazer frente ao fenômeno, bem como as de caráter assistencial e de proteção às vítimas. As principais iniciativas do governo federal estão sintetizadas a seguir.

### **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)**

Em dezembro de 2001, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC) assinaram um acordo de cooperação técnica para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres para fins de exploração sexual. O projeto, intitulado "Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil", atuou, até agosto de 2005, em quatro Estados brasileiros considerados estratégicos: Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo (os dois primeiros, por serem locais de origem de grande parte das vítimas desse crime; e os outros dois, por possuírem os principais aeroportos internacionais do país). O projeto, cuja nova etapa encontra-se atualmente em fase de negociação, priorizou as seguintes ações: a) diagnóstico (na forma de pesquisas) sobre o tráfico de pessoas; b) ações de capacitação focada nos operadores de Direito e outros funcionários públicos da rede de atenção à vítima; c) campanhas de conscientização da população; e d) a construção de um banco de dados nacional sobre o tema, a ser gerenciado pelo Ministério da Justiça.

Em relação ao diagnóstico, foram realizadas três pesquisas. A primeira delas foi feita a partir de um levantamento dos casos, inquéritos e processos judiciais registrados nos Tribunais de Justiça Federal e nas superintendências da Polícia Federal dos quatro Estados do projeto piloto, entre dezembro de 2000 e janeiro de 2003. A outra pesquisa, lançada no dia 6 de março de 2006, foi realizada no aeroporto internacional de Guarulhos em parceria com a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Receita Federal, a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), a Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD), dentre outros. O objetivo da pesquisa era detectar a presença de mulheres brasileiras objeto de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, que retornam ao Brasil pelo aeroporto de Guarulhos na condição de deportadas ou não admitidas. Por fim, a terceira pesquisa

foi realizada no Rio Grande do Sul com o propósito de realizar um mapeamento das rotas de tráfico internacional de pessoas no Estado, aprofundando as descobertas feitas pela Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Brasil (Pestraf), de 2002.

No tocante às capacitações, a SNJ realizou cursos de capacitação em São Paulo (2003), Ceará (2004), Goiás (2004) e Rio de Janeiro (2005). O projeto apoiou ainda outras capacitações realizadas nos Estados do Mato Grosso do Sul e no Pará. A SNJ também participou do esforço de realização de oficinas regionais para policiais promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Polícia Federal, Academia Nacional de Política, Ministério Público Federal, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e outros parceiros.

Quanto às campanhas, o governo federal iniciou uma campanha nacional de conscientização em 2004. A campanha teve duração de dois meses no rádio e segue até o presente momento com a distribuição de panfletos junto aos passaportes emitidos pela Polícia Federal. O material de campanha inclui como número de referência para denúncias o Disque Denúncia Nacional da Exploração Sexual (0800 99 0500, agora número 100), coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com o apoio da Petrobrás. Outro meio de divulgação foi a inserção diária de *spots* nas emissoras de rádio AM e FM em cidades do interior de Goiás e Ceará. Os *spots* foram veiculados diariamente durante 38 dias.

Também já se iniciou a elaboração de um banco de dados sobre o tráfico de pessoas, que incluirá informações sobre as rotas de tráfico, a origem e o destino das pessoas traficadas, as características das organizações criminosas envolvidas, o acompanhamento dos processos judiciais, dentre outras. O banco reunirá ainda pesquisas relevantes realizadas no país, bem como informações sobre os atendimentos prestados nos escritórios de atendimento às vítimas. O sistema terá ainda um portal na Internet para divulgação de informações genéricas sobre o tráfico de pessoas, pesquisas, geração de relatórios a partir dos dados contidos no sistema e telefones úteis de serviços de apoio à vítima no Brasil e nos principais países de destino.

Em parceria com outras entidades, foram também instalados escritórios de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas nos quatro Estados do projeto piloto. O objetivo principal é fornecer auxílio jurídico, psicológico e social às pessoas traficadas no momento do seu retorno ao país. Em cada Estado, formou-se uma rede diversa de parcerias para iniciar o trabalho de atendimento, ainda em fase de estruturação. Parte das atividades do novo projeto em negociação com o UNODC será voltada à estrutura e ao desenvolvimento de metodologia de atendimento desses serviços.

## **Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**

Em dezembro de 2004, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em parceria com a Organização Internacional do Trabalho, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Nacional de Justiça e a Polícia Federal e a Procuradoria da República, realizou Seminário Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual, reunindo policiais civis, militares, rodoviários federais, federais e operadores do Direito, com objetivo de dar início à capacitação dos profissionais de segurança pública e à implementação de uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual em todo o país.

Como desdobramento desse evento, em 2005 foram realizadas quatro oficinas regionais, abarcando todas as unidades da Federação, com o propósito de aprofundar o tema e possibilitar a participação de um contingente maior de profissionais de segurança pública e das polícias militar e civil de cada Estado, assim como policiais federais de cada Superintendência Regional. O foco das oficinas incluiu vários aspectos relacionados ao tráfico de pessoas, desde discussões de gênero e pobreza, até as formas de cooperação internacional para investigação do tráfico internacional e as formas de identificação e prevenção desse crime no Brasil. No total, foram capacitados 400 profissionais de segurança pública.

A SENASP implantou também o Projeto de Educação a Distância, denominado “Segurança Pública e Educação ao Alcance de Todos”, que tem como princípio a democratização do ensino dos operadores de segurança pública. Para operacionalizar os cursos à distância, foram capacitados 54 tutores em todo o país com vistas ao acompanhamento do aluno. A SENASP promoveu, como um dos primeiros cursos à distância, a temática do Tráfico de Seres Humanos. Em dois meses, o curso de Tráfico de Seres Humanos atendeu 549 profissionais de segurança pública. Além disso, o Projeto desenvolveu um canal corporativo de educação – TV SENASP –, que é um espaço de discussão e informação, em que já foram gravados programas de entrevistas e debates sobre o tema do tráfico de pessoas.

## **Departamento de Polícia Federal (DPF)**

A Polícia Federal tem realizado, especialmente a partir de agosto de 2004, uma série de operações policiais de inteligência na área do tráfico de pessoas nos Estados do Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio Grande do Norte, dentre outros, muitas vezes em conjunto com as polícias da Espanha, Portugal e Alemanha, que têm resultado na prisão de vários suspeitos tanto no Brasil quanto no exterior.

A Academia Nacional de Polícia (ANP), através da Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública, participou das reuniões com outros órgãos afins ao tema para a elaboração do material “Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual”, que foi publicado pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Este material foi utilizado como base para a formulação, entre o Serviço de Capacitação e Ensino à Distância da ANP e SENASP, do primeiro curso à distância do DPF.

A Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública sugeriu a inclusão do tema de Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual nos cursos de formação profissional de policiais federais, que foi realizado para os atuais formandos na ANP.

### **Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)**

Polícia Rodoviária Federal (PRF), a partir das atribuições que lhe conferem a Constituição Federal, bem como o Decreto-Lei 1.655/95<sup>1</sup>, figura como um dos órgãos federais com competência específica de atuação focada na importância social da criança e do adolescente.

Sabendo-se que a questão do tráfico de pessoas se desdobra também para a finalidade de exploração de mão-de-obra em condições de escravidão, a PRF tem tido sucesso ao atuar conjuntamente com outros órgãos federais nas ações de combate a esta forma de exploração. Nesse sentido, a PRF alcançou a marca de 309 trabalhadores liberados em 2005, sendo que, em 2006 (até 1º de junho), já somam mais de 361.

Para tais ações, a PRF apóia-se legalmente no referido Decreto, cujo inciso X preconiza que a Polícia Rodoviária Federal deve “colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis”.

Visando uma participação mais expressiva na segurança pública, em 2003 a PRF criou a Divisão de Combate ao Crime, unidade responsável por gerenciar e fomentar ações de enfrentamento ao crime, em suas diversas modalidades, garantindo à instituição responder, no âmbito das rodovias federais, às demandas de repressão à macrocriminalidade.

A Polícia Rodoviária Federal tem intensificado a fiscalização no trânsito de crianças, adolescentes e adultos sem a devida documentação pelas rodovias, realizando operações

---

<sup>1</sup> O inciso IX do referido Decreto estabelece que a PRF deve “efetuar a fiscalização e o controle do tráfego de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990” (Estatuto da Criança e do Adolescente).

específicas em áreas vulneráveis à exploração sexual e ao trabalho escravo, sendo alvos primários os postos de combustíveis. Em parceria com as redes de proteção local, a PRF já mapeou, nos últimos anos, mais de 1200 pontos de exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias federais.

Todo o compromisso demonstrado faz parte de uma política de engajamento na segurança pública, auxiliando o governo federal em seus objetivos estruturais: inclusão social e redução das desigualdades; crescimento e geração de trabalho, emprego e renda; cidadania e fortalecimento da democracia.

## **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

### **Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)**

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos coordena o Programa Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que prioriza, dentre outras ações, o enfrentamento à exploração sexual comercial, incluindo o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual.

Um dos principais programas atualmente em andamento é o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (PAIR), que tem por finalidade o fortalecimento das redes locais através de ações integradas, possibilitando a articulação e a integração dos serviços, associada à participação social na construção dos processos. Através de projetos piloto em 6 municípios no país, o PAIR construiu e testou metodologias que foram consolidadas em Planos de Ação, que podem agora ser reaplicados em outras regiões do país. Os 6 municípios piloto foram escolhidos por sua posição geográfica e/ ou pelos índices de violência sexual infanto-juvenil, tráfico de pessoas e transmissão do HIV/ AIDS que apresentam. Em 2006 a metodologia do PAIR será disseminada em 43 municípios de 11 unidades da Federação.

A SEDH oferece ainda um serviço de Disque Denúncia Nacional, que recebe denúncias de violação de direitos de crianças e adolescentes, principalmente das violações dos direitos sexuais e reprodutivos. Recebe ainda denúncias de tráfico de pessoas (independentemente da idade da vítima) e informações acerca do paradeiro de crianças e adolescentes desaparecidos. As denúncias são recebidas pelo número 100 (número de utilidade pública), que funciona diariamente, das 8:00 às 22:00, inclusive nos finais de semana e feriados. As denúncias classificadas como tráfico de pessoas são imediatamente repassadas à Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal para investigação.

Para melhor articulação das políticas públicas referentes a esse tema, foi criada em 2003 a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e

Adolescentes, atualmente coordenada pela SEDH, com o objetivo de propor a formulação de políticas públicas integradas para a erradicação da violência sexual contra crianças e adolescentes e integrar programas e ações de âmbito federal. Em 2004, foi elaborada, no âmbito da Comissão Intersectorial, a Matriz Intersectorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA). A Matriz contém um mapeamento dos municípios e localidades brasileiras com casos confirmados ou denunciados de ESCCA, informações sobre programas do governo federal existentes nessas unidades da Federação e sobre a rede de responsabilização e defesa instalada. A Matriz auxilia a análise, orientação, organização e formulação de políticas públicas.

Outra comissão chefiada pela SEDH é a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), que tem como função primordial monitorar a execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, que contém 76 ações e cuja execução é compartilhada por órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, entidades da sociedade civil e organismos internacionais. No Brasil, é bem comum o tráfico interestadual de pessoas para fins de trabalho escravo, sendo esta prática já reconhecida pela legislação brasileira como criminosa.

### **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)**

Uma das prioridades da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres é a construção de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, compreendendo as dimensões da prevenção, enfrentamento e atenção às mulheres em situação de violência e do combate à impunidade dos agressores. Esta Política é estruturada através da implementação das redes de serviços, da capacitação de profissionais, da criação de normas e padrões de atendimento, do aperfeiçoamento da legislação nacional e de iniciativas que interfiram nos padrões culturais machistas e patriarcais ainda existentes na sociedade brasileira.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres também lançou, em 25 de novembro de 2005, a Central de Atendimento à Mulher (180), cujo objetivo é receber denúncias, orientar e encaminhar para os órgãos competentes os casos de violência contra a mulher, estando apta a atender denúncias de tráfico de pessoas, especialmente de mulheres.

Como importante estrutura na rede de enfrentamento às vítimas do tráfico de pessoas, a SPM apóia projetos para o aparelhamento e criação de Centros de Referência que ofereçam atendimentos psicológico, social e jurídico e prestem serviços de orientação e informação às mulheres em situação de violência, incluindo as mulheres traficadas. Há também as Casas-abrigo como opção de pouso e albergue no período em que a mulher

vitimada não conseguir alternativas de moradia, já que estas casas possuem endereços sigilosos. Para os casos de tráfico interno envolvendo mulheres, existem as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), fomentadas por uma parceria com a SENASP, cuja normatização já foi aprovada para capacitação para este tipo de atendimento.

No cenário internacional, principalmente no âmbito do Mercosul, da Comissão Interamericana de Mulheres da OEA (CIM) e Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) das Nações Unidas, a SPM é também sistematicamente inquirida sobre esta pauta, por serem majoritariamente as mulheres envolvidas neste crime, tanto como vítimas ou como aliciadoras.

## **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)**

### **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)**

O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação - SECAD/MEC, desde 2004 tem encarado o desafio de articular políticas públicas para garantir a educação de qualidade para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, liberando recursos, planejando, orientando e coordenado ações educacionais complementares, a exemplo do que ocorre no "Programa Escola Aberta". A proposta das Ações Educacionais Complementares da Coordenação Geral de Ações Educacionais Complementares da SECAD é reinserir crianças, adolescentes e jovens que estão fora da escola e assegurar a permanência e o sucesso educacional aos que estão na escola, com atividades que envolvam também as famílias, promovendo ações de caráter social e educativo (esportivas, recreativas, culturais, de aprendizagem e acompanhamento escolar, de mediação e redução de conflitos, étnico-raciais, de educação para cidadania e direitos humanos etc.), desenvolvidas junto a crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social e suas respectivas famílias, em horário diferenciado do das aulas regulares, ampliando, assim, o tempo de permanência desses alunos no contexto educativo.

As Ações Educacionais Complementares estão voltadas para implementação de uma política de educação inclusiva, centrada na ética da diversidade e na garantia dos direitos de cidadania. Tem por princípio o protagonismo, especialmente de crianças e adolescentes. Prevê a orientação vocacional, potencializando habilidades visando à capacitação profissional e autonomia futura na área de trabalho e renda. Busca a capacitação na área de Direitos Humanos e Cidadania; como também espaços de decisão conjunta sobre recursos, conteúdos e metodologias e viabiliza intersectorialidades práticas.

Estimula e promove iniciativas locais, pautadas no diagnóstico da realidade de cada município; incentiva o estabelecimento de parcerias, otimizando recursos e

assegurando maior eficácia das ações na solução dos problemas locais; estimula a implementação de propostas criativas e inovadoras; promove o respeito à diversidade e a redução das desigualdades são as diretrizes que norteiam as Ações Educacionais Complementares.

As Ações de Apoio Educacional da CGAC/SECAD/MEC voltadas para crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social visam: acompanhamento psicossocial e atividades psicopedagógicas que facilitem o processo de inserção familiar e social; atendimento às conseqüências físicas e psicológicas de situações de discriminação e vulnerabilidade social; integração de adolescentes e jovens a partir de 14 anos, em atividades vocacionais e no processo de profissionalização; articulação com outras instituições de proteção aos direitos da criança e do adolescente; capacitação de professores para enfrentamento das situações de violência na escola e na comunidade; debate sobre as dimensões sociais em que atuam - como causa e efeito - do contexto de discriminação e vulnerabilidade social; integração entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, estadual e municipal, e os Conselhos de Direitos e Tutelares. Por meio destas ações de apoio, a SECAD/ MEC objetiva contribuir para o fortalecimento de ações coletivas de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes e jovens, na compreensão de que uma rede articulada potencializa recursos; proporcionam, de forma pró-ativa e atuante, a integração do Ministério da Educação no combate às vulnerabilidades sociais que impedem a permanência e o sucesso escolar de crianças, adolescentes e jovens; garantem uma ação pró-ativa para incluir e manter, na escola, crianças, adolescentes e jovens que tiveram seus direitos violados; estabelecem parcerias com organismos da sociedade civil para sensibilizar e mobilizar crianças, adolescentes e jovens evadidos da escola, suas famílias e outros atores quanto à importância da escolarização no seu processo de desenvolvimento e de alteração positiva de sua condição social.

Em 2004 a SECAD/MEC, por meio da CGEAEC, desenvolveu o Projeto Piloto Escola que Protege que tem como meta na nova versão sensibilizar e capacitar profissionais da educação quanto aos temas relativos à violência física, psicológica, negligência, abandono, abuso sexual, exploração do trabalho infantil, exploração sexual comercial e tráfico. Propõe o fortalecimento e a criação de uma rede de proteção aos direitos da população infanto-juvenil conforme preconiza o ECA e também criar um espaço de reflexão e aprendizado familiares que exercem violência. Como resultado, o projeto propõe que crianças e adolescentes recebam adequado atendimento educacional por profissionais de educação e proteção, cuidado e afeto por seus familiares. Este projeto se inclui dentro da lógica da intersetorialidade e territorialidade e propõe ações integradas de forma sistêmica com os demais Ministérios com vistas a maximizar e potencializar recursos e soluções para garantir os direitos de crianças e jovens. Tal projeto foi lançado em nível nacional no dia 13 de



maio e foi apresentado no dia 18 de maio de 2006 – dia Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, encabeçado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e pelo Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes.

Para a realização deste projeto e de outros celebrados, em 2004, foram realizados convênios com 34 ONGs, localizadas em 15 Estados brasileiros (AC, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP), num investimento total de R\$ 3.627.905,38. As principais atividades propostas nos projetos referem-se a atividades esportivas, recreativas, oficinas de arte, dança, informática, seminários e palestras sobre temas como: violência, prevenção ao uso de drogas, DST, ECA e sexualidade, acompanhamento escolar, capacitação de professores e demais profissionais de educação. O Projeto Escola que Protege se constitui numa ação concreta das Ações de Apoio Educacional a crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social, nesta nova proposta de expansão para 20 Unidades Federadas, capacitando 6.300 Profissionais de Educação e 1.100 Operadores da Rede de Proteção Integral, na temática de violência física, psicológica, negligência/ abandono, abuso e à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

## **MINISTÉRIO DA SAÚDE**

O Ministério da Saúde fortaleceu ações e intervenções no que se refere à prevenção, atenção e recuperação de crianças e adolescentes em situação ou risco de abuso e exploração sexual, como: a implantação de Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção da Saúde, bem como de ações de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual com anticoncepção de emergência em 250 serviços de referência; a formação continuada de profissionais de saúde para atendimento integral a crianças e adolescentes; a prevenção e profilaxia das DST/ AIDS em todo território nacional, em especial nas regiões de fronteira; e a implantação de ações de prevenção à violência intrafamiliar no Programa de Saúde da Família em todo país.

No ano de 2001, em parceria com diversos setores da sociedade, o Ministério da Saúde lançou a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por acidentes e violências, documento norteador das diretrizes do setor saúde para o enfrentamento da violência. No ano de 2003, o Ministério da Saúde elaborou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher que, publicada em 2004, incorpora entre os seus temas prioritários a promoção da atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência.

No tema da violência contra mulheres e adolescentes, o Ministério da Saúde tem como objetivo organizar redes de atenção integral para mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, articulando ações de prevenção e profilaxia

das DST/AIDS e hepatites, estabelecidas por intermédio de normas técnicas de prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual, a anticoncepção de emergência, a interrupção da gravidez prevista em lei, os aspectos jurídicos do atendimento às vítimas da violência sexual, atenção psicossocial, promovendo o empoderamento feminino e a não repetição desses casos, contanto em 2005 com 250 serviços especializados de referência em atenção à violência sexual. A Área Técnica de Saúde da Mulher trabalha em parceria com os Programas Nacionais DST/AIDS e Hepatites Virais em torno do tema exploração sexual comercial, pessoas retiradas do tráfico e profissionais do sexo, numa abordagem preventiva e de orientação aos cuidados com a saúde e riscos de exposição.

O marco legal de saúde como direito de adolescentes, publicado pelo Ministério da Saúde em 2005, contextualiza toda a legislação nacional e internacional que protege os direitos de crianças e adolescentes, prevendo ainda as situações de risco para a violência.

No ano de 2006, editou-se a Matriz Pedagógica para formação de Redes de Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, que aborda em seus conteúdos programáticos, o tema do tráfico de pessoas.

O Ministério da Saúde desenvolve, junto com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, a formação continuada de profissionais de saúde para atendimento integral às situações de violência, em parceria com as diversas áreas de atuação: Saúde da Mulher, Saúde do Adolescente e do Jovem, Saúde do Trabalhador, Saúde Mental, Humanização do SUS, Urgência e Emergência, Vigilância em Saúde, entre outros. Promove também a prevenção e profilaxia das DST/AIDS em todo território nacional, em especial nas regiões de fronteira; trabalha ainda na implantação e fortalecimento de ações de prevenção à violência intrafamiliar no Programa de Saúde da Família em todo país.

Todo o trabalho de formação das redes é realizado em parceria com as instituições estaduais e municipais, cabendo a estas a sustentabilidade das ações.

O Ministério da Saúde desenvolve ainda ações integradas com outros ministérios e secretarias especiais do governo federal, organismos internacionais, organizações não-governamentais, universidades e sociedades médicas, com atenção às crianças e adolescentes, mulheres jovens e adultas em situação ou risco de abuso e exploração sexual e participa ativamente das discussões em torno do tema tráfico de pessoas.

O Ministério da Saúde estabelece a notificação obrigatória da suspeita ou da confirmação de maus-tratos de acordo com a Portaria GM/MS nº 1968/2001 e a notificação compulsória de violência contra a mulher, conforme disposto na Portaria GM/MS nº 2.406/2004.

Em 2004, por intermédio da Portaria GM/MS nº 936/2004, iniciou-se a estruturação da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde, com a implantação de Núcleos de Prevenção à Violência, cujo objetivo é a discussão da temática e o

fortalecimento das ações de intervenção locais, bem como a melhoria da qualidade da informação dos acidentes e violência.

Na área de atenção à saúde do trabalhador, o MS articula ações conjuntas do SUS com as DRT/MTE, OIT, Ministério Público e universidades, para identificação e encaminhamentos adequados de situações de risco profissional e exploração de trabalho escravo, incluindo de trabalhadores oriundos de outros países de forma irregular, assim como de trabalho infantil, em suas piores formas, já ocorrendo experiências pioneiras em algumas regiões.

## **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)**

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Conselho Nacional de Assistência Social aprovaram, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. O SUAS reorganiza os serviços, programas e ações da assistência social em diferentes níveis de proteção social (básica e especial), segundo a complexidade das situações e demandas do público alvo. A proteção social constitui um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios cujo objetivo é reduzir e prevenir o impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida. Tem como princípios: a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa; a integração à seguridade social; e a integração às políticas sociais e econômicas. Visando o desenvolvimento humano e social, a proteção social deve, ainda, garantir: a segurança de acolhida; a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (de rendimento e de autonomia).

Segundo a PNAS, a proteção social básica, destinada à população em situação de vulnerabilidade e risco social, tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços da proteção social básica são executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social do território referenciado. A proteção social especial, por sua vez, é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontrem em situações de risco pessoal e social com ameaça ou violação de direitos. Deve afiançar acolhimento, prevenir agravamento das situações e promover o resgate da dignidade e direitos, mantendo, neste sentido, estreita interface com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A proteção social especial encontra-se hierarquizada por níveis de

complexidade, em serviços de proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade.

O Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), como integrante do SUAS, constitui pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade, sendo responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados, porém sem rompimento dos vínculos familiares. Para tanto, desenvolve ações de combate ao trabalho infantil e enfrentamento de situações de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, dentre outras. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontrem sem referência, com os vínculos familiares rompidos, em situação de ameaça e/ ou violação de direitos, necessitando permanecer, temporariamente, acolhidos fora do núcleo familiar ou comunitário de origem.

Particularmente com relação ao tráfico de pessoas, o atendimento no âmbito do SUAS pode se dar das seguintes formas:

- **prevenção:** ações desenvolvidas na Proteção Social Básica - que trabalhem pela potencialização dos vínculos familiares e comunitários, inserção social e inclusão produtiva, desenvolvimento da autonomia, melhoria da auto-estima e elevação da condição econômica do beneficiário - podem contribuir para a prevenção da instalação do complexo fenômeno do tráfico de crianças, adolescentes e adultos para fins de exploração sexual, comercial, tráfico de órgãos ou adoções ilegais;

- **atendimento psicossocial e jurídico:** oferecido no âmbito do CREAS, pode ser destinado, nos municípios de gestão plena, àqueles que se encontrem em situação de tráfico de pessoas ou egressos da mesma, com objetivo de reparar a situação de violação de direitos, bem como resgatar a auto-estima e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Deve se articular com o CRAS, outros serviços, programas e projetos a fim de proporcionar um atendimento integral ao usuário. Ademais, os atendimentos oferecidos a indivíduos, bem como famílias, em situações de violência doméstica, pode também contribuir para a prevenção das situações de tráfico de pessoas.

Especificamente em relação ao abuso e exploração sexual, o atendimento a crianças e a adolescentes no âmbito do Programa de Combate à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes está sendo implantado em 1.104 municípios, atingindo a totalidade dos municípios mapeados na Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) concede um benefício pecuniário às famílias com crianças e adolescentes de até 16 anos em situação de trabalho

infantil, como forma de complementação de renda. Insere, ainda, a criança e o adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência, em horário complementar à escola para reduzir a possibilidade de reinserção da criança e do adolescente em atividades laborais e exposição a riscos.

Atualmente, o PETI está implantado em 3.309 municípios em todos os Estados e Distrito Federal, alcançando 1 milhão e 10 mil crianças e adolescentes. A cobertura, prevista para 2006, será ampliada para 3 milhões e 200 mil crianças e adolescentes, com a integração PETI/ Programa Bolsa Família, alcançando a universalização das crianças e adolescentes em situação de trabalho no Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD/2004).

· acolhimento: oferecido nos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (atendimento institucional; casa-lar; república; casa de passagem; albergue; família acolhedora) pode oferecer acolhida aos egressos de situações de tráfico de pessoas com vistas à prevenção do agravamento da situação de violação, bem como reparação da mesma e reintegração ao convívio familiar e social.

## **MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE)**

O Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio do Ministério Público do Trabalho, da Procuradoria-Geral da República e da Polícia Federal, tem empreendido esforços contínuos no sentido de prevenir e combater as formas contemporâneas de escravização de trabalhadores. Para tanto, possui na sua estrutura o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), que funciona como braço operacional do Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). A fiscalização é realizada no âmbito das operações do GEFM e tem como finalidade retirar os trabalhadores dos locais onde se encontram e assegurar-lhes o recebimento de direitos trabalhistas que lhes são devidos.

Em 2003, o governo federal também lançou o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, contemplando mais de uma centena de iniciativas nos três níveis de governo, com vistas à definitiva erradicação do trabalho escravo no país.

## **MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR)**

O Ministério do Turismo implementa iniciativas que buscam coibir a prática do turismo sexual no Brasil. Em dezembro de 2004, durante o Fórum Mundial de Turismo Sustentável e Infância, realizado na Bahia, o Ministério do Turismo lançou a campanha de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, com o slogan "Conscientize.

Mobilize. Impeça a exploração sexual infantil. Brasil. Quem ama, protege”, que tem por objetivo conscientizar o turista de que ele é um agente protetor da infância.

Além de campanhas articuladas com outros órgãos do governo federal, o MTur é responsável pelo Programa Turismo Sustentável e Infância que, dentre outras ações, mobiliza o *trade* do turismo para o enfretamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

## MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)

Para o MDA, as ações de prevenção e erradicação do trabalho escravo, como parte do problema a ser enfrentado, devem significar geração de emprego e renda nas localidades de origem dos trabalhadores escravizados. Neste sentido, merece destaque o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que visa, como resultado direto, o aumento de renda; o acesso à educação através do PRONERA; e a Coordenação-Geral de Ação Cultural, pela qual se identifica o potencial cultural com a denominada *Arca das Letras*. Além disso, a ação integrada do MDA/INCRA parte de políticas públicas, tais como:

- o financiamento da produção agropecuária familiar, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- a assistência técnica e extensão rural, por meio da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER);
- as ações de garantia de renda às famílias atingidas pelos efeitos da seca e da estiagem no nordeste pelo Garantia-Safra, reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial;
- as ações de fiscalização cadastral de imóveis flagrados com a exploração de trabalho escravo, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Por outro lado, em considerando ser a presente uma política voltada a combater o tráfico e exploração de seres humanos, merece destaque a concepção do MDA acerca do que seja um território. Pois, para o MDA, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. A abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada. Pelo contrário, implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas

potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas sócio-culturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais. Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social.

Ademais, conforme previsto no PLANO PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO, o MDA propõe: (1) a diminuição da vulnerabilidade e prevenção ao aliciamento, mediante o incremento da desapropriação para fins de reforma agrária de imóveis rurais nas regiões de origem dos trabalhadores escravizados; ações articuladas com parceiros que atuam nos Estados de origem dos trabalhadores aliciados, divulgando as linhas financiáveis e formas de acesso ao Pronaf B, Pronaf Semi-árido e Pronaf Jovem; a formação de parcerias no que tange à assistência técnica para avançar na implementação da Política Nacional de Ater de uma maneira mais intensa nessa região; dentre outras medidas previstas no Plano de Erradicação do Trabalho Escravo; (2) a repressão à utilização de trabalho escravo através da fiscalização cadastral com estudo da cadeia dominial e verificação do cumprimento da função social da propriedade, dos imóveis que constam nos Cadastros de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas à de Escravo, disponível no sítio <http://www.mte.gov.br>; da intensificação da desapropriação dos imóveis rurais onde seja detectado descumprimento da função social trabalhista, com exploração do trabalho escravo, e implantação de Projetos de Assentamentos nestes imóveis, tendo como público preferencial os trabalhadores que forem encontrados nesta situação; da inclusão do MDA/INCRA no Grupo Móvel de Fiscalização, coordenado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE; da exclusão das pessoas físicas ou jurídicas que explorem trabalho escravo da participação de certames licitatórios promovidos pelo MDA/INCRA; da obstaculização de acesso aos recursos do crédito rural (Pronaf) a todas as pessoas físicas ou jurídicas constantes na "Lista Suja" do trabalho escravo, divulgada semestralmente pelo MTE; e da articulação em favor da aprovação imediata da Proposta de Emenda Constitucional 438, que prevê o confisco dos imóveis onde tenha sido flagrada a exploração do trabalho escravo; (3) a reinclusão de trabalhadores libertados e de resgate da cidadania mediante, dentre outras ações propostas pelo MDA/INCRA no Plano de Erradicação do Trabalho Escravo, da criação de uma linha específica para alfabetização e formação dos trabalhadores resgatados de modo que possam atuar como agentes multiplicadores para a erradicação do trabalho

escravo; e do incentivo aos Estados e os parceiros locais do PNCf (Federações dos Trabalhadores na Agricultura, ONGs e outras entidades) a acolher e prestar apoio específico aos trabalhadores libertados, na forma de: capacitação técnica reforçada; apoio na obtenção da documentação exigida pelo Programa; assistência técnica na elaboração dos projetos específicos do PNCf; viabilizar a participação do público beneficiário nas ações locais e estaduais, por meio da interlocução com as Unidades Técnicas Estaduais.

## **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)**

As ações do MRE na área do combate ao tráfico de pessoas e à violência sexual contra crianças e adolescentes estão listadas abaixo:

### **1. Na esfera multilateral (Organização das Nações Unidas):**

- ratificação, em março de 2004, do Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança, referente à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, adotado ao final do ano 2000;

- atualização da obrigação brasileira de apresentar Relatório sobre a implementação da Convenção dos Direitos da Criança, em setembro de 2004;

- envio de resposta atualizada ao questionário do Relator Especial sobre Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, Sr. Juan Miguel Petit, e da Relatora Especial sobre Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, Sra. Sigma Huda, em 9 de novembro de 2005;

- patrocínio continuado à reapresentação, na Assembléia Geral das Nações Unidas, dos projetos de resolução sobre “os direitos da criança”, “para eliminação dos crimes contra mulheres e meninas em nome da honra” e “a menina”, que contemplam aspectos de proteção à exploração sexual e amparo no caso da violação cometida;

- reapresentação continuada do projeto brasileiro de resolução “Acesso a Medicamentos no Contexto de Pandemias como HIV/ AIDS ou Tuberculose”;

- ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, em 2001.

### **2. Na esfera regional (Organização dos Estados Americanos e Mercosul):**



- assinatura, em 21 de outubro de 2005, de Pré-acordo de Composição Amistosa do Estado brasileiro com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA para reparação e compensação das 31 famílias vítimas no caso cognominado “Meninos Emasculados do Maranhão”, que, *inter alia*, compromete o Estado do Maranhão a dar continuidade à implementação do Sistema Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual contra a Criança e o Adolescente;

- aprovação da proposta brasileira, em setembro de 2005, de criação de grupo de trabalho técnico para analisar situações de risco e buscar soluções concretas para casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, de pornografia infanto-juvenil na Internet, de tráfico e desaparecimento de pessoas em zonas fronteiriças, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul, dentro da iniciativa Nin@Sur para a promoção e proteção dos direitos da infância e da adolescência;

- negociação de Plano de Ação do Mercosul para a Luta contra o Tráfico de Pessoas, no âmbito da Reunião de Ministros da Justiça e Interior (RMI) do Mercosul, em 18 de novembro de 2005;

- organização da participação brasileira na I Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas, no âmbito da OEA (Isla Margarita, Venezuela, 14 a 17 de março de 2006).

### **3. Na esfera bilateral:**

- participação no Grupo de Trabalho para Elaborar, Implementar e Acompanhar o Programa Binacional para Restituição de Direitos de Crianças e Adolescentes na Área de Vizinhança Brasil-Colômbia, criado pela SEDH em dezembro de 2004;

- participação no I Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular, ocorrido em Cascais, Portugal, em maio de 2006.

### **4. Na esfera nacional:**

- participação no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA);

- participação na Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, coordenada pela SEDH.

Ministério da Justiça

