

TRÁFICO DE PESSOAS: A NOVA INSTITUCIONALIDADE BRASILEIRA

Flavia Antunes Sosinho

Universidade Federal do Rio de Janeiro

2011

TRÁFICO DE PESSOAS: A NOVA INSTITUCIONALIDADE BRASILEIRA

Flavia Antunes Sosinho

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Governança e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Maria Helena Lavinias de Moraes

Universidade Federal do Rio de Janeiro

2011

Sumário

INTRODUÇÃO	4
1 Conceituando e contextualizando o debate sobre tráfico de pessoas.....	10
1.1 Conceituando o fenômeno Tráfico de pessoas	12
1.2 Migrações populacionais e globalização: a relação com o fenômeno de tráfico de pessoas	21
1.3 Panorama jurídico internacional: instrumentos legais de controle e combate ao tráfico de pessoas.....	25
1.4 Considerações acerca da prostituição voluntária e do tráfico de pessoas	28
1.5 Brasil e o Tráfico de Pessoas	35
2 A Política e o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	47
2.1 O Tráfico de pessoas tipificado no Código Penal Brasileiro.....	50
2.2 A criação da Política Brasileira e do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	53
2.3 A importância da intersectorialidade e o desafio da articulação institucional para legitimação da política pública.....	72
3 Avaliação da implementação da Prioridade Número 5 do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas no Brasil:	78
3.1 Os núcleos de enfrentamento ao Tráfico de pessoas e os Postos avançados....	
3.2 Os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo.....	
3.2.1 O caso do Rio de Janeiro.....	
3.2.2 O caso de São Paulo	
3.3 Avaliação	
4 Conclusão.....	103
BIBLIOGRAFIA	105

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar o fenômeno de tráfico de pessoas no Brasil e como este país está aplicando uma nova institucionalidade no tratamento ao tráfico, especialmente por meio da criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas, instituída pelo Governo Federal em 2006, e do 1º Plano Nacional em 2008, instrumentos estes que afirmam a intenção do estado brasileiro a lidar oficialmente com a questão.

Embora o surgimento do tráfico de pessoas tenha acontecido há vários séculos, com base em conceitos etnocêntricos e economia de produção escravista, o fenômeno vem assumindo proporções inquietantes nos anos recentes, além de ter diversificado as suas formas de atuação, sendo praticado agora com fins cruéis de exploração sexual comercial, trabalho forçado, servidão por dívidas, matrimônio servil e também de extração de órgãos. Ou seja, embora a escravidão tenha sido abolida oficialmente, a sua erradicação não aconteceu.

Do século XVI ao século XIX o comércio de escravos resultou em milhões de africanos exportados para vários países para exploração, inclusive o Brasil, sendo este o último país na América a abolir a escravidão (1888). O fenômeno de tráfico que envolve as redes organizadas e informais de fornecimento de mão de obra de trabalho barata e outras formas de exploração, começou a ser estudado e enfrentado no Brasil apenas na década de 1990.

O tráfico de pessoas é um fenômeno multifacetado, tendo suas determinações não somente na violação de direitos, mas em grande parte nas relações macro-sociais, sendo intimamente relacionado com o mercado globalizado e seus impactos na precarização do trabalho, na migração, na expansão do crime organizado e na exploração do trabalho. O tráfico de seres humanos também está ligado às relações culturais e valores da sociedade pautados em discriminação de gênero, classe e etnia.

No ano de 2000 a questão ganhou notoriedade internacional por meio do Protocolo de Palermo das Nações Unidas e a definição de tráfico de pessoas que foi apresentada:

“o recrutamento, o transporte, a transferência, abrigo ou o recebimento de pessoas, por meio da ameaça ou do uso de força ou de outras formas de coerção, de abdução, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou a doação ou recebimento de pagamentos ou de benefícios para conseguir o consentimento de uma pessoa para ter o controle sobre ela, com a finalidade de exploração. A exploração incluirá trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares a escravidão, servidão por dívidas ou remoção de órgãos.”

Ao ratificar o Protocolo de Palermo os Estados manifestaram a sua intenção em enfrentar a questão do tráfico de pessoas e posteriormente devem fazer as previsões legais sobre o crime de tráfico em suas legislações nacionais. No caso do Brasil, ao criar a Política nacional e o 1º Plano, o país se propõe a enfrentar o tráfico de pessoas comprometido com a normativa internacional. No entanto a previsão legal sobre tráfico de pessoas no Brasil ainda é incompleta, o que suscita diversas discussões internas sobre as diferentes visões sobre tráfico de pessoas no Brasil, conseqüentemente afetando a conceituação do fenômeno, a concepção das políticas para este segmento e a sua implementação. O debate sobre tráfico de pessoas no Brasil mostra-se tenso especialmente na discussão sobre prostituição voluntária e em que medida a nova política e plano nacionais estão ligadas à repressão desta atividade. Apesar de não ser objeto de esta dissertação optar por uma posição ou outra neste debate, o que se pretende é trazer a tona este importante aspecto na discussão sobre o tráfico no Brasil no que pesa a concepção de políticas públicas e a sua implementação.

Veremos ainda, ao explicar os aspectos ligados ao tráfico de pessoas, que este é fenômeno de grande complexidade, que requer uma abordagem multidisciplinar, não a reduzindo simplesmente a uma questão migratória ou de segurança pública. Ao tratarmos de uma gama variada de violações de direitos civis, políticos e econômicos, um enorme desafio de inovação na implementação de políticas públicas é posto, sendo que estas políticas deverão estar articuladas e integradas em um espaço e/ou rede serviços governamentais e também de sociedade civil, para garantir a proteção e atenção às vítimas de tráfico. Consideramos também o forte componente transnacional do tráfico, o que requer o aprofundamento das relações bilaterais, regional e mundiais de cooperação, complexificando ainda mais o quadro de trabalho intersetorial. Como garantir, por exemplo, que no fluxo de atendimento a uma vítima de tráfico esta será

adequadamente recepcionada, acolhida e encaminhada, dentro ou fora do seu território? Logo, colocar a Política nacional em movimento (por meio do 1º Plano) reside em descobrir e aplicar a forma mais adequada de articulação institucional entre os órgãos relacionados (internacionais, do poder público e da sociedade civil) para a aplicação da referida política. E isso ainda é um tema que supõe inovações institucionais e intersetoriais, como veremos neste trabalho.

Para tratar da importância da intersectorialidade na gestão da política e do 1º plano nacionais, elegemos uma prioridade específica do 1º plano Nacional, que trata justamente sobre a necessidade da ação integrada e articulada dos serviços.

- **Prioridade número 5:** Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.

Dentro desta prioridade, foram escolhidas seguintes atividades, dentro da Ação 5. B: “ Integrar, estruturar, fortalecer e articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.”

- Atividade 5.B.1.: Ampliar a consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas
- Atividade 5.B. 2: apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A avaliação da implementação das atividades escolhidas será feita por meio da análise dos documentos oficiais de governo sobre a execução das referidas prioridades e também por relatórios de experiências da sociedade civil no tema. Igualmente serão conduzidas entrevistas aos Núcleos de Enfrentamento, sendo estes os espaços que conceitualmente se propõem como agente mobilizador e articulador da Política Nacional dos Estados, por meio da sua inserção em alguns municípios brasileiros. De acordo com a sua determinação, os núcleos devem considerar “as políticas sociais existentes como necessárias para envolver e fortalecer suas ações para o atendimento, a

prevenção, a repressão e responsabilização de seus autores; as entidades da sociedade civil como sujeitos importantes para contribuição na elaboração das ações e fortalecimento das redes e serviços existentes; a articulação do Núcleo com o Posto Avançado; e incentivar e apoiar a criação de comitês municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.” Ou seja, nos núcleos pretende-se concretizar parte das ações previstas no 1º plano, notadamente pela definição do papel destes núcleos nos territórios locais. Adicionalmente, para compor a análise sobre esta prioridade, serão conduzidas entrevistas com algumas organizações de sociedade civil. Para a avaliação das atividades escolhidas elegemos os núcleos baseados em alguns estados (São Paulo e Rio de Janeiro). A escolha destes deu-se por conta dos números de tráfico de pessoas apresentados em algumas pesquisas conduzidas no Brasil, indicando-os como os principais locais de origem.

As atividades a serem avaliadas foram escolhidas tomando como base oficial as disposições do 1º Plano Nacional (2008- 2010). O resultado da avaliação prioridade de número cinco assim serão mostrados o capítulo três desta dissertação.

Em termos de estrutura, o presente trabalho está dividido em três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo trataremos o conceito internacional de tráfico de pessoas estabelecido pelas Nações Unidas bem como os elementos que orbitam o conceito de tráfico de pessoas, visando a sua compreensão holística.

Para seguir ilustrando o fenômeno de tráfico de pessoas explicaremos a sua intrínseca relação com a globalização e as migrações mundiais, e relação com uma rede complexa de elementos sócio econômicos, invariavelmente ligados à vulnerabilidade do migrante, situação que encontramos muitas vezes com componentes ligados à xenofobia, discriminação e moralismo. Mostraremos ainda que a questão de tráfico de pessoa já vem no último século sendo tratada por variadas normativas internacionais que versavam sobre o tema, mas que é no ano 2000 que o tráfico de pessoas ganha maior notoriedade internacional por meio da criação do Protocolo de Palermo, tratando da matéria específica de tráfico. No entanto, a simples ratificação de um instrumento internacional não se transforma automaticamente em legislação e planos nacionais nos países, sendo necessário que estes façam a previsão jurídica de enfrentar o tráfico em seus respectivos ordenamentos internos. No caso do Brasil, veremos que tráfico de pessoas está tipificado como delito no Código Penal, por meio dos artigos 231 e 231-A

como facilitação e intermediação da prostituição para o exterior ou para o território nacional, o que trouxe, como já comentamos, um grande debate entre profissionais do sexo e setores da sociedade e governo contra esta atividade. No item 1.4 discorreremos mais detalhadamente sobre esta polêmica, mostrando os argumentos de alguns movimentos sociais brasileiros sobre o tema e também que a discussão não é exclusiva do Brasil, tendo acontecido também na ocasião da formulação do protocolo de Palermo, quando foram observadas as principais divergências sobre o tema de a prostituição voluntária ser ou não considerada um problema de tráfico de pessoas.

No item 1.5 mostraremos como o tráfico de pessoas se apresenta no Brasil, por meio dos resultados de algumas pesquisas que foram conduzidas nos últimos anos que tentaram quantificar o fenômeno. Os dados apresentados trazem a tona não só a confusão conceitual na abordagem proposta pelas pesquisas, mas também suscitam a discussão sobre amostras altamente seletivas de prostitutas estarem sendo utilizadas como dados oficiais sobre tráfico de pessoas, quando poderia contemplar uma visão global de exploração de força de trabalho, coerção e fraude, conforme previstos no Protocolo de Palermo. No entanto, como apontaremos, a previsão atual de tráfico de pessoas no Código Penal Brasileiro e indícios de tráfico que podem ser depreendidos das pesquisas realizadas subsidiaram fortemente a criação da 1ª Política Nacional e do 1º Plano, matéria esta que trataremos no Capítulo dois.

No capítulo dois especificamente trataremos da criação da Política nacional e do 1º Plano, dando ênfase ao contexto em que foram criados e mostrando algumas tensões entre governo e sociedade civil na elaboração desta importante política pública. Mostraremos como se deram as discussões para o desenvolvimento dos eixos previstos em ambas as Política e Plano, ilustrando as suas ações previstas, ordenadas em forma de 11 ambiciosas prioridades. Também no capítulo dois discutiremos como para uma política pública específica que se propõe enfrentar um fenômeno do nível de complexidade do tráfico de pessoas a gestão intersetorial é fundamental.

Por fim, trataremos o a avaliação das prioridades escolhidas para este trabalho, seguido de uma conclusão.

Sublinha-se que nesta dissertação não se pretende esgotar o tema sobre tráfico de pessoas no Brasil, visto que para o presente trabalho um recorte muito específico foi dado ao escolher somente uma prioridade do 1º Plano Nacional a ser avaliada. Além

disso, buscou-se focar o trabalho no tráfico internacional de pessoas adultas, ou seja, crimes como trabalho escravo nas lavouras brasileiras, ou ainda tráfico de crianças e assuntos como pedofilia permeiam a discussão, mas não foram especificamente abordados. No entanto, estes assuntos são igualmente sérios e fundamentais de serem discutidos não somente no âmbito das políticas públicas, mas também na esfera acadêmica; só não foi atribuído um espaço de discussão específico a estes fenômenos correlatos.

1 CONCEITUANDO E CONTEXTUALIZANDO O DEBATE SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS

O fenômeno de tráfico de pessoas é complexo, multidimensional e relacionado com questões sócio econômicas, de cunho migratório e essencialmente com a busca por trabalho. Por conta desta complexidade, conceituar tráfico de pessoas apresenta-se como tarefa difícil, já que o caráter mutável deste crime traz elementos de violações de direitos humanos tanto como causa como consequência do problema. A exploração sexual comercial, a remoção de órgãos, a servidão por dívidas e o trabalho escravo, sendo estas práticas, no contexto de tráfico internacional de pessoas, exercidas invariavelmente em um contexto de migração irregular, são conceitos fundamentais para compreender o objeto de estudo desta dissertação.

No entanto, apesar do fenômeno em questão estar ligado à questões modernas e também ao capitalismo, traficar pessoas é uma prática antiga se pensar nas guerras de conquista de território. Observa-se que atualmente, o tráfico de pessoas assumiu proporções que indicam que o fenômeno não só não desapareceu como ganhou novos contornos, além de ferramentas nacionais e internacionais que se propõem a enfrentar este crime. Neste primeiro capítulo buscaremos ilustrar quais são os elementos fundamentais para compreender o que é tráfico de pessoas, como os conceitos de trabalho forçado, turismo sexual, prostituição, escravidão, além de fazer as distinções necessárias entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, sendo este último essencialmente uma violação de leis migratórias, apesar de haver sobreposições conceituais. Veremos também que a questão de tráfico, por carregar um forte componente transnacional ao lidar com migração para o trabalho, foi alçada a um nível internacional de discussão, a ponto de lograr regulamentação internacional e um protocolo próprio, o Protocolo de Palermo, estabelecido pela ONU e seus países membros no ano de 2000. O protocolo deu as bases jurídicas para que os países pudessem ratificá-lo e posteriormente fazer as previsões adequadas nos seus ordenamentos jurídicos internos para persecução do delito de tráfico de pessoas.

Também neste capítulo será abordada a intrínseca relação do tráfico de pessoas com os movimentos migratórios. A questão migratória vem acompanhada de múltiplas e complexas dimensões, como a migração para o trabalho, questões de segurança, comércio, direitos migratórios, saúde, xenofobia e muitos outros. Sendo o tráfico de

peessoas uma dinâmica de deslocamento constituída em grande parte pelos elementos citados acima, torna-se fundamental discutir a íntima relação entre tráfico de pessoas e migrações.

Posteriormente, traçaremos um panorama jurídico internacional que relaciona os principais instrumentos, anteriores ao Protocolo de Palermo, que se propõem a discutir e fornecer o arcabouço legal para repressão ao tráfico de pessoas por parte dos países signatários destes instrumentos. Trataremos também do próprio Protocolo, mostrando que a sua relevância está, entre outras razões, pela demonstração de que o tráfico de pessoas é um tema de direitos humanos e de interesse internacional, pois traça as diretrizes que devem ser seguidas no plano interno de cada Estado, com a finalidade de atingir a proteção global dos direitos humanos mais básicos (como vida e liberdade).

Pelo fato de o tráfico de pessoas ter como uma de suas formas de execução a exploração sexual, a discussão sobre migração para a prostituição voluntária torna-se particularmente relevante para esta dissertação, o que será feito na seção 1.4. A questão da prostituição está intimamente relacionada com o direito individual, com as migrações com fins à prostituição e com a imagem da mulher. Mostraremos ainda como foi a discussão sobre este tema na criação do Protocolo de Palermo e quais foram os impactos que esta discussão gerou, não só nos artigos do Código Penal Brasileiro que prevêm o crime de tráfico de pessoas, mas também como na criação da 1ª Política e 1º Plano nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

Por fim, serão abordados os resultados das principais pesquisas no Brasil que tentaram mensurar o fenômeno de tráfico de pessoas nos últimos anos, se apresentando como estratégias para desvelar as faces ocultas do tráfico e compreender as suas nuances, incidência, reconhecimento da vítima, para por fim situar o objeto de análise e sua importância para a criação de mecanismos de enfrentamento ao problema. Veremos que os dados trazidos são variados e até imprecisos, evidenciando uma dificuldade metodológica na mensuração do fenômeno de tráfico.

1.1 Conceituando o fenômeno Tráfico de pessoas

Traficar pessoas é uma prática antiga, quando, em razão de guerras de conquista, populações eram escravizadas e comercializadas como mercadorias visando atender a ambições colonizatórias. No mercantilismo, o tráfico negreiro era voltado para a expansão do capital que utilizava a mão de obra escrava.

Com o passar dos séculos esse fenômeno sobrevive às transformações geradas na base do capital, e se transforma na era moderna, a partir do desenvolvimento do sistema capitalista de produção, onde a dinâmica das relações está intrinsecamente ligada às relações de mercado e também de trabalho. De acordo com Leal (2007), citando Karl Marx, a acumulação da riqueza engendra em um pólo (o das classes de trabalhadores) acumulação da miséria, sofrimento no trabalho, escravidão, tráfico, ignorância, brutalidade, degradação mental; e no outro pólo (das classes detentoras dos bens de capital), a acumulação da riqueza, do poder, da opulência, enfim: a razão do capital. No mercado, o capitalista para transformar seu dinheiro em capital, compra a mercadoria – a força de trabalho – que quando utilizada, agrega mais valor ao que produz. Ainda para Marx, o valor de cada mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho necessário à sua produção, e, da mesma forma, é o valor da força de trabalho, enquanto mercadoria.

Com a transformação gerada na base do capital, encontramos hoje uma evolução - e não no sentido positivo - do fenômeno de tráfico de pessoas, o qual adquiriu sofisticação e assumiu perfis variados relacionados ao recrutamento e deslocamento de homens e mulheres, forçoso ou consentido, que objetiva o lucro mediante relações de exploração da força de trabalho. Portanto, o termo **traficar**, que significa “circulação, trânsito, comércio ou negócio indecoroso” se apresenta na expressão *tráfico de pessoas* como atividade que envolve circulação/transporte e exploração de seres humanos, em território nacional ou estrangeiro, sempre com fins lucrativos e ampla violação dos direitos humanos. Observamos que a expressão tráfico de pessoas não foge ao conceito original do termo **tráfico** e tem, nos últimos tempos, assumido proporções inquietantes, como veremos nesta dissertação.

A título de exemplo, no que se refere ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual (uma das modalidades do tráfico), o valor de uso da mercadoria se baseia na qualidade, na utilidade e na necessidade do consumidor do próprio mercado, e

neste caso tendo como pano de fundo as questões de raça, etnia, idade, classe, gênero e orientação sexual, elementos que determinam a demanda crescente pelo comércio de sexo em nível transnacional. O tráfico de pessoas, corporificado em capital, se transforma em dinheiro por meio da mediação da produção: quando uma mulher é traficada para fins de exploração sexual é uma mercadoria para seu traficante, assim como a cocaína o é para o traficante de drogas. Porém, ao contrário da cocaína, a mulher não é consumida de uma vez, pois trabalha para aquele que a adquire, tornando-se força de trabalho.

Muitas são as definições dadas ao Tráfico de Pessoas e muitas se alteram de acordo com o surgimento das suas novas modalidades, visto que este não só apresenta diversos meios de ser praticado como também congrega diversos fins aos quais se destina como o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, para fins de remoção de órgãos e também para fins de exploração do trabalho, ou seja, servidão, escravização e para trabalhos forçados de forma geral. De forma resumida, de acordo com Vasconcelos (2009) podemos conceituar o tráfico de pessoas como o recrutamento ilícito de seres humanos, através das fronteiras nacionais e internacionais para os fins citados acima.

O tráfico está intimamente relacionado a questões estruturais como falta de acesso a educação, a condições dignas de trabalho, à busca por melhores condições de vida e oportunidades e também à consolidação de redes de crime organizado transnacional. A discussão sobre o tráfico de pessoas como uma forma de crime organizado¹ dá-se com o surgimento de organizações clandestinas que se propõem a facilitar não só o deslocamento das pessoas, como também a obtenção de documentos falsos para a viagem e estadia, assim como as organizações que fazem ofertas falsas de trabalho, sendo, muitas vezes empresas ilegais ou que apresentam atividades de fachada.

¹ **Crime organizado** é toda organização cujas atividades são destinadas a obter poder e lucro, transgredindo as leis formais das sociedades. Entre as formas de sustento do crime organizado encontram-se o tráfico de drogas, os jogos de azar, a corrupção pública e privada e a compra de "proteção", como acontece com a Máfia italiana. Algumas teorias, entretanto, vinculam sua forma de organização enquanto subcultura, sobretudo de gangues como forma de resistência às formas de dominação e controle social (Montoya, 2007)

Em 1994, em Nápoles, a ONU organizou a Conferência Ministerial Mundial sobre Crime Organizado, cujo resultado principal foi o início dos trabalhos para a elaboração de uma Convenção sobre o Crime Organizado Transnacional, que veio a ser firmada em Dezembro de 2000, em Palermo, Itália, e posteriormente conhecida como *Convenção de Palermo*. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Seres Humanos - o Protocolo de Palermo - estabeleceram conceitos e valores que foram adotados pela comunidade internacional nas questões sobre tráfico de pessoas. O Protocolo de Palermo define que: *“Tráfico de pessoas significa o recrutamento, o transporte, a transferência, abrigo ou o recebimento de pessoas, por meio da ameaça ou do uso de força ou de outras formas de coerção, de abdução, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou a doação ou recebimento de pagamentos ou de benefícios para conseguir o consentimento de uma pessoa para ter o controle sobre ela, com a finalidade de exploração. A exploração incluirá trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares a escravidão, servidão por dívidas ou remoção de órgãos.”*

Sobre a base da definição do protocolo contra o tráfico de pessoas, resulta que o fenômeno é composto por três elementos: **a ação** (captar, transportar, trasladar, acolher ou receber pessoas); **o meio** (a ameaça, o uso da força, a coação, o rapto, a fraude, o engano e o abuso de poder) e **o fim** (a exploração sexual, os trabalhos forçados, a escravidão, ou práticas análogas a escravidão e a extração de órgãos).

Para que se determine se uma situação é de fato um caso concreto de tráfico de pessoas deve-se considerar a definição do Protocolo de Palermo, em que figuram os três macro elementos citados acima, combinados entre si.

Logo, o tráfico de pessoas é uma prática criminosa que nega à vítima o seu direito de liberdade de escolha, de ir e vir livremente e fundamentalmente à dignidade da pessoa humana na execução de uma atividade profissional, entre outros tipos de violações. Submeter essas pessoas à conjunção de: recrutamento ilícito, transporte e de exploração da força do trabalho, é o que faz do tráfico uma violação distinta dos elementos que o compõem.

Os casos e depoimentos abaixo foram extraídos de publicações sobre o tema de tráfico de pessoas e são uma importante leitura para compreender o fenômeno.

15 vítimas, proveniência: China. Destino: Chile.

“Trata-se de um caso de tráfico de pessoas com fins de exploração laboral em um restaurante oriental no centro de Viña del Mar, Chile. As vítimas foram recrutadas nas regiões rurais e pobres da China e por meio de promessas enganosas de trabalho. Os aliciadores ofereceram contratos de até USD 800 por mês e passagens aéreas pagas para trabalhos como pessoal de cozinha e limpeza. O restaurante também empregava funcionários chilenos, mas estes possuíam tratamento diferenciado. Os 15 chineses ao chegar ao Chile foram levados diretamente ao restaurante e foram alojados nas próprias dependências do estabelecimento. As vítimas dormiam em colchonetes dentro das despensas e armazéns, ao lado de salas frigoríficas, da cozinha, dentro da área de serviço ou junto aos materiais de limpeza. As salas não possuíam ventilação nem janelas. O banheiro era dividido entre 15 pessoas. Do pagamento prometido, eram descontados valores correspondentes à alimentação e alojamento. A jornada de trabalho era de até 16 horas por dia, com serviços de limpeza, sem contato com clientes, com o agravante da dificuldade lingüística. Após uma investigação e inspeção sanitária com os fiscais da Vigilância Sanitária e da Inspeção do Trabalho e Polícia, foram aplicadas multas e iniciaram-se processos administrativos contra os proprietários”. OIM Chile, 2008. *Investigación sobre Trata de Personas em Chile*. Pág 89.

Érika, brasileira, destino: Espanha

“Érika afirmou que sabia que ia exercer a prostituição, mas que pensou que ‘ ia ser tranquilo’. ‘Ela tinha conhecimento que iria trabalhar em um clube e que a dona do local era brasileira. Essa mulher iniciou os preparativos para a viagem dela, o que demorou alguns dias. Érika declarou que seu passaporte foi retido no clube até o pagamento da dívida contraída com a viagem que a levou. Por outro lado, a dona do clube alegava que iria reter o passaporte com o intuito de protegê-lo, por receio de sua perda. Érika levou três meses para quitar sua dívida: “Trabalhava de dia e de noite! Na época, chegava a ser uma escravidão! O clube abria às 15hs e já estavam na porta! Chamavam a gente 13hs para almoçar, vestir e descer! Às vezes não dava tempo de todo mundo tomar banho! Ficavam dias sem tomar banho! Não podia sair sozinha... Quando quisesse sair, o dono do clube levava todo mundo na “*peluqueria*”, ficava esperando na porta! Tinha até um segurança! Às vezes estava morta de cansada... Mas era das 19hs até a hora de fechar, quatro da manhã... Para comer, tinha uma cozinheira própria. Mas

era assim, um pratinho... uma fruta e um iogurte só uma vez na semana. Só!” (*LEAL, Maria. Mulheres Brasileiras na conexão ibérica: um estudo comparado entre migração irregular e tráfico*”. Brasília, abril de 2011)

M.Y, dominicana, destino: Suriname

“A gente é explorada. Sabe que vai pagar a passagem, mas não sabe que é três vezes o valor. Você é jogada no clube, tem obrigações de se virar. Eu briguei com a gerente. Estava passando mal e pedi para ir para o quarto. Ela não quis e disse que eu tinha que trabalhar assim mesmo. Falei que não podia, ela me cobrou USD 200 de multa. Eu me sentia mal. A gente se sente mal lá dentro. A gente sai daqui sem roupa, sem calçado e tem que ter roupa pra trabalhar toda noite. Eu me humilhava. Toda pessoa que vai pra lá sabe o que vai fazer.” SÓ DIREITOS, 2008. “*Pesquisa Tri-nacional sobre Tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname*”

Os casos mencionados acima mostram alguns dos elementos presentes no tráfico de pessoas, como o engano, a retenção de documentos, o cárcere privado, a exploração da força de trabalho e as condições insalubres deste trabalho. A escolha de casos distintos foi proposital com vistas a ilustrar como o tráfico de pessoas se manifesta de formas variadas, e inclusive que o consentimento e/ou o conhecimento do tipo de atividade ou a condição irregular de migrante são irrelevantes.

Para compreender o fenômeno de tráfico de pessoas de maneira holística, faz-se necessário ainda discorrer sobre práticas que orbitam em torno a esse conceito, a saber:

- **Trabalhos ou serviços forçados:** de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT): “é todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob ameaça de sanção e para o qual ela não tiver se oferecido espontaneamente”. O que determina a situação de trabalho forçado é a natureza da relação entre o empregador e não o tipo da atividade desenvolvida, mesmo que sejam em condições precárias e ofereçam perigo ao trabalhador.
- **Escravidão:** uma das formas de trabalho forçado, com a especificidade de significar “o estado ou condição de uma pessoa sobre a qual se exercem

todos ou alguns dos poderes decorrentes do direito de propriedade²“. O tráfico de pessoas não se confunde com escravidão, nem com servidão, nem com práticas análogas á escravidão, pois estas práticas podem existir sem ter havido tráfico. Contudo pode haver casos de tráfico de pessoas para serem exploradas em situações como as destacadas.

- **Remoção ilegal de órgãos:** objetivo de compra e venda de órgãos e/ou tecidos humanos no “mercado negro”, sendo prática ilegal em todo o mundo. As legislações dos Estados geralmente se referem à livre disposição dos órgãos após a morte, ou, no caso daqueles que não são vitais, ainda durante a vida. Mas a sua comercialização é proibida.
- **Prostituição:** são as condições de realização da prostituição em que pode ocorrer exploração, somadas ao deslocamento para o qual se utilizam o engano, coação ou outros meios, que caracterizam o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, não apenas o exercício da prostituição ou outra atividade ligada ao sexo, que muitas vezes acontece de forma voluntária e em condições razoavelmente adequadas.
- **Turismo Sexual:** ocorre a partir de uma experiência de turismo em outro local, em que o turista sexual viaja para viver aventuras eróticas em outros espaços e depois retorna ao seu local de partida. No entanto, há casos em que o tráfico de seres humanos se aplica no turismo sexual, especialmente quando o turista sexual no local de destino tenta convencer uma pessoa a se deslocar com ele(a) para outra região ou país, utilizando meios fraudulentos.
- **Migração:** processo em que há o deslocamento de alguém de um local para o outro, seja dentro do território nacional ou para outro país. O tráfico de seres humanos é uma forma de migração, mas não se deve confundir com a migração em si, pois esta é um conceito mais amplo.

No compasso de conceituação dos elementos que serão tratados nesta dissertação é importante explicar a diferença entre **tráfico de pessoas e o contrabando**

² Essa definição foi apresentada pela primeira vez no artigo 1º da Convenção sobre Escravidão, da Liga das nações, em 1926, e foi repetida posteriormente no artigo 7.1 da Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, de 1926.

de migrantes, sendo que este último não é necessariamente classificado como tráfico de pessoas, ainda que existam inegáveis intersecções entre os dois conceitos, e também casos de contrabando de migrantes com elementos de tráfico de pessoas.

De acordo com Teresi (2010) **O contrabando de migrantes**, ou migração irregular, também chamado de tráfico de migrantes (ou *smuggling*, em inglês), ocorre quando uma pessoa é transportada consensualmente por terceiros a outro país por meios ilegais, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, benefício financeiro. A utilização do “serviço” de terceiro se dá porque essa pessoa não pode ingressar no país destino pelos meios normais, por não ser nacional ou residente permanente e não preencher os requisitos necessários para obter o visto de entrada exigido. Neste caso, há o consentimento da vítima que pactua com o terceiro para obter o transporte até o destino pretendido. A princípio, essa modalidade criminosa não contém o elemento da coerção e do engano. Assim, o contrabando de migrantes não é reconhecido como uma violação dos direitos humanos, mas uma violação às leis migratórias, e pressupõe a participação voluntária de imigrantes na intenção de obter a entrada ou admissão ilegal ou irregular em outro país³. Além disso, é importante frisar que o contrabando de migrantes é sempre transnacional e o tráfico de pessoas pode não o ser, considerando que o deslocamento dentro do território nacional dá-se de forma livre e não tão complexo como cruzamento de fronteiras. Em termos de lucros gerados por ambos os fenômenos, observamos também uma diferença entre um e outro: no primeiro, a principal fonte de renda para os traficantes é produto da exploração das vítimas (na exploração sexual, nos trabalhos forçados, etc.). Já no contrabando de migrantes, a fonte de renda é o pagamento pelo traslado em si, este com custo altíssimo, pago pela pessoa que deseja cruzar uma fronteira internacional.⁴

É importante apontar que as discussões contemporâneas sobre migração irregular e tráfico chamam a atenção para a proximidade de ambas as problemáticas

³ No entanto é importante citar que podem existir violações de direitos humanos no processo de transporte/deslocamento dos migrantes, como violência, privação de liberdade e também práticas extorsivas, somadas às condições precárias (alimentação, hospedagem, higiene) deste transporte

⁴ É o caso dos chamados “coyotes”, os atravessadores da fronteira México - EUA

(tráfico e contrabando) observando que, nos processos migratórios irregulares, intimamente vinculados às desigualdades estruturais globais, os migrantes são vulneráveis tanto ao tráfico de migrantes, como ao engano e à coerção no movimento de deslocamento, e, posteriormente, à servidão por dívidas, à violência dos empregadores. E, quando as condições socioeconômicas nos locais de partida não se alteram, os migrantes que retornam voluntariamente ou deportados tentam partir novamente, sendo mais uma vez vulneráveis a ambos os tipos de tráfico (Kempadoo, 2005).

Não menos importante é sublinhar a questão do consentimento das vítimas de tráfico de pessoas, matéria esta tratada também no Protocolo de Palermo. O fato de que uma vítima já saberia que trabalharia, por exemplo, em uma atividade que é tida como ilegal no seu destino, podendo ser esta, por exemplo, ligada à prostituição, não mitiga a responsabilidade penal daquele que praticou o tráfico de pessoas (chamado em direito penal de *agente*), pois o elemento de exploração pode persistir também em relações da indústria do sexo. No tráfico de pessoas a gravidade do delito não é dirimida pelo fato de que a vítima já conhecia a natureza do trabalho, mas aumenta quando se configura uma situação de exploração, de cárcere privado ou de abusos.

O que o Protocolo de Palermo nos aponta, portanto, é que a vítima pode não conhecer as **condições** de seu trabalho, e nesta hipótese podem aí residir as relações de exploração, de abuso e de coerção. Uma pessoa nunca poderá ser criminalizada por ter sido submetida a uma condição subumana de trabalho, seja ele qual for. A letra *b* do artigo 3º do Protocolo de Palermo após definir o tráfico de pessoas, deixa claro que o consentimento, é, em regra, irrelevante.⁵

A questão do consentimento na perspectiva da migração para a prostituição e exploração sexual por conta da relevância deste aspecto na discussão sobre a implementação da Política Brasileira de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas será retomada mais à frente. Atualmente no Brasil existe uma polêmica sobre o exercício da

4 “ b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a); Protocolo de Palermo, 2000.”

prostituição voluntária no contexto migratório. Grupos feministas, organizações de profissionais do sexo, governos e setores de segurança pública divergem sobre a questão da existência do tráfico de pessoas em processos de migração para a prostituição consentida.

O tráfico de pessoas apresenta um problema central que é o de quantificação do fenômeno. Por conta da divergência de conceitos e distintas percepções sobre o tema não só entre os países, mas entre os grupos que atuam na área, a mensuração fica comprometida. Para a Organização das Nações Unidas (ONU, 2008), o tráfico de pessoas é apontado como “uma das atividades criminosas mais lucrativas do mundo, perdendo somente para o tráfico de drogas”, além de estimar que “o tráfico de pessoas faça 2,5 milhões de vítimas por ano, movimentando cerca de 32 bilhões de dólares.” No entanto, Murray (1998) e alguns grupos ⁶ problematizam os dados apresentados em relatórios produzidos sobre o tema, apresentando três fragilidades básicas: 1) as definições de tráfico que guiam as pesquisas são imprecisas, 2) as cifras e as estatísticas não são explicadas nem referenciadas e 3) realizam-se generalizações a partir de base de dados relativa a amostras altamente seletivas de prostitutas.

Não é objeto de esta tese alcançar o estatuto da verdade nos números sobre tráfico de pessoas, mas sim enfatizar que há uma grande discussão sobre a imprecisão destes dados, notadamente pela dificuldade da identificação aprimorada de casos de tráfico de pessoas e estabelecimento de um consenso metodológico para recolhimento de dados e sua interpretação. Neste processo é importante complementar que algumas pessoas que foram supostamente traficadas não se autodeclaram vítimas, por medo de repressão de autoridades, o que também dificulta a construção de estatísticas. Nos próximos capítulos desta dissertação apresentaremos algumas pesquisas que se propõem a apresentar dados coletados sobre tráfico de pessoas, e cujas conclusões são parte do material que subsidiou a criação da Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. À guisa de introdução a este debate, citamos Rossi e Freeman (1993), que apontam que “problemas sociais não são puramente fenômenos objetivos, ao contrário, são parcialmente construções sociais que emergem dos interesses das partes envolvidas e também das condições apresentadas”. Também afirmam que “definir um problema

⁶ Grupo da Vida, 2005

social e especificar os seus objetivos para intervenção são processos políticos cujos resultados não derivam simplesmente da avaliação da informação disponível (...)"

Diante dos elementos e conceitos expostos, percebemos que o fenômeno de Tráfico de Pessoas tem contornos complexos e uma variedade de temas transversais que vão desde questões de cunho socioeconômico até matéria de direito penal. Para seguir com a estruturação dos conceitos necessários a esta dissertação, no próximo item discorreremos sobre as correntes migratórias no processo de globalização e sua intrínseca relação com o fenômeno de tráfico de pessoas. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM) cada vez mais grupos e indivíduos se deslocam diariamente, alcançando o total de 192 milhões de pessoas que vivem fora de seu local de origem (aproximadamente três por cento da população mundial). A questão migratória vem acompanhada de múltiplas e complexas dimensões, como a migração para o trabalho, questões de segurança, comércio, direitos migratórios, saúde e xenofobia. Sendo o tráfico de pessoas uma dinâmica de deslocamento constituída em grande parte pelos elementos citados acima, torna-se fundamental discutir a íntima relação entre tráfico de pessoas e migrações.

1.2 Migrações populacionais e globalização: a relação com o fenômeno de tráfico de pessoas

Na discussão sobre migrações populacionais é fundamental lembrar que a história humana é marcada por mudanças profundas nas formas de organização das sociedades e por suas constantes transformações. A força transformadora do capitalismo, a complexa divisão do trabalho e a racionalização expressa na tecnologia e na organização das atividades humanas na forma de burocracia foram elementos fundamentais nas transformações do mundo moderno, que são hoje associados ao processo de globalização.

Anthony Giddens (1991) nos lembra que quando falarmos de modernidade, a associação com o processo de globalização é essencial. Esse processo intensifica as relações sociais em escala mundial ligando localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a quilômetros de distância e vice versa. De tal forma, o que ocorre em uma vizinhança em nível local tende a ser

influenciado por fatores diversos como o fluxo de capitais em escala mundial ou o mercado de bens.

Nesse contexto de globalização a discussão sobre a migração humana torna-se fundamental, pois o processo migratório traz consigo variados aspectos que congregam a multiplicidade de fatores que constituem o complexo mundo globalizado em que vivemos hoje.

Conforme citado anteriormente, a questão migratória vem acompanhada de múltiplas e complexas dimensões, como a migração para o trabalho, questões de segurança, comércio, direitos migratórios, saúde, xenofobia e muitos outros. Tais aspectos estão intimamente relacionados com as tendências globais atuais como as disparidades econômicas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com a liberalização do comércio que demanda uma força de trabalho mais flexível, com a migração em busca de trabalho e também com o deslocamento forçado (este último decorrente de conflitos e/ou desastres naturais). A migração geralmente possui em sua base carências sociais e econômicas, derivadas de uma gama variada de fatores, e frequentemente as populações buscam distanciar-se e escapar do país e/ou região de sua origem. Não é difícil entender porque as pessoas de regiões em desenvolvimento desejam migrar para países mais prósperos. Trata-se do desejo humano de melhores condições de vida, de constituir e acumular patrimônio, de poder dar aos seus filhos mais oportunidades de escapar da pobreza, da guerra ou da fome.⁷

Há de se considerar que a alta demanda por trabalho nas economias desenvolvidas e a disponibilidade de mão de obra nos países em desenvolvimento colocaram grande parte do fluxo migratório em movimento, considerando que o imenso mercado global de trabalho oferece a chance dos empregadores de minimizar os seus custos de produção ao passo que oferece trabalho a migrantes. A globalização e as forças que a compõem aumentaram a mobilidade do trabalho através das fronteiras. Em

⁷ A questão do crescimento demográfico também é fundamental na discussão sobre migração. O rápido crescimento populacional combinado com as dificuldades financeiras dos países em desenvolvimento forçam as pessoas a saírem da sua região, na medida em que a disputa por trabalho torna a competição mais acirrada e o desemprego impulsiona as pessoas a buscarem melhores condições de vida, fora do seu território original.

particular, as economias americana e europeia defenderam uma política liberal do trabalho como “prestadores de serviço”, ou seja, relações de trabalho mais flexíveis, especialmente em setores como hotéis e restaurantes, tecnologia da informação, seguros e indústrias. O intrigante é que estas mesmas economias não objetivam similar liberalização quando se trata do fluxo de mão de obra para seus países e o manifestam, por exemplo, por meio da aplicação de medidas migratórias restritivas.

No entanto, não podemos classificar o movimento migratório em busca de trabalho como sendo simplesmente de países em desenvolvimento para as economias desenvolvidas do hemisfério norte. Neste sentido, sendo o tráfico de pessoas no Brasil objeto de discussão desta dissertação, é fundamental lembrarmos que este país também apresenta papel importante enquanto país receptor de migrantes. Herdeiro de um passado colonial de origem europeia, o Brasil recebeu grande quantidade de pessoas entre o século XIX e parte do século XX, quando foram adotadas políticas de estímulo à imigração em massa. Mais recentemente, em dezembro de 2006, contabilizou-se um total de 817.855 registros de imigrantes permanentes no país (SINCRE⁸, 2006). Os registros no Serviço de Estatísticas de Estrangeiros da Polícia Federal demonstram o crescimento da comunidade boliviana na cidade de São Paulo: 255 pessoas em 1995, para 200 mil bolivianos em 2005 na capital paulista, entre regulares e irregulares. (CPI do Trabalho Escravo, 2005)⁹. Na discussão sobre migração para o Brasil ressalta-se também a presença de imigrantes e refugiados, que somam atualmente cerca de quatro mil pessoas, a maioria originária da África 62%, Europa Oriental, América do Sul e Oriente Médio (ACNUR, 2010)

De acordo com a Secretaria Nacional de Justiça no Brasil (2009) com o crescimento econômico e social do Brasil, aliado a uma possível melhoria nas condições de vida, “o migrante internacional encontra no Brasil uma legislação inclusiva. Enquanto Europa e Estados Unidos criam diversas amarras legais à entrada e permanência de estrangeiros, o governo brasileiro pratica a política da boa vizinhança, relaxando a burocracia e aceitando praticamente todos os pedidos de visto.” Apesar disso, ainda há 50 mil estrangeiros em situação irregular no Brasil,

⁸ Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros

⁹ Processo número 0024/2005: Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a exploração de Trabalho Análogo ao de escravo nas empresas, regular ou irregularmente instaladas em São Paulo

segundo estimativa da Polícia Federal (2009). Sem o cadastro, esses imigrantes estão legalmente desprotegidos e se tornam suscetíveis à exploração em empregos que beiram a escravidão.

É nesse complexo cenário no qual o fenômeno do tráfico de pessoas se insere. O Tráfico de Pessoas é, sobretudo, consequência de um sistema mundial complexo, no qual a desigualdade social, a falta de oportunidades de trabalho para as populações, a condição de vulnerabilidade social em que algumas sociedades se encontram e estruturalmente a falta de políticas de proteção social são alguns dos condicionantes para que o processo migratório venha acompanhando de uma intensa busca por melhores condições de vida. É importante dizer, no entanto, que as migrações não são sinônimo de tráfico, mas existe um conjunto de fatores, essencialmente econômicos e sociais, que vai transformar a migração em tráfico levando a que os migrantes fiquem presos ao círculo abusivo da exploração econômica.

O enrijecimento das políticas e das legislações migratórias em diversos Estados diminuíram as possibilidades de uma migração regular, legal e segura através do mundo. Este fenômeno resultou em um aumento do regime de migração clandestina no qual traficantes e contrabandistas facilitam o movimento dos migrantes, freqüentemente providenciando documentos de viagem e de identificação falsos.

Essa vulnerabilidade transforma um número crescente de pessoas em vítimas do tráfico de pessoas. Em um estudo sobre cidadãos bolivianos na indústria de vestuário em São Paulo, Martes (2010) elenca alguns aspectos centrais que compõem a realidade do migrante exposto ao fenômeno de tráfico de pessoas:

- Baixa remuneração e longas horas de trabalho
- Condições precárias de hospedagem
- Condições precárias da estação de trabalho
- Vigilância constante
- Relações de trabalho baseadas em maus tratos
- Ambiente de trabalho altamente competitivo
- Luta para envio de remessas financeiras ao país de origem

- Vulnerabilidade generalizada
- Falta de documentação/status ilegal
- Corrupção policial
- Problemas psicológicos e de saúde em geral

Observamos então que se aproveitando dos fluxos migratórios, e conhecendo a vulnerabilidade dos imigrantes que entram nos países e que ali permanecem em situação irregular, vários ‘grupos’ atuam na exploração dos imigrantes. Estes, após a migração ilegal, se tornam freqüentemente vítimas de engano por parte das redes que os trazem para os seus destinos. O caminho da exploração é relativamente simples: prometiam-lhes um trabalho bem remunerado, mas muitas vezes estas promessas não são cumpridas, ficando os imigrantes abandonados à sua própria sorte ou presos à dívidas adquiridas no processo de deslocamento e também durante a execução do trabalho.

1.3 Panorama jurídico internacional: instrumentos legais de controle e combate ao tráfico de pessoas

A moderna civilização, o respeito aos indivíduos e aos direitos humanos são elementos que nos obrigam a buscar os instrumentos para, se não eliminar, ao menos prevenir, reprimir e penalizar as violações de direitos humanos. Na discussão sobre tráfico de pessoas essa busca não acontece de forma diferente. Começa pelos tratados internacionais, passa pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e concretiza-se no arcabouço legal com que os países enfrentam o crime em questão. A Declaração apresenta o lastro para que os Estados passem a trabalhar, no plano jurídico interno e principalmente em suas constituições, valores e garantias de cada indivíduo.

Esta seção relaciona os principais instrumentos internacionais que versam sobre o tema de tráfico de pessoas, especialmente os que antecederam o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000), que será explicado mais adiante.

São eles:

- O Tratado de Paris, de 1814, entre Inglaterra e França, que se ocupou primeiro do tráfico de negros, e culminou em 1926 com a Convenção

firmada pela Sociedade das Nações, que definia a escravidão como “estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercitam os atributos de direito de propriedade ou de alguns deles”.

- A Convenção de Genebra, de 1956, que repetiu esses conceitos e ampliou o foco para instituições e práticas análogas à escravidão, citando a servidão por dívidas, o casamento forçado e a entrega de menores de 18 anos a terceiros, para exploração. A convenção de Genebra fixou como obrigação definir como crimes a conduta de transportar ou a tentativa de transportar escravos de um país a outro, a aplicação de castigos e outros aspectos relacionados.
- 1904, Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas
- 1910, Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas: definia o tráfico e o favorecimento à prostituição como aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com o seu consentimento de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição
- 1930, Convenção da Organização Internacional do Trabalho número 29, sobre o trabalho Forçado ou Obrigatório.
- 1950, Convenção e o Protocolo Final para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (documento concluído em Lake Success, Nova York)
- 1953, Convenção sobre Escravatura da Liga das Nações, emendada pelo Protocolo concluído na Sede da ONU em 1953
- 1956, Convenção suplementar sobre Abolição da Escravidão, Tráfico de Escravos e Instituições e Práticas análogas à escravidão, de 1956
- 1979, Convenção sobre a Eliminação de Toda Forma de Discriminação contra a Mulher/; obriga os Estados Parte a tomar medidas apropriadas para suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres
- 1984, Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanas ou Degradantes

Podemos observar que as fases anteriores à criação do Protocolo de Palermo da ONU em 2000, dizem respeito às pessoas, sendo este o objeto de proteção. As vítimas eram inicialmente consideradas somente *as mulheres brancas*, depois mulheres e

crianças. Com o advento do Protocolo veremos que o conceito de vítima foi ampliado para seres humanos, mantida a preocupação especial com mulheres e crianças.

Segundo o protocolo de Palermo, o tráfico se molda em dois aspectos: o material, através das condições objetivas (recrutamento, transporte, alojamento de pessoas) e o subjetivo (sedução, coação, submissão, escravidão – Art 5º). O aspecto genérico do dispositivo oferece a possibilidade para que os países adotem as medidas legislativas necessárias de acordo com a sua realidade. No entanto, de acordo com Santos¹⁰ (2007) a expressão fins de exploração é passível de diversas interpretações e “a diversidade legal nesta matéria levou, deste modo, a que o Protocolo não clarificasse a polêmica sobre prostituição, deixando-o à consideração dos Estados Nacionais”¹¹.

Em termos de estrutura, o Protocolo está subdividido em disposições gerais (Artigo 1º ao 5º), proteção às vítimas do tráfico (Artigo 6º ao 8º), prevenção, cooperação e outras medidas (Artigo 9º ao 20º).

É importante citar também outros pontos bastante relevantes do protocolo previstos em seus artigos:

1. A proteção das vítimas e das suas identidades nos processos judiciais e administrativos
2. O país da nacionalidade ou residência permanente da vítima de tráfico, que deverá facilitar, sem demora indevida ou injustificada, o seu retorno;
3. A prevenção, onde os Estados poderão criar políticas, campanhas e programas para prevenir e combater o tráfico de pessoas e também para proteger as vítimas;
4. O reforço de cooperação bilateral e multilateral para redução de fatores como pobreza e desigualdade de oportunidades;
5. O intercâmbio de informações e operações em fronteiras.

¹¹ A aliena a do protocolo diz: “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.”

Diante do exposto, observamos que o conceito de direitos humanos legalmente existe e é internacionalmente reconhecido por meio dos vários instrumentos citados. Porém, o problema que se apresenta na atualidade, em especial ao tema de enfrentamento ao tráfico de pessoas, refere-se à efetivação destes instrumentos jurídicos, e culmina na concretização da dignidade humana. Isso acontece, segundo Silva (2008) porque para a maior parte dos Estados signatários de tais instrumentos, direitos humanos é expressão de difícil aplicabilidade. O tráfico de pessoas está desta forma, colocado dentro do vazio que existe entre a realidade vivida e experimentada e o quadro normativo do país. Aos Estados resta essa defasagem imensa na aplicação efetiva dos direitos humanos, a ser superada. Tratados internacionais, leis nacionais e resoluções compulsórias podem ser capazes de proibir o tráfico. No entanto, colocar um ponto final a esta prática depende de muito mais do que ferramentas legais, políticas e procedimentos legislativos. A verdade desta afirmativa é melhor exemplificada numa antiga expressão brasileira que permanece popular nos tempos de hoje: “ para inglês ver” – isto é, o que vale é a aparência das boas intenções”¹². Sem a devida internalização da normativa internacional, de forma adequada nos códigos penais dos países e sem a real aplicação não somente da lei, mas da efetiva implementação das medidas de prevenção e atenção necessárias, o enfrentamento ao tráfico de pessoas não sairá do papel.

1.4 Considerações acerca da prostituição voluntária e do tráfico de pessoas

Desde os primórdios das civilizações, a temática sexual se faz presente na pauta das mais importantes e polêmicas discussões sobre a evolução da raça humana. A sexualidade humana relaciona-se com o envolvimento afetivo, a influência moral, a manifestação sexual individual e o poder e opressão nas relações interpessoais. Neste universo, torna-se complicado identificar as culturas criminalmente ofensivas no âmbito da sexualidade. Tal discussão, no que diz respeito ao tráfico de pessoas, além de passar por uma perspectiva do direito penal, é também uma discussão de cunho moral, pois toca em um tema central e polêmico: a prostituição.

¹² A título de comparação, a Lei Euzébio de Queiroz, que proibia o tráfico de escravos em 1831 não teve efeito algum, já que após a proibição o comércio de escravos até mesmo aumentou significativamente.

Pelo fato de o tráfico de pessoas ter como uma de suas formas de execução a exploração sexual, a discussão sobre prostituição voluntária torna-se particularmente relevante para esta dissertação. A questão da prostituição está intimamente relacionada com o direito individual, com as migrações com fins à prostituição e com a imagem da mulher.

O debate que relaciona o tráfico com a prostituição é bastante amplo e de uma forma simplificada coloca frente à frente aqueles que defendem a legalização da prostituição e os que a recriminam, qualquer que seja sua forma. Segundo Santos (2007), as preocupações com o tráfico de mulheres iniciaram-se, em finais do século XIX, princípios do século XX, com as ansiedades acerca das migrações de mulheres sozinhas para o exterior e sobre a captura e escravatura de mulheres para prostituição.

Neste debate, tem-se concedido particular importância às abordagens feministas sobre o tema, e estas tiveram um peso significativo e participação na elaboração do Protocolo de Palermo, em 2000. As perspectivas feministas convergem no interesse em promover o bem estar das mulheres, mas se dividem no que se refere à concepção da prostituição e da relação entre prostituição e tráfico de pessoas. Nessa distinção, elas expressam visões divergentes sobre a relação entre gênero e sexualidade, elaboradas no intenso debate sobre o tema, as guerras do sexo, a partir da década de 1980 (Cornell, 2000).

Durante o processo de elaboração do Protocolo de Palermo, o grupo participante da Conferência se dividiu em dois: o primeiro, da vertente “abolicionista”, afirmava que a prostituição reduz as mulheres a objetos comercializáveis, e que, portanto, essa atividade é sempre e necessariamente degradante e danosa para as mulheres, não reconhecendo a distinção entre prostituição forçada e por livre escolha. Essa mesma vertente sustenta, ainda, que a regularização da prostituição iria trazer mais violações de direitos humanos, pois legitimaria as relações de *cafetinagem*¹³ e exploração sexual comercial. Assim, de acordo com este pensamento, medidas para erradicar a indústria do sexo são consideradas as ações contra o tráfico e vice versa (Barry, 1997).

¹³ Exploração da prostituição por agentes (cafetões) e cafetinas: LENOCÍNIO.

Resumidamente, a visão abolicionista para o tráfico correlaciona o tráfico à indústria sexual. Representada pela Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (CATW), rede feminista que defende a eliminação da prostituição, entendendo que esta reduz a mulher a um objeto de exploração sexual, dada a sua condição política de subordinação, de discriminação e da perpetuação do patriarcado. Essa abordagem vê a prostituição como um desvio moral ruim e errado. A visão que se tem da prostituta é de que estas são “perdidas” ou desviadas” ou mesmo vítimas. As soluções propostas por esta vertente são as de: suprimir a prostituição, fechar bordéis, criar programas de resgate/reabilitação e criar mais leis antiprostituição. As linhas abolicionistas consideram, portanto, como exploração sexual, qualquer modalidade de prostituição, inclusive a de contratos consensuais e de maneira autônoma.(Barry, 2007)

Já a segunda abordagem congrega feministas e entidades que apóiam os direitos das/os trabalhadoras sexuais. Essa perspectiva rejeita a idéia de que a prostituição é inerentemente degradante e a considera como uma forma de serviços. Traça nítidas distinções entre a prostituição voluntária exercida por adultos, a prostituição forçada e a prostituição infantil. Neste vertente, a idéia é que o tráfico de pessoas não se vincula de maneira automática à indústria do sexo, mas considera que a relação desse fenômeno com a prostituição é favorecida pela falta de proteção aos/as trabalhadores/as neste setor, devido a sua não regularização. Essa vertente defende, assim, que a força e o engano são elementos centrais na definição do tráfico. (Piscitelli,2008).

No Protocolo de Palermo a noção de exploração é clara quando se trata de atividades fora da prostituição, pois nesses casos é associada também a idéia de trabalho forçado, escravatura, servidão. Mas a exploração sexual é uma expressão sobre cujo conteúdo não há acordo no debate. Houve muita tensão entre os diferentes movimentos sociais a respeito da definição de tráfico que o Protocolo de Palermo apresenta, especialmente por não explicitar a relação entre “tráfico” e prostituição, e não definir claramente os termos “exploração sexual e prostituição”, além dos conceitos de “forçado” e “voluntário” no contexto da prostituição. A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece essa tensão, porém deixou a cargo dos países signatários do Protocolo de Palermo, travar essa discussão em nível nacional. Este, portanto, não julga como os Estados parte se referem à prostituição em suas leis domésticas, justamente por não haver consenso sobre o tema.

Portanto, pelo fato de o Protocolo sobre Tráfico ser um instrumento genérico, fica permitido, por exemplo, que os Estados focalizem as suas legislações domésticas somente em prostituição forçada e outros crimes que envolvam a força ou coerção. Ou seja, o Protocolo não requer que os governos tratem toda a participação de adulto na prostituição como tráfico. Durante as negociações do Protocolo rapidamente foi acordado que a prostituição forçada encaixava na definição de tráfico proposta, mas a discussão foi intensa em relação à prostituição em geral estar ou não abrangida (Engle, 2004). A Suécia, por exemplo, criminalizou a procura e sanciona os clientes que recorram aos serviços sexuais prestados por mulheres traficadas; já os governos holandês e alemão descriminalizaram a prostituição e implementaram normas de regulamentação laboral desta atividade. Deste modo, a diversidade legal nesta matéria levou que o Protocolo não clarificasse esta polêmica, deixando-o à consideração dos Estados Nacionais. (Boaventura, 2008).

Como a política brasileira é tema desta dissertação, citamos o exemplo do Artigo 231 E 231 A do Código Penal Brasileiro, que indica que tráfico de pessoas consiste em: “*Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro*”. Podemos inferir, então, que se a promoção da entrada ou saída de pessoas nos territórios para exercício da prostituição é considerada crime no ordenamento jurídico interno, a discussão sobre a prostituição voluntária sempre se dará de forma polêmica no Brasil.

Para aclarar este ponto, recorreremos ao posicionamento político de algumas organizações brasileiras: O Grupo Davida (2005)¹⁴ indica a existência de um “ pânico moral”, fenômeno este que se refere ao processo pelo qual “empresários sociais” e/ou a mídia instigam inquietações populares, em escalas maciças, sobre determinadas questões sociais. Para o Grupo, “esses empresários morais problematizam determinadas questões sociais e sugerem a implementação de regras – geralmente na forma de

¹⁴ O Grupo de Pesquisa de Davida é uma associação de cientistas sociais que estudam a prostituição do ponto de vista do/a trabalhador/a do sexo. In : Cadernos pagu (25), julho-dezembro de 2005, pp.153-184.O grupo Davida faz ainda considerações sobre a importância da mídia na construção desta visão da “mulher traficada” e das “ redes criminosas ” ao colocar toda a atividade de prostituição no exterior como um crime

legislação – para enquadrá-las, transformando a inquietação popular em leis e regulamentos.” (fazendo aqui uma clara alusão à legislação brasileira anti tráfico)

Para o Grupo Davida a atual luta contra o tráfico de mulheres tem demonstrado características típicas de uma variante do pânico moral, o pânico sexual: “No caso do “tráfico das mulheres” no Brasil, as preocupações em jogo parecem se referir a uma inquietação com o crescente número de mulheres jovens que buscam suas fortunas fora do Brasil, muitas vezes imigrando por meios ilegais ou clandestinos. O Artigo 231 do Código Penal ignora qualquer referência à coerção ou às violações de direitos humanos, definindo como “traficada” qualquer pessoa que cruza as fronteiras nacionais para trabalhar como prostituta explorada ou não por terceiros.” Ainda para o grupo é um equívoco” colocar uma mulher maior de idade que se engaje na imigração voluntária para trabalhar em strip-tease no mesmo nível de vítima ao de uma criança de seis anos de idade, raptada de sua casa, estuprada e vendida a um bordel.”¹⁵

Para compor uma visão geral sobre o tema de tráfico de pessoas no Brasil e na sua relação com a prostituição, é importante também citar a existência de posições ideológicas que não são necessariamente a favor ou contra a prostituição voluntária, como é o caso da Organização Mundial das Migrações (OIM) que foca a sua idéia principal no tema das condições de trabalho e na proteção do migrante. Para a OIM (2005) “uma mulher maior de idade que viaja de livre e espontânea vontade para se prostituir não deve ser vista como traficada, desde que não sofra nenhuma violação de seus direitos.”

Como mostramos, de acordo com a legislação brasileira, ajudar alguém a migrar com a intenção de exercer a prostituição pode ser considerado crime de tráfico de pessoas. Os Artigos 231 e 231 A (sendo este último o que versa sobre o tráfico

interno) não levam em conta a diferença fundamental entre prostituição forçada e voluntária. Fazer a legislação sobre tráfico de pessoas para a finalidade de prostituição mais severa (não sendo esta proibida no Brasil) afeta diretamente e indiretamente os(as) profissionais do sexo pois a legislação brasileira criminaliza todos que ganham dinheiro com a prostituição de outrem.

Pires (2008) ao estudar alguns casos de condenação de crimes de tráfico de pessoas no Brasil, afirma que a aplicação do artigo 231 do Código Penal está “ voltada para a criminalização da facilitação da prostituição e não para o combate ao crime organizado. Esta por sua vez “ orienta a ação do Sistema de Justiça na direção da punição de pessoas mais próximas da vítima, que costumam auxiliá-la no processo de saída do país para inserção no mercado do sexo.” Pires cita o processo de número 2004.38.03.009328-4, da Justiça Federal de Primeira Instância Subseção Judiciária de Uberlândia (MG): “ no processo em tela uma prostituta (**a qual será identificada pela inicial do seu nome J**) foi condenada por tráfico internacional de mulheres na sua forma tentada porque ao passar pelo Brasil, de férias, convidou uma prima (**a qual será identificada pela inicial de seu nome D**) para exercer trabalho sexual na Espanha, onde vivia e ganhava a vida como prostituta e pagou as despesas referentes à viagem de **D**, com a condição de que o valor fosse ressarcido futuramente. **D** exercia há tempos a prostituição no Brasil e tinha vontade de tentar a sorte no exterior. Nesse caso, o embarque foi evitado pela ação da Polícia Federal que recebeu denúncia anônima e deteve **J** (a ‘aliciadora’) e sua prima **D** (a ‘vítima’), no aeroporto. Durante um dos trechos da sentença é citada a existência de outra prima das duas (**a qual será identificada pela inicial de seu nome R**) que também exercia a prostituição juntamente com **J** na Espanha. Mais uma vez descreve-se uma rede familiar ou de intimidade organizada em torno da prostituição no exterior como estratégia de sobrevivência ou de ascensão econômica. Difícil também perceber a tipologia utilizada pela Justiça para diferenciar ‘vítima’ e ‘aliciadora’ nos casos concretos.” Igualmente, o processo de número 2005.35.00.004649-0 da Justiça Federal em Goiás, Décima Primeira Vara, de Goiânia, trata de situação parecida: “ A ré condenada por tráfico internacional de pessoas (**a qual será referida pela inicial de seu nome T**) havia viajado dois anos antes para a Espanha para exercer a prostituição, em clube de propriedade de uma brasileira que custeou as despesas de sua viagem. Depois de pagar a dívida com a dona da casa, retornou ao Brasil com um pedido da patroa de levar outra garota para trabalhar

no estabelecimento. No Brasil, soube por uma conhecida que havia uma moça (**a qual será referida pela inicial de seu nome B**) interessada em viajar para a Espanha para tentar a sorte no mercado do sexo. **T** ofereceu-se para pagar sua passagem, com a condição de que fosse reembolsada posteriormente pela despesa, cobrando alguns juros sobre a quantia emprestada conforme a dona do clube na Espanha havia feito quando **T** foi à Europa para se prostituir pela primeira vez.”

Logo, é fundamental uma reflexão sobre a forma de construção de uma política pública baseada nestes princípios: seria, o artigo 231 do Código Penal (que versa sobre tráfico para o exterior) um reflexo do governo brasileiro para atender às reivindicações de outros países receptores de prostitutas brasileiras do que para que fortalecer as suas políticas de proteção?

Nos processos de deslocamento para fins de prostituição, cabe considerar também a temática dos travestis e transexuais. O fluxo migratório das travestis foi identificado por Kulick (1998, 2008) desde os anos 70 tendo a França como destino preferencial até 1982. Segundo Pelúcio (2005), esse fluxo se acentuou nos anos de 1980 e nos anos 90, quando a Itália se consagrou como destino preferencial dos travestis. No entanto, de acordo com Piscitelli (2004), a inclusão das travestis nos debates sobre prostituição forçada e turismo sexual é recente e decorre principalmente das alterações introduzidas no Código Penal Brasileiro em março de 2005, que substituiu a palavra “mulheres” por “pessoas”. Uma vez contemplados no código penal como pessoas, os travestis, assim como as mulheres e homens também estão sujeitos à mesma aplicação da lei brasileira em relação à migração voluntária para a prostituição.

No que é essencial para aprofundamento nesta dissertação, podemos concluir que existe uma discrepância entre o modo como o Código Penal Brasileiro define o tráfico internacional de pessoas (sem fazer a distinção entre prostituição voluntária e forçada) e a definição apresentada no Protocolo de Palermo, que pensa o tráfico de pessoas como o processo amplo que envolve o deslocamento e recepção de seres humanos sob condições de fraude, coerção e abuso de condição de vulnerabilidade, para serem exploradas em qualquer atividade. Se o Protocolo de Palermo é a referência na luta contra o tráfico, o Artigo 231 não está em sintonia com aquele documento.

Embora não seja objeto desta dissertação apontar preferência por uma ou outra corrente ideológica sobre a prostituição voluntária no debate sobre tráfico de pessoas, enfatizamos que existe uma discussão pelas razões apresentadas neste capítulo, e que tal polêmica não pode ser ignorada quando tratamos da formulação e implementação de políticas públicas direcionadas a enfrentar o tráfico de pessoas.

1.5 Brasil e o Tráfico de Pessoas

Durante a década de 1980 o Brasil teve maior número de pessoas deixando o país, do que chegada de migrantes estrangeiros. (Comissão Nacional de População e Desenvolvimento/CNPD, Brasil, 2005). O Ministério de Relações Exteriores (MRE) aponta que o número de brasileiros emigrantes em 2002 foi de aproximadamente 1,9 milhões, cerca de 1 % do total da população na época. O número de brasileiros vivendo no exterior aumentou para aproximadamente dois milhões em 2005, como consequência, pelo menos em parte, das sucessivas crises econômicas e da prolongada ausência de mobilidade social ascendente (CNPD, 2005).

Também de acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE, 2008), existem cerca de quatro milhões de brasileiros vivendo no exterior, de forma regular e irregular, sendo a maioria composta por trabalhadoras e trabalhadores que deixaram o país em busca de melhores oportunidades de emprego e renda. Esta dinâmica se incrementou a partir do início dos anos 90, gerando um fluxo migratório crescente, em especial, para os Estados Unidos, Paraguai, Japão e diversos países da Europa. Grande parte desses trabalhadores migra desconhecendo os procedimentos para obtenção de vistos de trabalho, seus direitos e deveres em outros países, os riscos das migrações feitas de forma irregular, o perigo do tráfico de pessoas e o papel das representações consulares brasileiras no exterior. A título ilustrativo é importante salientar que nos últimos quatro anos aumentou o número de Brasileiros que começaram processos de obtenção de visto para o México, possivelmente sendo parte desses processos um reflexo da tentativa de entrar nos Estados Unidos através da fronteira mexicana.

A migração para os países da Europa também aumentou consideravelmente e nesta direção é importante citar que os “migrantes da América Latina e Caribe

demonstram relativamente altos níveis de educação e significante feminização.” (Pellegrino, 2004). De acordo com o censo populacional de 2001, publicado pelo Instituto Nacional de Estatísticas da Espanha, 55 % de todos os migrantes da América do Sul na Espanha são mulheres, enquanto que a porcentagem que representa o grupo feminino sobe para 70 % quando se consideram apenas migrantes brasileiros.

A Comissão Nacional de População e Desenvolvimento aponta ainda que a maioria dos brasileiros que emigram oficialmente é proveniente do Sudeste do país, o que parece indicar de que a emigração no caso do Brasil não é causada pela pobreza absoluta, mas pela pobreza relativa. Deve-se destacar que a maior parte dos brasileiros trabalhadores migrantes entra na Europa como turista, sem permissão para trabalhar, especialmente aqueles que já se encontram no setor informal brasileiro. Buscando ganhar mais dinheiro longe de casa, às vezes mesmo sem nenhuma proposta de trabalho, esses brasileiros acabam em atividades informais de trabalho, onde não são necessárias qualificações específicas, como o trabalho de babá, doméstico ou o sexual. Isto é, as desigualdades educacionais e a falta de oportunidades são fatores que impulsionaram mais a migração internacional, do que somente a pobreza. Esses migrantes geralmente são expostos a alguma forma de exploração, estando vulneráveis para a deportação imediata se, e quando, o seu status irregular for descoberto (Nederstigt e Campello, 2007).

Conforme já expusemos em itens anteriores o Brasil também apresenta papel importante enquanto país receptor de migrantes.¹⁶

Diante das complexidades sobre o fenômeno de tráfico de pessoas, é fundamental discorrer sobre as pesquisas que se pretendem estratégias para desvelar as faces ocultas do fenômeno de tráfico e compreender as suas nuances, incidência, reconhecimento da vítima, para por fim situar o objeto de análise e sua importância para a criação de mecanismos de enfrentamento ao problema.

¹⁶ Vide pág. 23: Mais recentemente, em dezembro de 2006, contabilizou-se um total de 817.855 registros de imigrantes permanentes no país (SINCRE, 2006). Os registros no Serviço de Estatísticas de Estrangeiros da Polícia Federal demonstram o crescimento da comunidade boliviana na cidade de São Paulo: 255 pessoas em 1995, para 200 mil bolivianos em 2005 na capital paulista, entre regulares e irregulares. (CPI do Trabalho Escravo, 2005). Na discussão sobre migração para o Brasil ressalta-se também a presença de imigrantes e refugiados, que somam atualmente cerca de quatro mil pessoas, a maioria originária da África 62%, Europa Oriental, América do Sul e Oriente Médio (ACNUR, 2010)

Neste sentido é importante salientar que, de acordo com Boaventura Santos (2009) “os estudos realizados sobre tráfico de seres humanos em geral e, em especial, sobre o tráfico de pessoas deparam-se com uma dificuldade prévia: a definição do objeto de estudo. O tráfico de pessoas é um conceito complexo que gera alguma controvérsia sobre a sua definição. A maior ou menor amplitude dada ao conceito pode influenciar as políticas de combate ao fenômeno e, não raras vezes, é objeto de alguma instrumentalização por parte dos governos, instâncias internacionais ou mesmo organizações não governamentais (ONGs) que o definem segundo os objetivos políticos de uma agenda própria.” Ou seja, a questão que se apresenta é, considerando que a complexidade do conceito de tráfico, de que forma este objeto de estudo é construído, abordado e interpretado pelos diversos atores que se propõem a enfrentá-lo?

Abaixo elencamos algumas das pesquisas mais importantes feitas em território brasileiro que pretenderam compreender e quantificar o fenômeno de tráfico de pessoas ao longo dos anos:

- I. PESTRAF, Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual Comercial no Brasil, 2002 - CECRIA
- II. 1º Diagnóstico sobre o Tráfico de Humanos em São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará - Parte 01, 2004 – Secretaria Nacional de Justiça
- III. Indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via Guarulhos, Parte 2 , 2007 – Secretaria Nacional de Justiça
- IV. Pesquisa em Tráfico de Pessoas - Parte 3, “Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo” , 2007. Secretaria Nacional de Justiça

A Pesquisa nacional sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial (PESTRAF) começou no ano de 2000, apoiada por fundos internacionais e considerada um marco nas articulações contra o tráfico de

peessoas no Brasil. A coordenação nacional e a articulação institucional governamental da pesquisa estiveram vinculadas a instâncias de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. A pesquisa foi difundida nacionalmente em 2002 com o propósito político de chamar a atenção do debate público sobre o tema. De acordo com a PESTRAF, o Brasil possui mais de 240 rotas de tráfico internacional, interestadual e intermunicipal. A pesquisa em questão indica ainda que a Espanha, Holanda e Venezuela são os três destinos mais frequentes de brasileiros (as), seguido por Itália, Portugal, Suíça e Estados Unidos. Dentro de um universo de 229 mulheres traficadas e entrevistadas pelos pesquisadores, observa-se que o tráfico para fins de exploração sexual comercial é predominantemente de mulheres e adolescentes afro-descendentes, com maior incidência na faixa etária de 15 a 25 anos.

Ainda de acordo com esta pesquisa, mulheres e adolescentes em situação de tráfico apresentam baixa escolaridade e pertencem as classes populares, tendo em sua história algum caso de violência intra e extra familiar, contato com drogas, relação com comércio, exploração sexual, trabalho doméstico ou gravidez precoce.

O perfil das vítimas traçado pela PESTRAF identificou mulheres trabalhadoras, que normalmente desempenham serviços domésticos ou no comércio (balconista, garçonete); são mal remuneradas; não têm direitos trabalhistas, nem garantias. Vivem nas periferias das cidades, com todo tipo de carência, inclusive de saneamento. As adolescentes provêm de municípios de baixo desenvolvimento socioeconômico, no interior do país. Além disso, apenas 30 % dos casos chegaram ao conhecimento das autoridades depois de investigação policial ou prisão em flagrante do réu. A grande maioria dos casos só foi apurada devido a denúncias anônimas ou depoimentos de parentes, amigos ou da própria vítima.

O 1º Diagnóstico sobre o Tráfico de Humanos em São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará – (Parte 01, 2004) fez um levantamento de todos os inquéritos e processos em andamento entre os anos de 2000 e 2003 sobre tráfico de pessoas em quatro estados brasileiros: Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo. Ao todo foram 36 inquéritos. As informações foram cedidas pelas superintendências da Polícia Federal nos estados e pela Justiça Federal. O trabalho mostrou que o crime do tráfico de pessoas pouco chegava, neste período, ao sistema de Justiça. Dentro das análises dos 36

processos em questão, foram extraídas as seguintes informações sobre o perfil das vítimas:

- 98% do sexo feminino
- 68 % solteiras
- 78% das vítimas não foram assistidas por advogados
- 50 % declararam ter saído do país para fins de prostituição. 40 % para busca de oportunidades de trabalho. 10 % declararam que estavam fazendo turismo.

A Pesquisa “Índícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via Guarulhos (Parte 2 , 2007) mostrou algumas tendências, como por exemplo, o elevado índice de não admissão de brasileiras em países da Europa, no marco da forte preocupação pela migração irregular a esta região. Nesse contexto, as brasileiras foram freqüentemente rechaçadas em virtude de sua estigmatização como prostitutas. Os casos de violência, coação e, inclusive, grave exploração, apareceram vinculados ao trabalho no exterior, em processos migratórios intermediados por “cafetinas”, atingindo particularmente as transgêneros..

Entre as mulheres, coerção, maus-tratos e grave exploração apareceram nas entrevistas em relação a um tipo de atividade não prevista como objeto da pesquisa: o serviço doméstico. Foram também identificados três perfis distintos entre as entrevistas nesta pesquisa: No primeiro, estavam aquelas que não pretendiam retornar à Europa, pois consideravam terem atingido seus objetivos. No segundo, encontravam-se as que pensavam em voltar o mais rápido possível. Havia ainda um terceiro grupo que não desejava retornar à Europa, ao menos não para continuar trabalhando na prostituição, mas que precisava de apoio no Brasil, pois se sentia em situação de vulnerabilidade, sem recursos econômicos nem possibilidades de futuro, o que as tornava potenciais alvos de novos recrutamentos.

A Pesquisa “Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo” (Parte 3, 2007) teve como objeto de estudo o universo de deportados (as) e/ou não admitidos (as) que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos, em São

Paulo, principal aeroporto de entrada no Brasil. O estudo mostra que há um “rechaço equivalente em relação a pessoas que declararam possuir baixos rendimentos no Brasil, potenciais migrantes, e a outras que teriam a condição de serem turistas. Apenas uma parte das pessoas “não admitidas” afirmou viajar com a intenção de permanecer no país de destino. A pesquisa aponta,”sobretudo para tráfico de migrantes e para a exploração do trabalho migrante com diversos graus de gravidade, objeto por vezes de uma coação cuja força adquire sentido levando em conta a condição de vulnerabilidade dos(as) migrantes irregulares. Aponta também para a extrema dificuldade, quase impossibilidade, enfrentada por essas pessoas para regularizar sua situação, mesmo com o eventual apoio dos empregadores, um aspecto que alimenta ainda mais a existência do trabalho irregular.”

A pesquisa também destaca que a detenção nos aeroportos europeus atinge tanto potenciais migrantes irregulares como turistas detidos arbitrariamente. O procedimento parece combinar critérios de classe, gênero e “cor”. Há pessoas que, mesmo cumprindo todas as exigências necessárias para provar que são turistas, acabam detidas em razão de “aparência”. No que se refere à cor, nas entrevistas feitas com as pessoas que não se consideram brancas, as detenções parecem afetar predominantemente as mulheres.

As pessoas não admitidas narram na pesquisa tratamentos piores que as deportadas, relatando ter sofrido diferentes tipos de humilhações. Pessoas que não cometeram infração alguma são submetidas a tratamentos particularmente duros nos relatos de detenções nos aeroportos da França, Inglaterra e Irlanda, envolvendo revistas sem roupa, falta de alimentação durante períodos extremamente prolongados, subtração de dinheiro, impossibilidade de comunicação, detenção durante alguns dias, em albergues/prisões específicos e até em prisões comuns.

A pesquisa também indica que o consulado brasileiro dificilmente é considerado um recurso relevante, particularmente para as pessoas não admitidas.

No universo da pesquisa, o principal estado de residência emissor dessas pessoas é Goiás e, em segundo lugar, Minas Gerais. A metade das (os) entrevistadas(os) residiam nesse dois estados. Em terceiro lugar, aparecem os estados de Roraima e São

Paulo e em quarto lugar, Mato Grosso e Paraná. Em mais de 75% dos entrevistados, a escolaridade era de no máximo segundo grau incompleto.

Os resultados da pesquisa conduzem, por derivação, a suspeitas no que se refere ao tráfico internacional de pessoas. Entretanto, com poucas exceções, as pessoas que viajaram para Europa, quase como repetindo uma cartilha, insistiram em ter viajado sem coações e pressões e que pagariam as dívidas contraídas para financiar a viagem com o produto do trabalho no exterior, sem juros, eliminando assim a idéia de exploração do trabalho em razão de dívidas. Isto vale para o trabalho nos diversos setores, incluindo aqueles freqüentemente vinculados ao tráfico de pessoas: o serviço doméstico, a construção e a indústria do sexo.

No universo de 73 entrevistados(as), apenas cinco pessoas afirmaram ter trabalhado na prostituição. Todas elas, mulheres e transgêneros, enfatizaram reiteradamente o caráter voluntário e não exploratório que marcou suas atividades, quase como respondendo negativamente aos pontos enunciados nos folders que descrevem o tráfico de pessoas. No entanto, uma mulher e uma transgênero trabalharam em cabaré ou clube, espaços que geralmente requerem algum tipo de percentual ou pagamento. E ainda uma transgênero, profissional do sexo até pouco tempo atrás, afirmou ter levado mais de 50 pessoas à Europa. Tais casos poderiam remeter a indícios de exploração sexual, mas os depoimentos não possibilitam concretizar essa afirmação.

O estudo tece ainda um perfil do quadro de homens, mulheres e transgêneros deportados e não admitidos que retornam ao Brasil. Este quadro mostra que certas características socioeconômicas predominantes (ganhar de 2 a 6 salários mínimos) como idade (18 a 25 anos), escolaridade (ensino médio incompleto), tendem a ser compartilhadas, com algumas variações, por homens e mulheres (o número de transgêneros entrevistadas foi excessivamente reduzido para traçar comparações).

Como conclusão aos dados apresentados por estas pesquisas nesta seção, podemos depreender que esses estudos tiveram resultados importantes, mostrando com clareza, já a partir de 2005, a grande rejeição às brasileiras e suas detenções em péssimas condições em aeroportos europeus. No que se refere ao tráfico de pessoas, é fundamental, no entanto, apontar algumas questões, especialmente à alternância da definição de tráfico utilizada (Código Penal Brasileiro ou Protocolo de Palermo) e à

necessidade de definir com nitidez a noção de exploração por parte do entrevistador(a) e do(a) entrevistado(a).

No que diz respeito à questão definição da de tráfico aplicada exemplificamos a pesquisa “Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo” (Parte 3, 2007) : há registros de “ uma transgênero, profissional do sexo até pouco tempo atrás, que afirmou ter levado mais de 50 pessoas à Europa.” Piscitelli (2007) afirma que olhando para esse universo a partir do Código Penal, essas pessoas poderiam ser consideradas traficadas, pois em todos os casos houve algum tipo de intermediação para exercer a prostituição. “ Seguindo o padrão de outros migrantes brasileiros, essas pessoas acionaram redes sociais para sair do país e se inserir em outro, não necessariamente grupos criminosos organizados, o que muitas pessoas entrevistadas denominam de “máfias”, mas todo tipo de redes, incluindo parentes, amigos, vizinhos, conhecidos. Através dessas redes obtiveram informações e ajuda para partir, para chegar, para obter abrigo e integrar-se em algum nicho do mercado de trabalho.”

No entanto, a Pesquisa “Indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via Guarulhos (Parte 2 , 2007) indica “ os casos de violência, coação e, inclusive, grave exploração, que apareceram vinculados ao trabalho no exterior, em processos migratórios intermediados por “cafetinas”, atingindo particularmente as transgêneros.” Tal abordagem indica que a definição para identificar casos e/ou indícios de tráfico de pessoas está mais associada àquela dada no Protocolo de Palermo, por conta da referência à ampla violação de direitos.

Por conta das diferentes abordagens nas pesquisas no Brasil, torna-se necessário examinar seriamente as conceitualizações presentes nesses documentos, pois os resultados finais estão invariavelmente ligados à metodologia aplicada nestas pesquisas. A definição de tráfico utilizada na realização das pesquisas tem fundamentais conseqüências nos resultados obtidos e principalmente quando são interpretados. O Grupo Davida (2008) afirma, na mesma linha, que, de forma geral “as estimativas em relação ao fluxo de traficadas, fornecidas por vários órgãos governamentais e associações civis, variam radicalmente de acordo com quem fez a avaliação, o ano em que foi realizada, a metodologia empregada e – o mais importante – a definição de

“tráfico” utilizada. A atual confusão epistemológica que parece reger os estudos sobre esse fenômeno não é só e simplesmente efeito de sua natureza multifacetada, mas se deve às diferentes metodologias adotadas por pesquisadores que se autorotulam “combatentes do tráfico”.

Algumas outras conclusões que podemos extrair dos resultados das pesquisas sobre tráfico:

- Espanha, Holanda e Venezuela são os três destinos mais frequentes de migrantes brasileiros (as), seguido por Itália, Portugal, Suíça e Estados Unidos;
- Mulheres e adolescentes que apresentam indícios de tráfico apresentam baixa escolaridade e pertencem as classes populares;
- Grande contingente feminino e transgênero visando a migração para a prostituição;
- Preocupação pela migração irregular brasileira por parte dos países receptores, que pretendem justificar os casos de deportação e não admissão nos aeroportos;
- No contexto de deportação, brasileira aparecem frequentemente “estigmatizadas como prostitutas”;
- Existe um rechaço equivalente, por parte dos países receptores, especialmente os Europeus, em relação a pessoas que declararam possuir baixos rendimentos no Brasil, potenciais migrantes, e a outras que teriam a condição de serem turistas;
- Existência de para tráfico de migrantes e para a exploração do trabalho migrante com diversos graus de gravidade, objeto por vezes de uma coação cuja força adquire sentido levando em conta a condição de vulnerabilidade dos(as) migrantes irregulares;
- Extrema dificuldade, quase impossibilidade, enfrentada por essas pessoas para regularizar sua situação, mesmo com o eventual apoio dos empregadores, um aspecto que alimenta ainda mais a existência do trabalho irregular;
- Dificuldade em colher depoimentos que confirmem a existência de tráfico de pessoas e das violações sofridas por parte das vítimas

Mostramos que as pesquisas sobre tráfico de pessoas no Brasil apresentaram, além das dificuldades metodológicas, alguns obstáculos para colher dados que indicassem casos de tráfico. Com isso, podemos inferir que o quadro sobre tráfico de pessoas no Brasil ainda carece de maior esclarecimento, evitando o demasiado enfoque na questão da prostituição e desvelando alguns aspectos do próprio fenômeno de tráfico, que precisam ser trazidos à tona objetivando uma ampla discussão sobre o problema. O Brasil não conta com pesquisas recentes sobre tráfico de pessoas (a última pesquisa nacional data de 2007), e também necessita de pesquisas que poderiam não só atualizar os dados como também de contemplar uma dinâmica migratória ampla e complexa, e daí depreender indícios sobre tráfico, de um país que possui mais de 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres e cerca 137 aeroportos, sendo, 17 deles, internacionais. E tal esforço, ainda não foi feito.

De acordo com Marrey e Ribeiro (2010) outro grande desafio a ser superado é o fato de a mídia brasileira ignorar a diferença entre prostituição forçada e voluntária, tornando a questão mais complicada quando misturada com o turismo sexual e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Conceitos associados, porém diferentes, com o contrabando de pessoas e a imigração irregular também permeiam a discussão, nem sempre contribuindo para um debate produtivo. Essas confusões, estariam impactando negativamente no desenho e implementação de estratégias adequadas e pertinentes no enfrentamento ao tráfico.¹⁷

Na discussão sobre dados de tráfico de pessoas no Brasil, é importante considerar alguns números fornecidos pela Polícia Federal, especificamente sobre os casos de tráfico de pessoas e operações policiais realizadas. A Polícia Federal indica que o Estado de Goiás ocupa a primeira posição do ranking nacional de tráfico de pessoas. De acordo com dados de inquéritos apurados, o estado goiano foi responsável por nos últimos 10 anos (2001-2011), por 140 (18,6%) dos 750 casos registrados em todo o País nesse período. O Estado de São Paulo ocupa a segunda posição, com 96 inquéritos (12,8%), seguido por Minas Gerais com 72 casos (6%), Rio de Janeiro, com 53 (7%), e Pernambuco com 35 (4,6%).

¹⁷ Ver anexos 1 e 2

A produção de dados quantitativos e qualitativos no processo de construção e validação das políticas públicas é uma ferramenta valiosa que deve ser cuidadosamente aplicada, além de questão importante a ser discutida não só no plano acadêmico como também nesta dissertação. Neste sentido relembramos Rossi e Freeman (1993), que apontam que “problemas sociais não são puramente fenômenos objetivos, ao contrário, são parcialmente construções sociais que emergem dos interesses das partes envolvidas e também das condições apresentadas”. Também afirmam que “definir um problema social e especificar os seus objetivos para intervenção são processos políticos cujos resultados não derivam simplesmente da avaliação da informação disponível (...)”. A definição de um problema social que sofrerá intervenção é, portanto, uma tarefa complexa, que traduz uma avaliação por parte dos grupos envolvidos, do fenômeno em causa, fazendo-o equivaler, de forma explícita ou implícita, a uma “disfunção” do sistema. Veremos no capítulo dois como a discussão sobre tráfico de pessoas se tornou um problema social e posteriormente entrou na agenda de políticas públicas no Brasil, evidenciando os fatores que levaram a criação da Política Nacional e do 1º Plano.

Vimos neste 1º capítulo que o tráfico de pessoas é um fenômeno complexo de ser conceituado, mensurado e enfrentado, por conta dos aspectos de ampla violação de direitos humanos que o acompanham, seja em sua causa como em sua consequência. Buscamos expor de maneira holística quais são os conceitos que se fazem presente na discussão sobre tráfico de pessoas, sublinhando, assim, a sua importância para que se compreenda justamente a complexidade do fenômeno a sua intrínseca ligação com a globalização, a migração para o trabalho, os direitos migratórios, xenofobia e prostituição. Fornecemos ainda uma breve visão sobre os instrumentos internacionais existentes e explicamos sobre a relevância do Protocolo de Palermo da ONU, este sendo o principal meio pelo qual os países podem e devem fazer as previsões jurídicas em suas legislações nacionais para enfrentar o tráfico de pessoas. Mostramos que o Protocolo de Palermo é um dispositivo internacional com um caráter relativamente genérico que ao passo que faculta aos Estados a discricionariedade na aplicação de alguns conceitos, também dá margem para interpretações diversas e /ou incompletas, como no caso do Brasil, que criminaliza o tráfico de pessoas somente como fins de prostituição, quando poderia considerar o amplo conceito de exploração e violação em que o tráfico de pessoas está inserido. Neste sentido, vimos ainda que a discussão sobre prostituição voluntária e tráfico de pessoas se faz presente e na criação do Protocolo de Palermo se

deu de forma polêmica, pois evidenciou duas correntes ideológicas distintas: uma abolicionista que afirma que toda prostituição é degradante, e outra que defende os direitos das trabalhadoras sexuais, inclusive a legalização da profissão em alguns países.

Vimos ainda neste capítulo como o tráfico de pessoas se apresenta no Brasil, por meio da apresentação de dados das principais pesquisas realizadas nos últimos anos. Os resultados destes estudos evidenciam a dificuldade metodológica de se perceber o tráfico de pessoas, de fazer a distinção necessária entre migração irregular, prostituição voluntária e entre um caso claro de ampla violação de direitos, como deve ser um caso de tráfico. No entanto, mesmo com as dificuldades apresentadas, depreendem-se indícios de tráfico, seja por meio dos depoimentos ou até mesmo por conta do enquadramento deste delito no tipo penal brasileiro (Art. 231 e 231 A).

Políticas públicas pressupõem e concretizam o interesse do Estado em investir em programas e projetos que se revertam para a melhoria de vida das sociedades. O Brasil buscou nos últimos anos reabilitar uma noção de desenvolvimento que articula aspectos econômicos, distribuição de renda e inclusão social, além de ao repensar a sua política externa, preconizar a democratização dos pólos de poder mundiais, ganhando respeitabilidade internacional e maior inserção e diálogo internacional. Sendo o tráfico de pessoas um fenômeno que possui fortes características transnacionais, a construção de uma política externa estrategicamente inteligente e de uma política nacional que se proponha a enfrentar o tráfico de pessoas fazem-se necessárias, não só para responder aos valores caros às saudáveis relações internacionais, mas também de sustentar essa própria política nacional em setores internos.

Desta forma, após termos estruturado e apresentado os conceitos inerentes a uma discussão sobre de tráfico de pessoas, no próximo capítulo vamos nos deter sobre a nova *institucionalidade* no Brasil para o enfrentamento ao tráfico, notadamente o processo de construção da Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas e o 1º Plano nacional, derivado da política. Conforme mencionado, o Brasil tem nos últimos anos manifestado preocupação em como tratar o tema, tendo não só ratificado o Protocolo de Palermo e fazendo a previsão jurídica sobre tráfico de pessoas no CPB, como também desenvolveu uma política pública específica para o tráfico de pessoas, objeto de análise dos próximos capítulos do presente trabalho.

2 A POLÍTICA E O PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Este capítulo inicia-se com a exposição detalhada sobre como o crime de tráfico de pessoas está tipificado no Código Penal Brasileiro, ou seja, como o fenômeno está caracterizado no ordenamento jurídico interno, mostrando que o Brasil atendeu parcialmente à ordem internacional de criminalização de tráfico de pessoas (prevista no Protocolo de Palermo) fazendo referência somente ao tráfico de pessoas com fins de exploração sexual.

Posteriormente, estudaremos o contexto no qual a Política Nacional foi criada, tentando desvelar quais foram os fatores que impulsionaram a formulação desta política pública no Brasil. Para compreender a este processo é importante traçar o histórico das ações que se propuseram a enfrentar o delito no país, de modo a compor o cenário anterior à criação da Política e compreender as bases institucionais sobre a qual ela foi construída. Políticas públicas visam sempre à criação de efeitos sociais determinados, partindo de intencionalidades em disputa por diversos atores e instâncias políticas, no momento de sua criação. Por isso, é fundamental levar em conta o contexto e a historicidade de sua produção. Esse momento de formação de agenda (*agenda setting*) da política pública em questão será analisado.

Posteriormente, discorreremos sobre o processo de definição da Política, para depois apresentarmos a sua estrutura e diretrizes, assim como o conteúdo do 1º Plano Nacional. Ao tratar destes instrumentos, veremos que o 1º Plano é o meio que se propõe a concretizar esta política. É a partir dele que se definem as atividades e os recursos financeiros para sua execução, tornando, desta forma, as intenções da Política possíveis, estabelecendo metas e prioridades, além de criar os arranjos institucionais para sua implementação, definindo inclusive, responsáveis para cada um dos três eixos elencados na Política (prevenção, atenção e repressão). Ainda neste item exporemos as prioridades estabelecidas dentro do 1º plano, dispostas em um ambicioso leque de atividades. Traremos ainda alguns elementos que mostram que as tensões ao redor do tema de tráfico de pessoas (especialmente relacionadas ao debate sobre prostituição e tráfico) não se esgotaram com a criação da Política, pelo contrário, seguiram por todas as fases de negociação e também de validação do 1º Plano.

Além disso, neste capítulo, buscaremos iniciar a discussão sobre a importância da articulação institucional não somente entre os órgãos do Governo, mas também entre o setor governamental e as organizações de sociedade civil para a aplicação das ações intersetoriais propostas pelo 1º Plano nacional. A sua elaboração significa um divisor de águas em termos de concepção e implementação de políticas públicas voltadas diretamente para o tema de enfrentamento ao tráfico de pessoas, ao mesmo tempo em que coloca um grande desafio de ações intersetoriais na prevenção e atenção às vítimas, assim como na repressão do fenômeno do tráfico.

Buscaremos expor também que o 1º Plano Nacional de fato, reconhece o tráfico de pessoas como crime complexo que precisa ser enfrentado de forma intersetorial e articulada, não somente por meio de ações na área de justiça ou segurança pública. A questão a ser respondida é, considerando o desafio do trabalho intersetorial deste 1º Plano, essa intersectorialidade funciona? Abordaremos, portanto, a importância da ação intersetorial na aplicação das políticas públicas, elemento tão fundamental no enfrentamento a delitos de caráter complexo, como é o caso do tráfico de pessoas. Desta forma, a ação intersetorial é vista neste trabalho como a dinâmica necessária entre as políticas públicas, gerada por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção e assistência às vítimas. A expressão *intersectorialidade* no presente contexto está associada, ainda, a idéia de conexão, vínculos, ações complementares, interdependência de serviços públicos e de sociedade civil para garantir a integralidade da atenção dos serviços prestados, evitando a fragmentação das ações sociais ou o paralelismo de atividades.

Considerando que a avaliação do 1º Plano pressupõe observar um vasto conjunto de ações que se articulam e envolvem diferentes setores e esferas governamentais e não governamentais, selecionamos a prioridade de número 5 do 1º Plano Nacional, que é: “Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas”. Dentro da referida prioridade foram escolhidas duas atividades específicas para avaliação:

- Atividade 5.B.1.: Ampliar a consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas
- Atividade 5.B. 2: apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Tais atividades foram selecionadas a partir da importância de estudar estes espaços públicos que devem receber as vítimas e articular a assistência a pessoas traficadas, bem como dar conta dos encaminhamentos necessários para a rede de serviços existente que assumiria esta responsabilidade. Esse papel é, conceitualmente, dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados.

Os núcleos de enfrentamento e os postos avançados possuem na sua concepção o desafio da ação intersetorial no que diz respeito à oferta e organização dos serviços públicos às vítimas de tráfico de pessoas e também na questão da construção da metodologia (fluxo) de atendimento às vítimas. Para a efetiva implementação de uma política nacional e conseqüentemente do 1º Plano Nacional há a necessidade de um processo de descentralização dos serviços previstos, compartilhando a responsabilidade do atendimento com organizações da sociedade civil. De acordo com Junqueira (2005) no processo de articulação entre serviços e cidadãos é que emergem dois conceitos importantes na administração das políticas públicas: o da intersetorialidade e o da descentralização. Este último é um conceito que ocupou e ainda ocupa lugar de destaque na discussão da eficácia das políticas sociais, principalmente a partir da década de 80 (Draibe, 1993). A descentralização enquanto transfere o poder para junto dos que utilizam os serviços prestados e a intersetorialidade enquanto integra a gestão de políticas públicas. Esse processo possibilita articular a prestação de serviços e os cidadãos. Os núcleos e postos seriam, portanto, resultantes de um processo de descentralização da política nacional na medida em que concretizam o atendimento nos níveis estaduais e municipais de governo. A intersetorialidade seria a estratégia quase de sobrevivência da própria política nacional.

Cabe avaliar também em que medida o desafio do trabalho intersetorial está ligado à pluralidade de atores que se propõem a trabalhar com o tema de tráfico de

peças, cada um deles em seu segmento específico de atuação e suas respectivas ideologias, como por exemplo, a Polícia Federal, Movimento de Mulheres, ONGs de segmentos específicos, profissionais de assistência social, advogados, embaixadas e consulados. A eficácia do trabalho intersetorial tem o seu funcionamento atrelado à idéia de sensibilização dos diversos atores para um objetivo comum que melhor se viabiliza através da parceria (Villasante, 2002). Esse processo de parceria estabelece relações interpessoais e interinstitucionais, preservando as diferenças e as especificidades de cada componente que contribuiu da sua maneira na construção de uma política que preserve os princípios da cidadania, da liberdade e da justiça.

O capítulo dois, portanto, traz para discussão a elaboração de uma política pública e o plano de atividades que se propõe a implementá-la, mostrando desde o processo de formação desta agenda pública até a concretização de um plano nacional. E para implementar este 1º plano, como pretendemos mostrar, é fundamental considerarmos não só complexidade do problema de tráfico de pessoas, o que torna necessário integrar os diversos atores na gestão da política nacional, mas o próprio arranjo institucional pensado para implementar esta política com vistas a conferir o vigor necessário no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

2.1 O Tráfico de pessoas tipificado no Código Penal Brasileiro

Os Artigos 231 E 231-A do Código Penal Brasileiro (CPB) tipificam o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual como delitos no ordenamento jurídico interno. O Código Penal, por meio do Artigo 231-A criminaliza desde 2005, explicitamente, o tráfico interno de pessoas, aplicando-se também para homens e crianças. Antes da aprovação da Lei 11.106/05 não era possível punir agentes responsáveis pelo tráfico interno de mulheres e adolescentes, pois essa prática não configurava um fato típico e, portanto, punível.

Outras mudanças no Código Penal Brasileiro merecem ser ressaltadas: O capítulo V do CPB (Decreto Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940), referente ao “Lenocínio e Tráfico de Pessoas”, foi alterado pela Lei 11.106 de 28 de março de 2005: Essa nova norma retirou das tipificações penais dos artigos 215 e 216 (“posse sexual

mediante fraude e atentado ao pudor mediante fraude”, respectivamente) a expressão “mulher honesta”, fazendo constar do texto legal apenas a palavra “mulher”.

O Brasil atendeu parcialmente à ordem internacional de criminalização do tráfico de pessoas, resultando especificamente as descrições típicas dos artigos **206, 207, 231 e 231-A** do CPB. Estes dois últimos artigos sofreram, em 2009, mais mudanças em sua redação. Abaixo citamos os artigos acima mencionados.

Dos Crimes contra a Organização do Trabalho

Aliciamento para o fim de emigração: Art.206: Recrutar trabalhadores, mediante fraude, com fim de levá-los para território estrangeiro.

Aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional: Art 207: Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional.

Tráfico Internacional de Pessoa para Fim de Exploração Sexual: Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro.

Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual

A questão sobre escravidão encontra-se tutelada pelos artigos **149** (reduzir alguém à condição análoga de escravo) e **203** (frustração de direito assegurado pela lei trabalhista) do CPB.

A legislação brasileira, no entanto, ainda não contempla as outras formas em que o tráfico de pessoas pode ser classificado, como em: figuras de aliciamento da imigração para fins de trabalho escravo, de tráfico nacional ou internacional para fins de escravidão ou ainda extração de órgãos. O tráfico de pessoas está, portanto, previsto no CPB, quando se trata somente do tráfico para fins de prostituição. A punição para os demais casos fica a depender do enquadramento em outros tipos penais, os quais não representam a gravidade do delito efetivamente cometido, pois não consideram as amplas violações de direitos humanos presentes no crime de tráfico de pessoas. Além

disso, a legislação brasileira já penaliza a exploração da prostituição por meio dos Artigos 228 a 230 do CPB, o que torna o Artigo 231 - A, redundante.

Além disso, os artigos 206 e 207 do CPB tipificam o recrutamento e o aliciamento de trabalhadores, entretanto o Art. 206 limita-se aos casos em que haja fraude, ou seja: o fato de a vítima estar sabendo, de antemão, das condições deploráveis às quais estará submetida, desclassificaria este tipo penal. A questão é que esse fato não desclassificaria o crime de tráfico de pessoas, visto que, de acordo com o Protocolo de Palermo, o tráfico se configura mesmo quando há o consentimento da vítima. Isso nos leva a concluir que o Art. 206 não é abrangente o suficiente para ser utilizado para incidir sobre a prática do tráfico de pessoas para fins de exploração de trabalho.

Ainda, os crimes previstos nos Artigos 206 e 207 apenas atingem o mero aliciamento e o recrutamento, com o intuito de proteger tão somente a organização do trabalho, o interesse do Estado em manter seus trabalhadores em território nacional e em suas próprias regiões. Desta forma fica faltando a dimensão de proteção do ser humano, como alguém que ao ser aliciado, mediante fraude, coerção, passa a ter cerceado os seus direitos fundamentais.¹⁸ . Neste sentido, Pires (2008) afirma que “O conceito de exploração não integra o tipo penal. A natureza do nosso Direito é o de exigir uma relação perfeita entre a descrição feita na lei e o fato sob escrutínio. Quanto mais próximo da definição contida na lei estiver a situação sob análise, mais provável a condenação. Por isso, explorar esses elementos que estão na base da definição internacional do tráfico de pessoas, mas não entram no Código Penal, significa (para os operadores de direito no Brasil), um desperdício de energia durante o processo de investigação e persecução criminal.”

Diante do exposto, podemos inferir que o Protocolo de Palermo, mesmo com o seu mandato internacional e ampla definição sobre Tráfico de pessoas, ainda não foi totalmente implementado no ordenamento jurídico interno brasileiro. No protocolo o

¹⁸ No entanto, do ponto de vista estritamente jurídico, os operadores de Justiça podem aplicar diferentes partes da lei para coibir o tráfico de pessoas, mesmo que o enquadramento penal leve outro nome devido à deficiência do tipo específico. Mas sublinha-se que as penas aplicadas a outros tipos existentes relacionados com o tráfico de pessoas são extremamente leves.

crime é definido concedendo ênfase à coerção ou abuso de situação de vulnerabilidade em alguma fase do processo do deslocamento realizado para ser explorado em qualquer setor de atividade. No Código Penal, a definição não se baseia na articulação entre coerção e exploração, mas na intermediação ou facilitação de deslocamentos que têm como fim exclusivamente exercer a prostituição. O CPB não faz a importante distinção entre prostituição forçada e voluntária. (Piscitelli, 2008)

Logo, a legislação brasileira ainda precisa de adequações para poder fazer as previsões adequadas à ampla definição do fenômeno tráfico de pessoas e não criminalizá-lo somente quando para fins de prostituição. Esta importante questão já foi apontada nesta dissertação como um ponto polêmico de discussão entre alguns setores da sociedade brasileira e suscita a discussão sobre a existência de um possível “pânico moral” apontado por um movimento defensor dos direitos das profissionais do sexo, no que diz respeito à prostituição voluntária e conseqüente punição no dispositivo legal do CPB (artigos 231 e 231 A).

As mudanças introduzidas no CPB em 2005 foram feitas um ano depois de o Brasil ratificar o Protocolo de Palermo e esta ratificação deu ao Protocolo o mesmo status legal que uma lei ordinária infraconstitucional. Conseqüentemente, existem dois instrumentos legais sobre (parcialmente) o mesmo tema, mas que não são sincronizados entre eles. Esta é uma importante evidência que mostra que os envolvidos na construção de políticas podem muitas vezes não trabalhar de forma coordenada. Claramente as mudanças no CPB em 2005 não levaram em conta o amplo contexto internacional do Protocolo de Palermo, apesar de abolir, entre outras mudanças o uso do termo “mulher honesta”¹⁹, que era usado para indicar que apenas mulheres que não eram prostitutas e, portanto sexualmente” honestas” poderiam ser vítimas de algum assédio sexual.

2.2 Antes da Política Pública: uma breve análise de contexto

Todos os Estados têm obrigações de reconhecer e proteger os direitos humanos de todas as pessoas na conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e de outros instrumentos internacionais da mesma matéria. Os Estados são, ainda,

¹⁹ "Ter conjunção carnal com mulher *honest*a, mediante fraude"

obrigados a respeitar os direitos humanos das pessoas dentro de seus limites territoriais, assim como permitir que tais pessoas realizem seus direitos. Estes incluem o conceito de que direitos humanos abrangem não somente as obrigações dos Estados em respeitar ou proteger, mas também a obrigação de fornecer e ou tornar disponíveis os meios (incluindo informação, capacidade e estruturas) para assegurar a realização dos direitos de cada pessoa.

Em reconhecimento e promoção destas obrigações os Estados devem promover internamente políticas e programas, notadamente a “geração de um conjunto de medidas que pressupõem certa permanência, coerência e articulação dos distintos poderes e esferas de governo. Tais condições implicam, principalmente, vontade política e pressão social. Um elemento fundamental na demanda por políticas públicas sociais é a formalização de direitos garantidos em leis. Esse é o pressuposto necessário para legitimar as ações em prol de políticas públicas.” (Barsted, 2007)

Na discussão sobre tráfico de pessoas, observamos que o Brasil vem nos últimos anos empreendendo esforços para a prevenção do delito e proteção das vítimas, por meio de diversas medidas já elencadas nesta dissertação, como a ratificação do Protocolo de Palermo em 2004, as alterações recentes no CPB sobre tráfico de pessoas (em 2005, ainda que com a previsão de tráfico somente com fins de prostituição), e principalmente com a criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006 e mais recentemente com a aprovação e homologação do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008- 2010). O Brasil adota, portanto, após a publicação dos decretos presidenciais que homologam a política e o plano, a obrigação legal de tomar todas as medidas necessárias para que o tráfico de pessoas seja controlado. Buscar oferecer condições melhores de vida para a população e capacitar os oficiais e os magistrados para lidar com o tráfico são apenas uma pequena parcela do que deve ser feito no país. Da mesma maneira que devem ser afirmados os direitos do cidadão brasileiro no exterior, uma dimensão de país receptor de vítimas de tráfico também deve ser pensada, como são os casos frequente de cidadãos bolivianos e de alguns países africanos que são traficados para o Brasil. São passos essenciais para que o posicionamento do Brasil com relação ao tráfico de pessoas adquira força política no cenário internacional e para que a defesa dos Direitos Humanos torne-se mais incisiva, ultrapassando a retórica do discurso. E é no campo das políticas governamentais onde há

uma necessidade urgente para a proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de tráfico, tendo em vista o cumprimento das legislações e normativas existentes. A inexistência ou insuficiência de serviços concebidos para identificar e atender as vítimas pode implicar na violação direta dos direitos humanos, gerando assim uma dissonância entre o plano normativo e a implementação.

No entanto, para alcançar o objetivo desta dissertação e compreender as razões da criação de uma política pública que se propõe a enfrentar um delito tão complexo quanto o tráfico de pessoas, faz-se necessário saber como esta questão entrou para a agenda pública brasileira. A etapa de formação dos assuntos públicos, ou seja, quando um problema social passa a ser considerado como uma questão pública, implica que certos assuntos, necessidades e demandas sociais passam a ser socialmente problematizadas por certas correntes de opinião pública para merecerem atenção por parte do Estado. Não raramente essas questões sociais percorrem um ciclo institucional, que vai desde a sua problematização social até a sua resolução final (intervenção), em que diferentes atores sociais afetados, positiva ou negativamente, pela emergência da questão social sendo discutida, tomam posições políticas frente à mesma. (O'Donnel e Oslak – 1976). Desta forma, o primeiro estágio da criação ou produção da política pública é a formação da agenda (*agenda setting*), que foi assim definido por John Kingdon:

“A *agenda*, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem dos funcionários do governo e das pessoas de fora que estão próximas a estes funcionários alguma atenção séria em algum momento dado. Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar prestando atenção, na realidade eles dão atenção séria apenas a alguns, mas não a outros. Assim, o processo de montagem da agenda limita este conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção.” (KINGDON *apud* HOWLETT e RAMESH, 2003, p.120)

A montagem da agenda é, portanto, o processo sociológico através do qual o Estado reage a uma matéria de interesse, espontaneamente ou por pressão da sociedade, do mercado ou de outros setores ou níveis do próprio Estado.

Desta forma, apresentamos a seguir a cronologia dos fatos recentes que antecederam a criação de ambas a política e plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, destacando como estas atividades foram impulsionadas por forças internacionais e domésticas.

Inicialmente, de acordo com os documentos analisados para a pesquisa nesta dissertação, o Ministério da Justiça Brasileiro (MJ) aparece freqüentemente no debate sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil como a instituição governamental protagonista na coordenação das ações e atividades desenvolvidas neste tema. Porém, no processo de condução de entrevistas e aprofundamento da pesquisa para a dissertação em questão, verificou-se uma dinâmica anterior às atividades capitaneadas por este Ministério, e que envolve alguns outros atores institucionais como a Câmara de Deputados, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e também o Instituto Latino Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH).

Em 2001, a Secretaria Nacional de Justiça, procurada pelo UNODC, assinou no Brasil um acordo de cooperação técnica para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, no marco da implementação do Programa Global contra Tráfico de Seres Humanos (GPAT), financiado pelos governos do Brasil e Portugal para enfrentar o tráfico internacional de mulheres para exploração sexual.²⁰ De acordo com Ribeiro (2010) nos anos de vigência do GPAT este teve como objetivo a capacitação de agentes da sociedade civil organizada e do Estado para lidar com a “*situação – problema*”, acompanhar inquéritos e processos sobre tráfico, promover campanhas educativas e preventivas sobre o tema, bem como propor revisão legislativa da lei sobre tráfico de pessoas no Brasil.

Em 2002, o MJ e a SDH conduziram a PESTRAF (Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil), com o objetivo maior de combater a prostituição infantil. O tema de tráfico de pessoas ganhou grande visibilidade no contexto brasileiro, pois trouxe à tona não somente inquietantes números sobre o envolvimento de crianças e adolescentes em situação de

²⁰ No ano de 2000 algumas agências multilaterais assumiram grande importância aos olhos do Governo brasileiro, muito possivelmente por conta do advento do Protocolo de Palermo, criado pelo UNODC.

exploração sexual como também indicou a existência de “mais de 240 rotas de tráfico nacional e internacional” evidenciando também a presença de mulheres adultas em situação de tráfico.²¹ Os resultados da pesquisa foram amplamente disseminados e influenciaram o estabelecimento de comitês estaduais para Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos em cinco estados brasileiros (Bahia, Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo), basicamente dentro da estrutura do Programa Federal de proteção a testemunhas (PROVITA).²² A proposta, com a criação dos comitês, era realizar diagnósticos, na forma de pesquisas, ações de capacitação centradas nos operadores de Direito e outros funcionários públicos da rede de atenção à vítima de tráfico para fins de exploração sexual, campanhas de conscientização da população e a formação de um banco de dados nacional sobre o tema.

Em 2003, a Secretaria Nacional de Justiça decidiu por não dar continuidade ao GPAT nos moldes que anteriormente estava sendo desenvolvido. Representantes dos comitês interinstitucionais pediram a descontinuidade do programa concebido, solicitando ao Instituto Latino Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH) que assumisse a coordenação deste processo. Em seguida, a primeira iniciativa do ILADH foi junto ao governo de Pernambuco, que por sua vez instituiu um programa de prevenção. Também em 2003 o ILADH assessorou os deputados Nelson Pellegrino (PT/BA) e Orlando Fantasini (PT/SP) na elaboração de um projeto de lei que tipifica o crime de tráfico de pessoas e cria um sistema de ações integradas para atendimento às vítimas.

Como parte integrante do esforço de sistematização da cronologia da política anti-tráfico no Brasil, abaixo trazemos a transcrição de parte de entrevista feita com ex-funcionária do MJ, que esteve envolvida nas discussões iniciais (2004 a 2007) na criação de uma política governamental de enfrentamento ao tráfico de pessoas e fala sobre as negociações do ILADH com os deputados mencionados.

²¹ A PESTRAF foi e ainda é considerada como uma das fontes mais importantes de números de tráfico no Brasil, ainda que tenha sido alvo de críticas severas em relação a sua metodologia, especialmente por conta do recorte inicial para o universo de crianças e adolescentes a ser estudado, que por fim acabou por incluir também mulheres adultas.

²² O Programa de Proteção a Testemunhas (Provita) tem por meta combater a impunidade, dando proteção às pessoas coagidas ou ameaçadas por colaborarem em inquéritos policiais ou processos criminais. O período de proteção varia de seis meses a dois anos e pode ser prorrogado de acordo com a duração do processo e condenação dos culpados

“Havia um projeto de lei em tramitação no Congresso que havia sido escrito pelo ILADH (Instituto Latino Americano de Promoção e defesa dos direitos humanos) e que criava todo um arcabouço normativo e jurídico para atuação do Estado no tema de tráfico de pessoas. Em grande parte eram os modelos dos comitês e várias sugestões de autorização nos tipos penais. O Nelson Pelegrino e o Orlando Fantazzini e o Panunzio na época, foram os que empurraram a proposta na Câmara.”

De acordo com Ribeiro (2010) “porém, o Governo brasileiro resolve não validar as ações do ILADH referidas, decidindo dar ênfase apenas a uma das modalidades de tráfico de pessoas: o enfrentamento à exploração sexual. Inicialmente o Governo Federal selecionou quatro estados prioritários: Ceará, Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro, por estas localidades terem apresentado, por meio dos resultados da PESTRAF, intensa atividade de recrutamento para o tráfico de seres humanos, enquanto SP e RJ têm os dois maiores aeroportos de onde saem muitas pessoas que são traficadas para o exterior.”

No restante da entrevista à ex-funcionária do MJ, sua declaração parece ter relação com a decisão do Governo brasileiro em não validar as ações do ILADH e iniciar as negociações para a criação de uma política nacional:

“(...) Ocorre que a proposta do ILADH tinha um problema de constitucionalidade porque só o Poder Executivo pode propor a criação de estruturas na administração pública. Então houve uma movimentação do ILADH e desses parlamentares para convencer algum ministério (tentaram a Justiça, as Mulheres e a SEDH) a apresentarem um projeto de lei igual, mas de iniciativa do Executivo. Por uma série de razões, principalmente de natureza técnica ninguém no governo concordava com o projeto. Da parte da Justiça, nós achamos as propostas de alteração penal ruins e perigosas do ponto de vista da responsabilização.”

Logo, como forma de dar continuidade à decisão tomada pelo Poder Executivo, conjuntamente com os governos dos quatro estados envolvidos, o Ministério da Justiça e o UNODC (por meio da renovação do acordo de cooperação técnica e sua conseqüente implementação) promoveram a criação dos Escritórios de Atendimento à vítima de Tráfico, retomando o GPAT, e escolhendo inicialmente quatro estados prioritários – Ceará, Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro. ²³No entanto, Ribeiro (2010) aponta que “alguns destes escritórios não conseguiram sobreviver devido à falta de apoio do próprio governo federal e do governo estadual.” Ceará e Goiás foram

²³ De acordo com Ribeiro (2010) esses escritórios deveriam promover a assistência jurídica, social e psicológica com vistas à inclusão das pessoas traficadas, e serviços de saúde educação e social seriam oferecidos por meio de rede de serviços locais.

escolhidos por serem consideradas localidades com intensa atividade de recrutamento para o tráfico de pessoas, enquanto São Paulo e Rio de Janeiro têm os dois maiores aeroportos internacionais de onde saem muitas pessoas que são traficadas para o exterior.

O GPAT propôs ações específicas voltadas para a pesquisa e prevenção ao tráfico de pessoas para exploração sexual nos quatro estados envolvidos. As outras modalidades de tráfico humano não foram cobertas neste primeiro programa. Em particular, o trabalho escravo no Brasil foi retratado de forma separada, recebendo atenção internacional por parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O foco no GPAT voltou-se para o treinamento e capacitação de policiais (especialmente a Polícia Federal), campanhas, pesquisa e diagnósticos, e a construção de um banco de dados com estatísticas de casos de tráfico humano, que não foi inteiramente concluído. A primeira fase do GPAT terminou em 2005 e em 2006 o Governo brasileiro negociou novamente com o UNODC para a ampliação das ações de enfrentamento ao tráfico para outros estados brasileiros. Finalmente abaixo mostramos trecho da entrevista com ex-funcionária do MJ, se referindo a alguns dos elementos que impulsionaram a criação da Política Nacional nos moldes atuais:

“(...) As Mulheres e a SEDH tinham suas próprias razões que não lembro agora e nós também não queríamos colocar o modelo dos comitês como sendo o único possível “(modelo do GPAT). “Ao longo do trabalho de execução das nossas ações no MJ percebemos que a flexibilidade em termos de modelo de coordenação e de atendimento era fundamental para poder atender a diferentes realidades locais e contextos políticos e institucionais variadíssimos! Diante disso, a elaboração da política conforme o compromisso assumido pela Dra. Cláudia Chagas (Secretária Nacional de Justiça) foi o consenso possível para não deixar de atender o que era uma reivindicação legítima da sociedade civil organizada e nem assumir um projeto pronto com o qual o governo não concordava (referindo-se ao projeto proposto pelo GPAT). Outras organizações como a GAATW(Aliança Global contra o tráfico de mulheres) haviam pedido a elaboração de uma política/plano em outros momentos. Então era uma forma de responder a todas as pressões/demandas colocadas.”

É importante ressaltar outro aspecto central que antecedeu a criação da Política Nacional, que é o da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI - contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, instituída em 2004, processo este que envolveu uma forte participação da sociedade civil. De acordo com Vallim (2010), a CPMI permitiu que fosse feito um “levantamento dos dados dos casos a partir de uma

mobilização com instituições parceiras ligadas ao movimento de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes nos 18 Estados de origem dos casos emblemáticos: Acre, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo. Foi construído um questionário com o objetivo de obter dados uniformes do andamento dos inquéritos e processos e ainda retratar o perfil de vítimas e acusados, a localização dos delitos, o atendimento disponibilizado às vítimas e outras informações que auxiliassem na análise da efetividade da resposta do Estado a estes crimes.” Além disso, “a opção pelos casos emblemáticos da CPMI de 2004 procurou avaliar a resposta do Estado a situações que tiveram ampla divulgação, mobilização e pressão por resultados, tanto da sociedade civil organizada quanto dos formadores de opinião. A CPMI conseguiu gerar um amplo processo de mobilização, no entanto, como a maioria dos acusados ou eram, ou possuíam antecedentes políticos, não foi possível a sua conclusão.”

Finalmente temos a questão da tipificação do delito de tráfico de pessoas no Código Penal Brasileiro. Conforme exposto anteriormente, o Brasil atualmente tipifica o crime de tráfico de pessoas somente para fins de exploração sexual e prostituição, por meio dos artigos 231 e 231-A e neste sentido chama-nos atenção que, por exemplo, o crime de reduzir uma pessoa a condição análoga a de escravo encontra-se tutelado por um artigo específico, o Art 149. Considerando a aproximação conceitual de tráfico de pessoas com trabalho na condição análoga de escravo, e o fato de que este último não está previsto no artigo específico sobre tráfico de pessoas do CPB, levantamos a seguinte questão: seria o artigo sobre tráfico de pessoas em sua forma atual e a criação da política nacional (ainda que em seu texto esta considere a ampla definição de tráfico do protocolo de Palermo) instrumentos de uso específico para combate à prostituição no Brasil e também no exterior? Senão, porque então a previsão sobre tráfico no CPB trata essencialmente o delito sob esta modalidade?

Observamos, ao traçar este breve histórico, que a normatização de instrumentos internacionais (como o Protocolo de Palermo), as negociações com o UNODC, ILADH, Congresso brasileiro, além da pressão, mobilização e reação causada pelos resultados da CPMI e da PESTRAF, parecem ser as bases que fundamentaram a criação da Política e do 1º Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Parece-nos

oportuno, neste sentido, elucidar que no processo de pesquisa e entrevistas para esta dissertação, surgiram duas construções distintas, mas dependentes uma da outra, sobre a política de enfrentamento ao tráfico no Brasil: de um lado, que a criação de uma política pública anti tráfico é um esforço institucional inédito do governo para lidar com uma questão complexa e multidisciplinar, e que, portanto, merece reconhecimento; e do outro, resultante das entrevistas conduzidas à algumas ONGs no Brasil (que lidam com o tema de tráfico) que tanto a política nacional, quanto o 1º plano foram reflexo do interesse do Estado em utilizar-se de a) uma discussão sobre exploração sexual de crianças e adolescentes e b) dos dados das pesquisas derivadas de estudo desta temática, ambos com vistas a “justificar uma política nacional anti-tráfico, propondo soluções a fim de atender aos interesses internacionais, essencialmente para conter o fluxo migratório de brasileiras para a Europa, e não de criar medidas que possam conter o numero de mulheres traficadas e oferecer um atendimento mais humanos as vitimas.” Neste sentido citamos ainda, Vallim (2010): “É fato que o surgimento de ações anti-tráfico por parte do Estado somente ocorreu como forma de atender a uma cobrança por um interesse global e internacional de conter o número de brasileiras traficadas que se prostituem em outros países, principalmente nos países Europeus e nos EUA.”

[F1] Comentário: Professora, algumas ONGs pediram sigilo sobre essa entrevista. Como devo citá-las?

Se combinarmos as duas construções propostas, é possível compreender como a questão sobre tráfico de pessoas entrou para agenda pública; e desta forma nos parece adequado traçar um paralelo com a citação de Kingdon (1984), que afirma que uma questão social necessita de alguns fatores para que seja considerada como um problema público passível de intervenção, a saber:

- a. Se a questão chegou a um ponto de crise e não pode mais ser ignorada
- b. Se a questão assumiu características peculiares ou significativas, sendo diferenciada de um problema geral
- c. Se a questão está atraindo muita atenção dos veículos de mídia
- d. Se a questão afeta algum núcleo sensível do poder político

No entanto, de acordo com Subirats (1989) os elementos acima, sozinhos, não garantem a agenda para a ação pública, se fazendo ainda necessária a intervenção por parte de quem tem alguma influência sobre a formação do assunto público (“*agenda setters*”). Assim, grupos organizados que representam interesses sociais, partidos políticos, setores influentes da burocracia, os formadores de opinião, as ações de

protesto dos setores em causa, podem intervir na delicada transição da emergência da questão para agenda pública. Ou seja, toda a definição de uma questão pública para resolver problemas e implementar soluções, dependerá em larga medida do número de pessoas afetadas pelo problema, e a solução dependerá do grau dos interesses envolvidos e do tipo de organização aos quais pertencem.

A construção de uma política anti tráfico de pessoas parece ainda estar alinhada com a assertiva de Giovanni (2009) que diz que “o campo das *policies* é um universo povoado por valores, não apenas no sentido das interferências ideológicas na produção do conhecimento científico sobre elas, mas também na sua própria concretização empírica. Em outras palavras, as *policies* são realidades sociais orientadas por valores (*value oriented*). Por outro lado e ao mesmo tempo, são orientadas por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos na prática de mais de meio século de intervenções do gênero.

Desta forma, podemos inferir que a decisão sobre a criação da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas foi permeada por uma série de interesses políticos pautados em uma estratégia não só de mostrar o cumprimento a uma normativa internacional e de negociar com países receptores de “vítimas de tráfico”, mas também pela oportunidade política que o ineditismo desta política pública trazia para a discussão no país, face aos elevados números sobre exploração sexual. O esforço do governo brasileiro em construir uma ferramenta de combate ao tráfico de pessoas deve de fato ser reconhecido nacional e internacionalmente, entretanto, o seu estudo mostra que os fatores os quais levaram a sua construção parecem refletir não só ideologias e valores particulares de xenofobia e discriminação de gênero, como apresenta incompletudes no que diz respeito ao próprio cumprimento dos preceitos estabelecidos no Protocolo de Palermo (ao fazer a previsão sobre tráfico de pessoas unicamente quando se trata de fins de prostituição no exterior ou em território nacional). Desta forma, a agenda pública se constitui em um jogo de poder onde se constroem legitimidades e ilegitimidades e também a priorização de alguns valores em relação à outros. (Parada, 2006)

2.3 A formulação da Política Brasileira e do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Após os eventos narrados no item anterior, nos debruçaremos sobre os fatos ocorridos no ano de 2006, quando se realizou uma reunião de vários ministérios brasileiros, ocasião na qual foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) e cujo objetivo era elaborar a proposta da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Inicialmente foi elaborado um texto-base por representantes do Poder Executivo federal e por convidados do Ministério Público. O trabalho foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, além da participação de diversos ministérios. É interessante mencionar, que neste contexto, para Leal (2009) algumas tarefas foram estrategicamente realizadas: a elaboração deste texto-base a qual nos referimos, tratava-se de um relatório governamental sobre as ações e programas relativos ao combate ao tráfico de pessoas do que havia sido realizado até então, e que serviu de base para pensar a construção da política nacional, partindo-se do que existia para a elaboração do conceito, das diretrizes e dos princípios. A idéia era de sobretudo, ampliar o olhar sobre o fenômeno e o que poderia ser uma política anti-tráfico, utilizando, como estratégia, a participação de atores governamentais (Poder Executivo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho). Este relatório do governo serviu, portanto, como alicerce para a discussão e desenvolvimento de um documento preliminar sobre como seria o formato da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O documento foi submetido à consulta pública em julho de 2006, por meio de internet, para comentários e sugestões, viabilizando a participação de outros setores em âmbito federal, estadual e municipal e da sociedade civil organizada, além de ser discutido em audiências públicas, debates e seminários. Por fim, realizou-se um Seminário Nacional para discutir as contribuições e finalizar o documento de Política a ser aprovado pelo Governo.

No entanto, de acordo com Piscitelli (2008) algumas organizações de sociedade civil afirmam que houve escassa participação de organizações de prostitutas no processo de formulação da política nacional. A Rede Nacional de Prostitutas e a

Federação Nacional das Trabalhadoras do Sexo afirmam não terem sido chamadas para a consulta prévia à formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico. Nas (poucas) ocasiões em que representantes dessas organizações participaram dos grandes debates públicos, as intervenções teriam provocado tensões. O motivo é que parte delas percebe a discussão sobre tráfico de pessoas como mais uma maneira, referendada pela opinião pública, de combater a prostituição. Neste sentido, Pires (2008) descreve:

“Nas discussões da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, das quais fui uma das coordenadoras, um dos momentos mais difíceis ocorreu durante o seminário nacional, em Brasília, em 2006. Um dos grupos que debatia os princípios norteadores do documento percebeu que não existia nenhuma definição internacional sobre o conceito de **exploração**, e que tampouco existia uma posição consolidada no Brasil sobre o *status* legal que a prostituição deve ter. Alguns defenderam que não se poderia escrever uma política sobre tráfico de pessoas, sem antes desatar esses nós. Embora tenhamos chegado ao final daquele processo, posteriormente, esbarramos com pesadas críticas das prostitutas organizadas que defendem que, sem clarear os termos do debate, qualquer discussão sobre tráfico de pessoas é prejudicial ao grupo dos que desejam ver a prostituição regulamentada como atividade profissional.”²⁴

Posteriormente, mesmo com as dificuldades apresentadas, o processo de elaboração da política culminou no decreto presidencial em 2006 (5.948/2006), que aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em si e institui o Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar a proposta do 1º Plano Nacional. Embora sem caráter de lei, as diferentes formas de tráfico de pessoas mencionadas no Protocolo de Palermo são oficialmente consideradas como constituintes do tráfico de pessoas na Política nacional, apesar de a legislação brasileira ainda não refletir esta interpretação.

²⁴ Outro aspecto que já foi apresentado nesta dissertação e que também está relacionado às discussões sobre o tema no Brasil e que tem intrínseca relação com a questão da prostituição no contexto de tráfico, é que o debate sobre tráfico de pessoas e a construção da política pública brasileira tiveram lugar na vigência de diferentes definições legais, ou seja, grande parte dos conflitos existentes residia nas diferenças entre as tipificações do crime de tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo e no Código Penal Brasileiro.

O Decreto nº 5948/2006 pretende traduzir os esforços anti-tráfico a serem colocados em prática por meio do suporte político das autoridades locais, estaduais e federais, de modo a sustentar um modelo compartilhado de investimento no nível nacional, envolvendo a cooperação internacional e de organizações de sociedade civil. (Marrey e Ribeiro, 2010). Este arranjo de implementação será tratado em maiores detalhes no item que abordará o federalismo nas políticas públicas e a importância da intersetorialidade na gestão pública.

A Política Nacional tem por finalidade estabelecer os 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 legislação pátria. Esta Política possui os seguintes princípios norteadores:

1. Respeito à dignidade da pessoa humana
2. Não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outros status
3. Proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais
4. Promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos
5. Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos
6. Transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

Como diretrizes gerais dessa Política, temos:

1. 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
2. Fomento à cooperação internacional, bilateral ou multilateral
3. Articulação com organizações não governamentais
4. Estruturação da rede de enfrentamento envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil
5. Fortalecimento de ações em regiões de fronteira

6. Verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento no exterior e em território nacional, bem como a sua reinserção social
7. Incentivo e realização de pesquisas
8. Incentivo à formação e capacitação de profissionais
9. Harmonização das legislações e procedimentos administrativos na esfera federal, estadual e municipal relativas ao tema
10. Incentivo à participação da sociedade civil
11. Incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas
12. Garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias

A Política também apresenta diretrizes específicas de prevenção, responsabilização e proteção às vítimas.

A Política está apresentada em três capítulos. O capítulo um dispõe sobre sua finalidade elementar, qual seja, traçar diretrizes, princípios e ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas. O capítulo 2 trata dos princípios e das diretrizes, gerais e específicas, que norteiam a Política, conforme os princípios gerais consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais que versam sobre direitos humanos.

No terceiro e último capítulo estão distribuídas as 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. Tal capítulo serviu de base para a construção do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois coloca a responsabilidade de cada um dos segmentos citados, ou seja, para a implementação da Política nacional fixou o decreto o desenvolvimento, pelos órgãos e entidades públicas, no âmbito de suas respectivas competências e condições, de ações nas 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. As responsabilidades de cada segmento são listadas em forma de diretrizes gerais.

Dois anos após o Decreto presidencial que promulgou a Política Nacional, criou-se, também por meio de um decreto presidencial (N° 6.347, de 08 de janeiro de 2008), o **1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** (2008-2010), que foi desenvolvido com o intuito de viabilizar a aplicação da referida Política.

Participaram da construção do Plano Nacional as seguintes instituições: o Governo Federal, por meio de 13 Ministérios, mais o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal; a Secretaria Especial de Direitos Humanos; diversas organizações da sociedade civil (movimento de mulheres, da militância contra o trabalho escravo, da área da infância e juventude). Quanto às Ongs internacionais, vale salientar a presença da GAATW (Global Alliance Against Traffic in Women – Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres) por meio de suas representações locais, embora estas não tenham sido escolhidas por representarem um grupo internacional, mas por serem as organizações brasileiras que acumulavam conhecimentos especializados sobre a temática no país. É interessante citar Leal (2009) que aponta que o processo de elaboração do 1º Plano Nacional, marcado por interação pública e privada, visava transformar relações de poder em relações de autoridade partilhada. Esta seria uma estratégia para formular uma política contra tráfico de pessoas assentada no princípio da democracia representativa.

Embora se observe uma diversidade de organizações da sociedade civil local na elaboração do 1º Plano, Leal (2009) aponta ainda para a ausência dos movimentos ligados à prostituição, aos transexuais, transgêneros, travestis (TRANS), homossexuais, raciais e étnico, em contraponto à expressiva participação da sociedade civil na área dos direitos de crianças e adolescentes, o que de certa forma, se alinha a afirmação anterior de Piscitelli (2008) sobre a escassa participação de profissionais do sexo na discussão da política nacional no Brasil. Entretanto, de acordo com a Secretaria Nacional de Justiça (2010) “a criação deste Plano foi coordenada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, presidido pela Secretaria Nacional de Justiça e também contou com a ampla participação da sociedade civil,” apesar de não discriminar quais eram estas organizações.

O Plano foi dividido em três eixos estratégicos, a saber:

1. Prevenção ao tráfico: reduzir a vulnerabilidade de potenciais vítimas do tráfico de pessoas e desenvolver políticas públicas adequadas para tratar as causas estruturais
2. Atenção às vítimas: foco no tratamento justo, seguro e não discriminatório, na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial, no acesso a justiça.
3. Repressão ao crime e responsabilização de seus atores: foco em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando seus aspectos penais, administrativos, trabalhistas, nacionais e internacionais.

Ademais, também foi prevista a instituição de espaços de monitoramento e avaliação e a Secretaria Nacional de Justiça ficou como responsável por este processo, com o apoio de um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação (também previsto no Decreto 6.347 que instituiu o 1º Plano). O grupo é composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério das relações Exteriores, Ministério do Turismo, Ministério da Cultura, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Advocacia Geral da União, Ministério Público do Trabalho e membros da sociedade civil organizada. No entanto, de acordo com algumas organizações da sociedade civil, o Grupo Assessor não contempla a ampla participação da sociedade civil no desenvolvimento de suas atividades, limitando, as avaliações e a definição de ações prioritárias, ao âmbito do Governo. (GAATW, 2006)

A Secretaria Nacional de Justiça ficou ainda responsável também pela articulação, com cada órgão responsável, pelo cumprimento das metas estabelecidas no PNETP, conforme Portaria nº 1.109, de 05 de junho de 2008, do Ministério da Justiça. Para tal atividade, a Portaria SNJ nº 29, de 11 de agosto de 2009, subordinou, diretamente ao Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça, as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, fornecendo-lhes a estrutura organizacional necessária à sua execução.

O Plano Nacional foi bastante ambicioso, pois estabeleceu 100 (cem) metas distribuídas em 11 prioridades, a saber:

1. Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas
2. Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva de direitos humanos
3. Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidades em geral sobre o tema do tráfico de pessoas
4. Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos
5. Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico
6. Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos
7. Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instancias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores
8. Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas
9. Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas
10. Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização dos seus autores e
11. Fomentar a cooperação internacional para a repressão ao tráfico de pessoas

As prioridades acima estão divididas entre cada um dos eixos estratégicos do plano. E para cada uma das prioridades há ações, atividades, metas próprias, bem como os responsáveis por sua execução. Assim, para cada atividade um órgão do Poder Executivo Federal, com competências relacionadas à área, que ficará encarregado da execução de determinada atividade, como ponto focal e articulador dos demais parceiros.

Como o objeto de análise desta dissertação é a implementação da prioridade de número 5.B do 1º Plano Nacional, mostramos abaixo como esta prioridade se apresenta

na Cartilha 1º Plano. Todas as demais prioridades do 1º Plano estão ilustradas em formato idêntico.

Prioridade Número 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referencia e atendimento às vítimas de tráfico		Responsável	Prazo	Parceiros
5.B (Título)	Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços de rede de atendimento	MJ		
5.B.1	Ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do país, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas		Longo	Secretaria de políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de promoção de Igualdade Racial, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Infraero, Estados, Municípios, Organismos Internacionais e ONGs.
Meta	Dois serviços de recepção organizados			
5.B.2	Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas		Longo	Secretaria de políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de promoção de Igualdade Racial, Ministério do Desenvolvimento Social, Estados e municípios
Meta	Dois núcleos apoiados			
Custo total	R\$ 1.901.825.52			

Em relação aos recursos financeiros alocados para a execução das atividades apresentados na tabela acima, este diz em respeito à somente a atividade 5.B. No entanto, não está claro no 1º Plano qual é o proveniência destes recursos, se são executados essencialmente pelo MJ ou se trata-se de uma composição orçamentária junto com outros ministérios.

Ainda em termos de investimentos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, ressaltamos que no Plano Plurianual de 2008-2011, Anexo II (Apoio a políticas públicas e áreas especiais) há seis ações referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas:

1. Apoio aos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
2. Coordenação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
3. Capacitação de agentes nas áreas de justiça e cidadania;
4. Negociação de acordos de cooperação internacional;
5. Produção e disseminação de informações, estudos e pesquisas;
6. Gestão e administração do Programa.

Tais ações, a serem coordenadas pelo Ministério da Justiça e categorizadas como “Promoção da Justiça e da Cidadania” totalizam cerca de R\$ 15 milhões de reais, a princípio.²⁵ Optamos por retratar somente os recursos que foram previstos no PPA 2008-2011 ao Ministério da Justiça, o que não extingue os outros recursos financeiros previstos nos outros Ministérios envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas e muito menos a sua importância, uma vez que tais ministérios estão igualmente responsabilizados em combater o tráfico dentro de suas competências e condições (conforme decreto que aprova a política nacional).²⁶

Observamos desta forma, que o desenho do 1º plano nacional pretende simplificar a gestão das suas ações por meio da organização das prioridades, metas e também da responsabilização de atores. Este último aspecto traz o ponto que introduz o próximo item desta dissertação: Tomemos como exemplo o fato de que cada ministério, de acordo com a Política Nacional, aplicará medidas e recursos financeiros anti-tráfico de acordo com a sua competência, condições e orçamento, ainda que sob a articulação da Secretaria Nacional de Justiça e das diretrizes da política e do plano nacional, mas com suas respectivas autonomias políticas, em consonância com as suas atribuições.

²⁵ De um total de R\$ 34 milhões de reais originalmente previstos, foram deduzidos R\$ 19 milhões que estavam alocados para a realização do Congresso do Crime no ano de 2010, na Bahia (organizado pelo MJ e UNODC), por esta atividade não ser considerada pela autora essencialmente uma atividade de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

²⁶ No entanto, mapear todos os recursos investidos em tráfico de pessoas pelo governo federal nos pareceu tarefa demasiado trabalhosa, uma vez que necessitaria de uma pesquisa por todos os programas de governo do PPA em questão. Tais rubricas orçamentárias podem, ainda, estar retratadas como programas transversais ou mesmo intituladas como outras atividades similares que não essencialmente “tráfico de pessoas”, dificultando ainda mais a sistematização.

Somamos este aspecto o regime federalista brasileiro, que por meio da autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municípios, atores fundamentais na implementação da política nacional, permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do executivo federal. Para finalizar, cada um dos estados e municípios brasileiros possuem relações diretas com cada um dos ministérios que não somente o Ministério da Justiça, ou seja, muitas vezes sob a orientação e influenciados pelas prioridades temáticas de outros ministérios. Neste sentido, citamos **Weaver e Rockman (1993)**, que afirmam que estados federativos tenderiam a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Ou seja, traçar um esquema de coordenação federal de políticas públicas, neste contexto, apresenta-se como um desafio. E no que diz respeito a implementação de uma política anti tráfico nos territórios, como é o caso dos núcleos de enfrentamento e postos avançados que conceitualmente se propõem a articular uma rede de proteção que envolve um grande universo de distintos atores, o desafio se torna ainda maior, como buscaremos mostrar a seguir.

2.4 Intersectorialidade nas políticas públicas: o desafio da implementação

Em um país com um sistema federalista como o Brasil, os diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os governos subnacionais são atores políticos autônomos independentes entre si, com poder para implementar suas próprias políticas (Arretche, 2000). Também no Brasil há formas de ação conjunta entre esferas de governo e as unidades subnacionais, que mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (Almeida, 2005). É neste contexto, do pacto federativo, que as políticas públicas brasileiras se inserem, e no que é central para esta dissertação, a Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Uma das diretrizes da Política Nacional é justamente o fortalecimento do sistema federalista “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.” Desta forma, a política nacional tem como parte da sua estratégia de

implementação um expressivo número de medidas que deverão ser capitaneadas por estados e municípios. Ao mesmo tempo em que essa política nacional se propõe como coordenadora de um complexo processo de integração governamental e sociedade civil no enfrentamento ao tráfico de pessoas, faculta aos estados e municípios que desenvolvam as suas próprias medidas anti-tráfico (respeitando o princípio de autonomia do pacto federativo) de acordo com as particularidades de seus respectivos contextos. Os estados e municípios deverão construir uma rede local de proteção e atendimento, além de poderem desenvolver planos estratégicos, estabelecer conselhos locais e comitês formais de enfrentamento ao tráfico, assim como criar campanhas locais.

No marco da criação de uma nova institucionalidade para enfrentar o tráfico de pessoas no Brasil, não podemos pressupor que após a aprovação da Política e do 1º Plano nacional ocorrerá uma natural integração das ações para o enfrentamento ao tráfico, sejam elas entre as diferentes esferas ou setores de governo ou entre a sociedade civil e o governo. É certo que há poder normativo suficiente para que exista essa articulação entre diferentes órgãos da federação e também da sociedade civil, mas a gestão intergovernamental e intersetorial na implementação da política e do plano não se dá de forma automática.

O sucesso de uma política integrada de enfrentamento ao tráfico de pessoas consiste, conforme a sua concepção, em uma variada gama de atividades, notoriamente que vão depender do aprofundamento da cooperação entre instituições governamentais e de sociedade civil nas esferas locais, nacionais e internacionais. Para citar alguns exemplos: para a atenção qualificada das vítimas de tráfico que retornem ao Brasil, a questão da assistência consular e também ao posterior processo de atenção médica, psicológica e reintegração social e profissional de vítimas são enormes desafios. Ações de prevenção se apresentam como estratégia, algumas por meio de campanhas de conscientização sobre os riscos do tráfico. Como forma de combater as causas estruturais do fenômeno não devemos subestimar as questões sociais, econômicas e culturais, não podendo a ação prevenção ser, desta forma, uma campanha publicitária, simplesmente. Finalmente, no enfrentamento ao tráfico de pessoas, é importante lembrar que a repressão isolada também não é suficiente, pois atua no problema somente no aspecto investigativo e da punição. Logo, o sucesso da implementação de

um Plano nacional como o do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil está intrinsecamente ligado ao nível de integração das ações citadas acima, que envolverão governos e organizações de sociedade civil. “A aplicação irrestrita e ampla de uma política integrada e intersetorial parece ser notoriamente, a forma mais adequada de lidar com a questão do tráfico de pessoas.” (Leal, 2006).

Parece-nos fundamental citar Coelho (2009) que afirma que o conceito de ação intersetorial remete a integração de diversos setores de governo e também da sociedade civil, com vistas à solução de problemas sociais. Trata-se de uma estratégia que promove a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder em torno de metas ou de objetivos comuns. No 1º Plano Nacional de enfrentamento ao tráfico, de fato, a sociedade civil e as diferentes esferas de governo aparecem freqüentemente lado a lado na condução das atividades previstas. Podemos considerar, neste processo de mobilização, que a intersetorialidade se apresenta como um modelo de gestão da política nacional anti-tráfico, baseado na contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades são compartilhadas, com vistas a compatibilizar uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência. (Santos, 2011)

Com a emergência das políticas de combate a pobreza no Brasil, a questão da intersetorialidade passa a estar cada vez mais presente no debate sobre gestão de políticas públicas. De acordo com Junqueira (1994) esta intersetorialidade permite o estabelecimento de redes regionais de ação social. Também Guará (1998) indica que as redes intersetoriais vão permitir a articulação do conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.”

No entanto a intersetorialidade é resultado de um processo ainda pouco claro e descoordenado de modelo de gestão de políticas públicas no Brasil, cuja problematização impõe o desenvolvimento de modelos integrativos de gestão governamental. Pouco clara, pois a normatização associada aos programas somente recentemente forneceu orientações aos estados e municípios sobre quais as ações e estratégias configuram uma ação intersetorial. Descoordenada, no sentido que os setores

envolvidos interagem pouco para produzir os resultados previstos pelo programa, ou seja, o elo entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe. (Santos, 2011).

Nesta discussão, apresentamos para debate o processo de criação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas nos Estados Brasileiros e dos Postos Avançados nos municípios. Tais espaços tiveram a sua criação prevista no 1º plano nacional, tendo o núcleo o papel de “articular e planejar as ações de prevenção, responsabilização dos agentes, repressão, atendimento e reinserção social das vítimas do tráfico de pessoas no âmbito estadual” e os postos de “prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada”. No ano de 2011 o Brasil conta com oito núcleos e cinco postos estabelecidos. Os núcleos e postos foram estabelecidos por meio de convênios entre os estados ou municípios e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que sob a administração do Ministério da Justiça faz os repasses de recursos financeiros para os estados e/ou municípios. Estes por sua vez deverão fornecer uma contrapartida de dois por cento do valor repassado para a execução do programa.

A criação e o desempenho dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos de Atendimento são atividades fundamentais a serem estudadas, pois tais estruturas são a representação concreta, ou seja, a implantação específica de serviços públicos nos territórios, visando o enfrentamento intersetorial ao tráfico de pessoas no âmbito estadual e municipal. É no âmbito local onde os problemas se manifestam, e a ação intersetorial prevista na política e no 1º plano também deverá ser concretizada nestes níveis.

Os Núcleos e os postos possuem papel fundamental, portanto, como agente mobilizador e articulador da Política Nacional dos Estados por meio da sua inserção em alguns estados e municípios brasileiros. De acordo com a portaria do MJ que regulamenta o funcionamento dos núcleos, estes devem considerar “as políticas sociais existentes como necessárias para envolver e fortalecer suas ações para o atendimento, a prevenção, a repressão e responsabilização de seus autores; as entidades da sociedade civil como sujeitos importantes para contribuição na elaboração das ações e fortalecimento das redes e serviços existentes; a articulação com o Posto Avançado; e

incentivar e apoiar a criação de comitês municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.” (art. 2º, da Portaria SNJ nº 31, de 20 de agosto de 2009, D.O.U.). Os Núcleos devem ainda contar com uma equipe interdisciplinar composta por um psicólogo (a), um (a) assistente social e um (a) consultor(a) jurídico(a).

Já os Postos avançados, dentro das suas funções, devem “implementar e consolidar uma metodologia de recepção a brasileiros (as) não admitidos(as) ou deportados(as), fornecendo informações e prestando apoio à estas pessoas”.

Os núcleos e postos, neste sentido, apresentam-se como espaços onde as redes sociais de prevenção e assistência são estabelecidas e/ou mobilizadas. Apontamos ainda que o trabalho em rede também é importante na articulação dos serviços entre os próprios núcleos e os postos, especialmente no que diz respeito ao encaminhamento de vítimas de tráfico à rede de proteção. Observamos, portanto, que o trabalho nestes espaços e também entre eles, deve, por definição, dar-se de maneira articulada, integrada e intersetorial, para que tenha condições contemplar todas as dimensões necessárias à prevenção e atenção às vítimas de tráfico de pessoas.

Para estudar a hipótese de trabalho intersetorial dos núcleos e dos postos, no capítulo três apresentaremos o histórico do processo do estabelecimento destes espaços no Rio de Janeiro e em São Paulo. Buscaremos mostrar também como se deu o seu desempenho na vigência do 1º Plano Nacional, por meio de entrevistas com os profissionais que trabalham ou trabalharam nestes espaços. Desta forma, faremos não somente a checagem do cumprimento das metas na prioridade 5 do 1º Plano, que é a de criação dos núcleos e postos, mas também observaremos se a ação dos núcleos e dos postos avançados se deu, de fato, de forma intersetorial e integrada, conforme a sua concepção.

Com vistas a complementar o argumento sobre o desafio do trabalho intersetorial, devemos refletir sobre as diferenças entre o papel e abordagem das organizações comprometidas com o combate ao tráfico de pessoas, especialmente no que se diz respeito à construção dos fluxos de atendimento às vítimas. Uma organização de sociedade civil e um profissional do setor de segurança podem apresentar distintas formas de receber uma vítima de tráfico de pessoas, por conta da natureza

institucional das organizações as quais pertencem. Levando em conta que a intersetorialidade na implementação de uma política pública é processo político, devemos considerar as contradições, restrições e resistências na articulação dos setores (CUNILL GRAU, 2005). Este tipo de serviço (de assistência às vítimas) reúne em seu processo uma gama variada de atores que precisarão trabalhar de forma articulada e sincronizada na aplicação de uma metodologia de atendimento, processo que como pretendemos mostrar, não necessariamente apresenta muita sinergia. De acordo com Pires (2008) “na prática, ao tentar articular uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas que integre prevenção, a responsabilização e a atenção à vítima, o primeiro desafio é aglutinar redes completamente diferenciadas de profissionais, de instituições e de movimentos sociais. Mais do que isso, trata-se de motivá-los a discutir não o trabalho escravo, tampouco a exploração sexual ou a migração irregular para o trabalho, mas algo muito específico desses universos maiores com os quais esses mesmos atores estão acostumados a lidar.”

Vemos, portanto, a necessidade de que um Plano nacional que se propõe a lidar com um tema tão diverso e complexo quanto o tráfico de pessoas deve, necessariamente ter características multidisciplinares em que se ultrapassem perspectivas singulares. Sua implementação não deverá, desta forma, dar-se de maneira diferente.

Neste capítulo buscamos abordar o fenômeno de tráfico de pessoas tanto no contexto específico da formação desta agenda pública bem como na formulação da política e do plano nacional no Brasil. Vimos que ao expor as negociações anteriores à formulação da política tal processo não se apresenta de forma simples, tendo evidenciado a complexa construção de uma agenda pública permeada por vários interesses políticos nacionais e internacionais além da própria discussão sobre tráfico de pessoas e a sua conseqüente polêmica, presentes em vários momentos na história desta política pública. A intenção do estado brasileiro de enfrentar oficialmente a questão de do tráfico de pessoas culminou em decreto presidencial em 2006 e apresenta, por meio das ações propostas no 1º plano nacional de 2008-2010, um rol de desafios relacionados à sua implementação, não só por conta do ambicioso leque de prioridades estabelecidas e do arranjo de implementação intersetorial proposto, mas também por conta das tensões pré existentes nos segmentos de pesquisas sobre de tráfico (notadamente sobre o consenso em torno do conceito de tráfico e também de exploração da prostituição).

Buscamos também mostrar neste capítulo porque os artigos sobre tráfico de pessoas do Código Penal Brasileiro são alvos de críticas por parte de alguns grupos no Brasil, explicando que as demais previsões legais atuais do CPB não fornecem elementos suficientes para permitir enquadramento penal, sendo o tráfico de pessoas somente punível quando se trata de fins de prostituição.

Ao descrever a estratégia de implementação do 1º Plano nacional, trouxemos a importância da intersetorialidade na gestão da política anti tráfico, mostrando que ao tratarmos do complexo fenômeno, uma abordagem simplista e setORIZADA não poderia ser a melhor forma de contemplar a proteção das vítimas, nem de responder adequadamente a um amplo processo de violação de direitos, que passa, necessariamente, por diversos setores de políticas públicas.

O capítulo seguinte tratará da avaliação da implementação das atividades escolhidas dentro da prioridade de número cinco, prevista no 1º Plano Nacional. Buscaremos mostrar como é a atuação dos núcleos de enfrentamento e dos postos avançados, desde a sua formulação, fornecendo um breve contexto histórico, até o seu funcionamento na vigência do 1º Plano Nacional, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Por meio das informações extraídas das entrevistas realizadas com funcionários dos núcleos e postos buscaremos compreender se a atuação intersetorial se faz presente neste espaços, como previsto em suas atribuições.

3 IMPLEMENTAÇÃO DA PRIORIDADE NÚMERO CINCO DO 1º PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

Para Hill (Saraiva, 2006) a implementação da política pública é a tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os *outcomes* (produtos) são os resultados conjuntos dos processos de decisão e de implementação que, juntos, determinam a forma como a política é entregue à população. A implementação seria o “elo perdido” entre a intenção dos tomadores de decisão e o impacto da política na vida social, nos estudos de políticas públicas (Hargrove, 1975).

Também, de acordo com Arretche (2000) na gestão de programas públicos “é grande a distância entre objetivos e o desenho dos programas, tal como concebidos por seus formuladores originais e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores.”

Conforme já elucidado, ao avaliar a implementação do 1º Plano nacional, optou-se por selecionar duas atividades em uma prioridade específica que pudesse indicar se, durante a vigência do plano em questão, aplicava-se de fato a intersectorialidade no atendimento às vítimas de tráfico por meio das ações dos núcleos e postos, conforme as diretrizes estabelecidas pelo governo federal.²⁷ Nos capítulos anteriores procuramos construir o entendimento da criação e construção da política e do 1º plano nacional de enfrentamento ao tráfico. E no que é particularmente importante para esta dissertação trazemos neste capítulo as figuras “de ponta” desta política nacional, que implementam as políticas de atendimento nos estados e nos municípios, decididas antes por seus formuladores. Lipsky (1980) nos apresenta esta categoria de implementares, os “burocratas do nível da rua”, que traz de maneira objetiva a capacidade de discricionariedade de atores envolvidos na “entrega” das políticas.

De acordo com Schmidt (2006) na ponta do sistema de construção de políticas públicas os reais aplicadores das políticas possuem características específicas e a forma como compreendem e implementam dada política poderá alterar o seu desenho, foco e/ou objetivos do programa conforme originalmente desenhado. Lipsky afirma que este processo acontece porque as decisões dos burocratas do nível da rua, suas rotinas estabelecidas e os dispositivos usados para enfrentar as incertezas e pressões do trabalho são o que efetivamente tornam-se as políticas públicas.

²⁷ As prioridades excluídas representam aspectos que, apesar de sua importância, fogem do escopo da avaliação proposta por esta dissertação, seja pela amplitude do Plano ou pela dificuldade em colher informações com atores que estivessem envolvidos na implementação destas prioridades. As prioridades eleitas refletem também a identidade da pesquisadora (por ter trabalhado junto a um dos núcleos de enfrentamento pesquisados em 2008) e as possibilidades de avaliação das ações, tendo em vista o acesso à informações e documentos sobre a implementação do 1º Plano.

Diante do exposto, parece-nos necessário compreender o que acontece no âmbito das instituições estaduais e municipais (assim como as redes locais de atendimento estabelecidas) que se propõem a enfrentar o tráfico de pessoas em seus territórios, especialmente no cotidiano dos burocratas do nível da rua, para compreender de que maneira a política nacional é entregue à população.

Abaixo, relembramos como a prioridade escolhida para avaliação se apresenta no 1º Plano:

Prioridade Número 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico	
5.B.1	Ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do país, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas
Meta	Dois serviços de recepção organizados
5.B.2	Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas
Meta	Dois núcleos apoiados

Observamos que as metas estabelecidas para cada uma das atividades são essencialmente ao estabelecimento e /ou apoio à construção de espaços físicos para os núcleos de enfrentamento e os postos avançados, com o objetivo de criação de dois postos e dois núcleos na vigência do 1º Plano. No entanto, nos pareceu demasiado simplista esgotar a avaliação da implementação da prioridade por meio da mera verificação do alcance de suas metas, já que a simples criação dos núcleos e postos não é feito que pareça contemplar o aspecto central nesta dissertação.

É correto entender a avaliação da política pública como a percepção dos resultados efetivos e suas relações com os resultados pretendidos, tendo como possíveis produtos: reforma ou reinício do processo de *public policy-making* ou até mesmo sua total interrupção. (Reis, 2010). No entanto não é pretensão desta dissertação prescrever reformas ou redesenho de uma política pública, senão meramente avaliar a implementação de duas atividades específicas do 1º Plano Nacional pelo seu *desempenho* (objetivando identificar o que a política está produzindo de fato na prioridade escolhida) e também *pela eficácia*, para confrontar o produto da política com seus objetivos e, a partir daí, mensurar se ela alcançou ou não os resultados (no caso do 1º plano nacional, metas) pretendidos, previamente planejados.

3.1 Os núcleos de enfrentamento e os postos avançados

Para compreender o funcionamento dos núcleos é importante elucidar de maneira resumida, o processo de sua criação, ou de serviços similares, em três momentos: o primeiro, de criação, em 2003 de “escritórios de atendimento ao tráfico de pessoas”, cujo objetivo era “estabelecer algum serviço para recepção e acompanhamento das vítimas de tráfico, no momento do seu retorno ao Brasil”. Tais escritórios estavam situados em quatro estados brasileiros: Ceará, São Paulo, Goiás e Rio de Janeiro. O segundo momento, em 2008, a partir da elaboração e implementação da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, quando criaram-se os núcleos. E o terceiro, quando somente em 2009 - a partir do debate durante a Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, organizada pela Secretaria de Políticas para Mulheres e Ministério da Justiça, da qual participaram organizações da sociedade civil - por meio da Portaria de número 31 do MJ, que discriminou as funções e definiu o papel dos núcleos e também dos postos avançados de atendimento.

Em 2008, quando os núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas (NETP) foram criados pela Secretaria Nacional de Justiça, tinham como principal função articular e planejar as ações de enfrentamento ao tráfico no âmbito estadual.²⁸ O fato de até 2009 as atribuições dos núcleos não estarem bem definidas, deu margem a atuações distintas, ora como espaço de atendimento, ora como espaços de articulação de políticas públicas (Secretaria Nacional de Justiça, 2010). A ONG Projeto Trama (2009) também aponta que a princípio a função dos núcleos não estava clara: “A proposta de criação de

²⁸ Conforme exposto no capítulo dois, os núcleos foram estabelecidos por meio de convênios entre os estados e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que sob a administração do Ministério da Justiça faz os repasses de recursos financeiros para os estados. Estes por sua vez deveriam fornecer uma contrapartida de 2 % do valor repassado para a execução do programa.

Núcleos surgiu na elaboração do 1º Plano, porém, à época, não ficou claro se estes Núcleos seriam uma continuação dos escritórios já criados.²⁹

Os postos avançados (PAs) tiveram as suas atribuições definidas pela mesma Portaria: “Caberá aos postos avançados prestar serviço de recepção a brasileiros (as) não admitidos (as) ou deportados nos postos de entrada.”

Abaixo detalhamos as definições feitas pela Portaria 31:

Caberá aos núcleos:

I - Articular e planejar o desenvolvimento das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, visando à atuação integrada dos órgãos públicos e da sociedade civil;

II - Operacionalizar, acompanhar e avaliar o processo de gestão das ações, projetos e programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - Fomentar, planejar, implantar, acompanhar e avaliar políticas e planos municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

IV - Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema estadual de referência e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas;

V - Integrar, fortalecer e mobilizar os serviços e redes de atendimento;

VI - Fomentar e apoiar a criação de Comitês Municipais e Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

VII - Sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas e informações sobre o tráfico de pessoas;

VIII - Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva da promoção dos direitos humanos;

IX - Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas;

X - Potencializar a ampliação e o aperfeiçoamento do conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores;

²⁹ (referência aos escritórios de atendimento da época do GPAT, conforme exposto no Capítulo dois desta dissertação)

XI - Favorecer a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão a esse crime e responsabilização dos autores;

XII - Impulsionar, em âmbito estadual, mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas e conseqüente responsabilização dos autores;

XIII - Definir, de forma articulada, fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema estadual de disque denúncia;

XIV - Prestar auxílio às vítimas do tráfico de pessoas, no retorno a localidade de origem, caso seja solicitado; e

XV - Instar o Governo Federal a promover parcerias com governos e organizações estrangeiras para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

XVI - Articular a implementação de Postos Avançados a serem instalados nos pontos de entrada e saída de pessoas, a critério de cada Estado ou Município.

E aos PAs caberá:

I - Implementar e consolidar uma metodologia de serviço de recepção a brasileiros(as) não admitidos ou deportados(as) nos principais pontos de entrada;

II - Fornecer informações sobre:

- a) documentos e procedimentos referentes a viagens nacionais e internacionais;
- b) direitos e deveres de brasileiros(as) no exterior;
- c) direitos e deveres de estrangeiros (as) no Brasil;
- d) serviços consulares; e
- e) quaisquer outras informações necessárias e pertinentes.

III - Prestar apoio para:

- a) localização de pessoas desaparecidas no exterior;
- b) orientações sobre procedimentos e encaminhamentos para as redes de serviço.

Observamos, portanto, que dada as definições dos papéis de ambos NETP e PAs, há um forte componente de intersetorialidade na concepção destes espaços enquanto mobilizadores e articuladores da política nacional nos estados e municípios, evidenciando a necessidade de trabalho integrado não só dentro de cada um deles como também entre eles. No próximo item apresentamos a construção dos núcleos e postos do Rio de Janeiro e de São Paulo, contexto este que como buscaremos mostrar, tem

reflexos no estabelecimento não só dos núcleos e postos como também na sua consolidação enquanto serviço público.

3.2 Os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo

3.2.1. O caso do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro foi o Estado que teve contato direto na época do estabelecimento do NETP, tendo trabalhado na coordenação deste projeto, que estava sob a administração da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).³⁰

No Rio de Janeiro em 2005, o anterior Escritório Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas esteve primeiro sob responsabilidade do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM), tornando-se “um parceiro relevante do Ministério da Justiça tendo uma sensibilidade natural para questões de gênero” (GAATW, 2006).

O convênio com o Ministério da Justiça para o estabelecimento do Núcleo no Rio foi assinado em agosto de 2008, e por meio deste instrumento a SEASDH recebeu o valor de R\$ 100.000,00, sendo a sua aplicação vetada à viagens e contratação de profissionais para o núcleo (esta deveria ser uma das contrapartida do Governo, conforme estabelecido no manual do PRONASCI. Além de contribuir com 2 % do valor repassado, o estado também deveria prover pessoal (servidores públicos: um psicólogo, um assistente social e um advogado) para os núcleos.)

Durante cerca de três meses o “núcleo” não recebeu orientações por parte do Governo Federal sobre como deveria operar, qual metodologia utilizar e também esclarecimentos sobre qual era o seu papel. Ressalto que nesta época a portaria do MJ que definia o papel dos núcleos ainda não havia sido publicada. Além disso, os recursos

³⁰ Por designação da chefia de gabinete, as negociações com parceiros institucionais para o projeto, o desenvolvimento de materiais informativos, acordos de cooperação técnica, treinamentos, a criação do comitê estadual e de uma campanha sobre tráfico de pessoas ficaram sob minha responsabilidade, que na época (2008-2009) trabalhava com assessora internacional desta Secretaria.

financeiros disponíveis eram claramente escassos para o desenvolvimento de atividades, além da falta de pessoal da própria SEASDH para trabalhar no tema. Observou-se ainda certo despreparo por parte dos servidores públicos para lidar com um tema “novo” e complexo. Para finalizar, havia uma disputa política interna dentro da SEASDH, que trazia duas posições distintas sobre onde o núcleo deveria se localizar: novamente no CEDIM ou em outro espaço? E qual seria este espaço? Neste período, o foco das atividades foi em produção de materiais informativos, aproximação com possíveis parceiros institucionais e criação de projeto de cooperação técnica com o Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) com o objetivo de apoiar a criação de metodologia de atendimento à vítimas de tráfico, baseada em algumas experiências internacionais de sucesso neste tema, já que não havia instrução por parte do MJ sobre como o núcleo deveria conduzir o atendimento às vítimas

Finalmente em novembro de 2008 a SEASDH foi informada sobre a necessidade de inauguração formal do núcleo do Rio de Janeiro, mesmo com todas as questões acima levantadas, e que contaria com a presença do Secretário Nacional de Justiça para a solenidade. No entanto, o estado não possuía comitê estadual constituído nem formalizado, de forma que o núcleo não poderia ser inaugurado sem rede de atendimento. Com as pressões políticas feitas pelo MJ e pela chefia de gabinete da Secretaria, a SEASDH mobilizou participantes de diferentes esferas de organizações governamentais e de sociedade civil para a sua primeira reunião em dezembro de 2008, no CEDIM. Durante a reunião ficou claro que os participantes não só desconheciam as atribuições do núcleo como também possuíam tensões entre si, manifestando as mais diversas posições e ideologias sobre o tema de tráfico de pessoas, que vinham desde organizações/movimentos de profissionais do sexo até representações religiosas. Na ocasião da reunião do Comitê, foram feitas 23 sugestões e considerações pelos participantes.³¹

³¹ Uma delas foi o questionamento do fato de o NETP/RJ ser situado no CEDIM/RJ e na Superintendência de Direitos da Mulher (SUDIM/RJ) na medida em que tanto o Conselho, quanto a Superintendência, têm a incumbência de atender questões de gênero - de mulheres. O questionamento ocorreu pelo fato de estas instituições, a partir do Núcleo Estadual, terem que passar a atender questões relativas aos homens, travestis e transgêneros, crianças e adolescentes, tendo em vista a previsão do Núcleo ficar incumbido pelo tráfico de pessoas, e não somente de mulheres, conforme o 1º Plano.

Após a composição do “comitê” o Núcleo Estadual - NETP/RJ teve a sua inauguração no dia 04 de dezembro de 2008, com a presença do então Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Júnior. Logo em seguida, a SEASDH manifestou-se anunciando a disposição de realizar outras reuniões do Comitê, que acabaram não ocorrendo por determinação da chefia de gabinete, apesar das insistências das organizações não governamentais para que ocorressem.

Só em abril de 2009, a SEASDH realizou a cerimônia de “Apresentação do Caderno de Prioridades de Direitos Humanos da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos 2009” e o “Lançamento da Campanha Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ).

A partir de agosto de 2009, o NETP/RJ muda de sede e coordenação, passando a instalar-se na Ouvidoria da SEASDH.

Segundo o Projeto Trama (2009) em outubro de 2009, foi enviado um questionário ao NETP/RJ, a ser respondido por responsáveis pela Ouvidoria. Segundo suas respostas, sugeriu-se que a meta prevista no PNETP para o estado do Rio de Janeiro já fora atingida, por que: “A meta para 2009 era criar o Núcleo, lotar servidores públicos, qualificar a equipe e iniciar processo de sensibilização da sociedade nas questões relacionadas ao Tráfico de pessoas”. Ainda segundo tal questionário respondido, a metodologia desenvolvida de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas pelo NETP/RJ ainda não havia sido elaborada: “O Núcleo começou a funcionar há apenas 60 dias. Estamos ainda em fase de implantação e não temos ainda estatísticas de atendimento”.

Além disso, conforme o site do Governo do Estado, a SEASDH/RJ teria criado o Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No entanto, após pesquisa em sites da internet, não foi identificado nenhum instrumento legal ou administrativo que defina em que consiste tal Plano.

Também de acordo com o Projeto Trama (2009) no sentido de monitorar a implementação do Núcleo e participar deste processo, entre dezembro de 2008 e outubro de 2009, enviados diversos e-mails, feitos contatos telefônicos e realizadas reuniões questionando sobre o agendamento de novas reuniões do Comitê Estadual.

Indagava-se, também, sobre o funcionamento e as condições para encaminhamento de casos atendidos pelo Consórcio Projeto Trama via Organização Internacional para as Migrações (OIM) para este Núcleo. Em 20 de março de 2009, a SEASDH informou por e-mail para o Projeto Trama que o Núcleo ainda não havia começado a funcionar, isto é, quatro meses e meio depois da sua inauguração. O Projeto Trama fez diversas tentativas de encaminhar um caso de vítima de tráfico de pessoas para o Núcleo e recebeu posteriormente um ofício da Subsecretaria de Estado de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (SDPDH/SEASDH), respondendo no sentido de ser agendado atendimento para a vítima no Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM).³² No mesmo documento, afirmam que, conforme orientação do Governo Federal estariam sendo tomadas providências no sentido de estabelecer um local adequado para o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, haja vista o CEDIM não atender a exigências constantes do Plano Nacional. Em setembro de 2009, seguindo orientação da SDPDH/SEASDH, o Consórcio Projeto Trama encaminha o caso exemplar de uma brasileira que foi vítima do tráfico de pessoas para o CIAM. Porém, depara-se com uma série de dificuldades para este atendimento, levando em conta, nas próprias palavras de uma técnica do Centro: “que não saberia precisar se o caso seria atendido pelo CIAM, tendo em vista que neste Centro é feito atendimento para mulheres vítimas de violência doméstica e, que, provavelmente, não estariam preparados para atender o tráfico de pessoas e de mulheres, principalmente por se tratar de um crime que tem relação com organizações criminosas”. Ademais, caso fosse necessário acolher a brasileira em um abrigo, este provavelmente se recusaria pelos mesmos motivos. Além disso, o CIAM alegou necessitar de um relatório do caso para submetê-lo à apreciação da diretora da instituição para saber se efetivamente iriam atender o caso”.

Após envio do relatório do caso da brasileira, e outras interferências via contato telefônico entre o Consórcio Projeto Trama e o CIAM, a brasileira foi atendida por este último. Segundo a brasileira atendida, neste atendimento o CIAM a informou, que ela provavelmente não receberia nenhum encaminhamento, seja de formação, capacitação,

³² Presta atendimento a mulheres em situação de violência e discriminação. As equipes são formadas por assistentes sociais, advogadas e psicólogas, que atuam no enfrentamento da violência contra a mulher, por meio de ações que envolvem atendimento e acompanhamento dos casos com apoio e orientação permanente às usuárias. Os CIAMs trabalham em conjunto com as redes de atendimento locais (coordenadorias, centros de referência, delegacias, defensoria pública, judiciário, polícia e organizações da sociedade civil). (<http://www.cedim.rj.gov.br/ciam.htm>)

emprego ou qualquer outro, em razão de no CIAM só atenderem mulheres vítimas de violência doméstica. Depois deste primeiro atendimento, responsáveis técnicas do CIAM entraram em contato com o Consórcio Projeto Trama, questionando sua competência para o atendimento deste tipo de caso e buscando soluções conjuntas para o mesmo. O Consórcio Projeto Trama se colocou à disposição para trabalhar conjuntamente, porém, se posicionou no sentido de lembrar ao CIAM que o encaminhamento da brasileira a este local havia sido feito pelo próprio Núcleo do estado, e que, segundo o PNETP e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, caberia a este Centro envolver-se diretamente neste atendimento. A profissional do CIAM se propôs a fazer um segundo atendimento com a brasileira vítima do tráfico de pessoas e tentar soluções para o caso.

Segundo relato da brasileira traficada, já em seu segundo atendimento, o CIAM gerou um conjunto de possíveis encaminhamentos para suas necessidades, tais como: assistência psicológica no CIAM; assistência jurídica e psicológica em um abrigo, “caso fosse aceita”; proteção policial com duração de quatro meses (período no qual ficaria naquele abrigo). Posteriormente, após outros contatos telefônicos e agendamento de reunião entre técnicos do CIAM e do Consórcio Projeto Trama, além de uma continuação do atendimento da vítima, o CIAM reconheceu a necessidade de receber uma capacitação técnica específica para atendimento de vítimas de tráfico de pessoas.

Em entrevista à ex- funcionária da SEASDH que trabalhou na construção de um curso de formação de policiais civis coordenado por esta Secretaria no ano de 2009, observou-se além da inconsistência da atuação do núcleo, a falta de coordenação das ações entre os setores e a disputa política dentro da SEASDH:

“O NETP foi inaugurado e em seu primeiro ano demonstrou incapacidade para atuar com ausência de profissionais capacitados e sem didática necessária para prestarem os serviços do NETP. Além disso, houve uma série de conflitos derivados da disputa política na gestão do NETP. Devido a este processo, uma das questões verificadas foi a falta de continuidade de ações do estado para atender as demandas das ONG’s pela utilização dos aparelhos do estado, até mesmo, como auxiliares dos trabalhos exercidos pelas ONG’s. Contudo, não foi identificado nenhuma ação por parte do estado que viesse a oferecer sustentabilidade na sua relação com as ONG’s. Nas solicitações das ONGs anti –tráfico o que se percebeu foi a consolidação de uma disputa interna por parte dos gestores do NETP, resultando na demora e incapacidade para atender de forma adequada as solicitações. Em outro momento , outra ONG se manteve por um período de três meses solicitando o auxílio do estado para um programa de prevenção que dependia destas ações para se consolidar e nada havia sido feito.”

Em relação ao estabelecimento do Posto Avançado de Atendimento ao Migrante no Rio de Janeiro, salientamos que esta meta quase não foi cumprida pelo Ministério da Justiça, uma vez que a criação deste posto aconteceu em novembro de 2010, um mês antes do final do 1º Plano. O Posto é administrado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, mais especificamente pelo escritório de Gerência de Convênios do município, que delegou as funções do Posto à Guarda Municipal. O Posto é fruto de um convênio da Prefeitura com o PRONASCI e atualmente estão localizados no Terminal 1 do desembarque do aeroporto do Galeão.

Abaixo trazemos a transcrição da entrevista realizada em agosto de 2011 com um dos oito funcionários do posto que trabalham em regime de escala.

“Desde a criação do Posto em novembro do ano passado realizamos cerca de 60 atendimentos e grande parte deles foi com pessoas foram deportadas, principalmente de países da Europa. O que acontece é que as pessoas vêm nestes vôos detidas e são deportadas de volta ao Brasil.”

Na seqüência da entrevista o funcionário expõe um dos problemas para o bom funcionamento do Posto:

“O maior problema é que a gente (a Guarda Municipal) não tem acesso à área restrita do aeroporto, ou seja, no momento do desembarque, onde a Polícia Federal opera e recebe as pessoas deportadas. A Infraero até hoje não deu o crachá, que foi pedido em novembro de 2010.”

Ao perguntar sobre quais são os serviços oferecidos pelo posto, o funcionário explica:

“Os serviços oferecidos pelo posto são de encaminhar as pessoas deportadas ou não admitidas para a rede de serviços da prefeitura, ou seja, para os hospitais municipais e até abrigos. Muitas vezes nós mesmos levamos essas pessoas para estes lugares com a nossa viatura, e também oferecemos que estas pessoas telefonem para a sua família daqui do posto.”

Para tentar compreender se existia uma rede de atendimento ou se o Posto trabalhava em conjunto com o núcleo, solicitei que o funcionário falasse mais um pouco sobre o assunto:

“O Posto não tem relação estabelecida com o núcleo e só utiliza a rede da prefeitura de serviços. No caso de pessoas que são de outros estados também não tem contato com os núcleos destes estados. Por enquanto não”.

O funcionário continua:

“É claro, se tivesse contato com o Núcleo seria bem mais fácil. É que até hoje, dos 60 atendimentos só tivemos dois ou três casos de tráfico mesmo. A maioria que passa por aqui é por visto vencido ou por ter extrapolado o tempo de estadia no país sem visto. No caso da Espanha há muitos relatos de agressão por parte da polícia de migração de lá, quando as pessoas ficam detidas antes de serem deportadas”, justifica-se.

Solicitei que o funcionário contasse em maiores detalhes sobre os casos de tráfico que mencionou.

“Nos dois casos de tráficos que tivemos, as mulheres traficadas foram descobertas, né? Nestes casos específicos acionou-se a embaixada brasileira, que contactou o MJ, que avisou o posto por email, com o numero de vô da pessoa e nós a esperamos na área de desembarque. Você sabe, as traficadas sabem muito bem o que vão fazer, vão ser prostitutas, mas não sabem que vão ficar presas, sempre devendo dinheiro e ganhando uma miséria sem poder sair. A maioria volta para o Brasil mas não para a sua terra natal, tem vergonha. Há muitos casos de bagagem violada, perdida, que vem depois...”

O funcionário continua:

“Tem que esclarecer, a guarda municipal acompanha os casos até o destino final das pessoas, ligam para saber se chegaram até os familiares... e todos os 60 casos que tivemos chegaram. Muitos pedem para a guarda municipal comprar as passagens de avião, de ônibus, mas não há recursos na guarda para tal.”

Pergunto o que aconteceria se a pessoa precisasse de assistência psicológica ou médica no PA :

“Aí a gente tem que ver com a prefeitura, mas nunca tivemos essa demanda. O que a gente faz aqui é pegar e levar pra algum abrigo ou hospital. Vemos se a pessoa chegou bem, depois, é com ela”. Ele continua “A rede que se estabeleceu não é bem uma rede anti-tráfico, porque aqui a gente faz uso dos contatos que sempre tivemos antes do posto com os serviços da prefeitura: abrigos masculinos e femininos e a rede de hospitais municipais. Então não tem comitê municipal. A guarda também dá muita informação a passantes e atendem a todos que aparecem, pessoas perdidas, e também uns casos de gente que marca com o namorado pela internet e não aparece, como foi o caso de uma mulher marroquina que tinha marcado com um paraguaio que não apareceu”.

Ao perguntar sobre a relação com a polícia federal do Galeão:

“A relação com a policia federal... não vou dizer que não é harmoniosa, mas também não é ideal. Como não temos acesso a área deles, não sei, talvez por receio da parte deles, há um impasse sobre como assegurar que essas pessoas deportadas cheguem ao Posto, porque a gente não tá lá dentro! A pessoa chega por meio da companhia aérea, que traz a pessoa deportada até a Polícia Federal, e muitas vezes esta não informa da existência de um posto no aeroporto. A gente sempre passa essa informação nas reuniões conjuntas na Infraero, mas até hoje, de alguma forma há pessoas na PF que desconhecem a existência do posto.”

Ao perguntar sobre a relação com ONGs – ainda tentando mapear se havia alguma rede de apoio/assistência a vítimas:

“Olha, a gente tinha uma relação com uma ONG chamada Madalena (não lembra o nome) que tratava de mulheres em situação de...de exploração sexual (mostra certo receio em abordar o tema de prostituição) , mas perdemos o contato com o novo interlocutor desta organização, pois mudou a coordenação. Essa ONG trabalhava com essas vítimas deste serviço escravo. Mas também não faz falta pois temos os nossos próprios recursos. Mas... nunca é demais...” contradiz-se

Ao finalizar, retomo a questão da relação com o núcleo:

“O que houve foi uma reunião em outubro de 2010, mas que não saiu do papel o que foi discutido e depois nenhuma outra reunião. O núcleo disse pra gente que tinha os serviços disponíveis, mas o posto nunca procurou o núcleo nem o núcleo procurou o posto... estamos aguardando que esse

serviço seja implantado mais fortemente. Nunca usamos os órgãos do estado. Nosso atendimento é só encaminhar.”

No final da entrevista, o funcionário sugere que a Gerência de Convênios da Prefeitura do RJ poderia ter mais informações sobre a gestão do Posto e possivelmente sobre a relação institucional com o núcleo do estado. Apesar de ser o Posto que deverá encaminhar as possíveis vítimas que chegam no Galeão, não a gerência de convênios, solicitamos a entrevista. No entanto a sua realização não foi possível.³³

Para finalizar a pesquisa no Rio de Janeiro, também tentamos conduzir entrevista com o gestor atual do NETP/RJ. Entretanto após várias tentativas esta entrevista resumiu-se a uma rápida conversa por telefone³⁴ com funcionária deste núcleo, a qual transcrevo abaixo:

“(...) Eu estou neste núcleo há uma semana somente, então não sei se tenho muitas informações para te passar. A pessoa que estava aqui anteriormente deixou algumas questões para serem encaminhadas, mas para responder as suas perguntas eu acho que seria melhor se eu falasse com as pessoas que já trabalham aqui há mais tempo do que eu e eu preciso ver com eles antes.”

Mesmo assim, a entrevistada prontificou-se a ajudar fornecendo algumas informações:

“(...) Como você sabe o NETP passou, desde 2008 por muitas gestões diferentes, começando no CEDIM, depois foi pra Ouvidoria, depois chegou aqui na Superintendência de Direitos Humanos da SEASDH. Sei que em 2010 tiveram duas reuniões com várias lideranças locais aqui no Rio que lidam com o tema de tráfico de pessoas, mas não posso dizer que se concretizou o comitê estadual. Acho que as coisas vão começar a andar melhor agora que o MJ assinou conosco um termo aditivo do convenio para a implementação do núcleo até 2012. Sei também que tivemos cerca de cinco casos no ano passado que foram encaminhados, e todos eles foram atendidos.”

Pergunto sobre a relação com o PA no galeão:

“Uma das minhas missões ao vir trabalhar aqui é justamente essa, de estreitar as relações com este posto, pois ate agora ela não foi formalizada”.

³³ Após várias tentativas por email e por telefone em Agosto de 2011, não obtivemos retorno das perguntas, ora por questões de agenda do gestor do convênio, ou então pela simples não resposta dos emails enviados.

³⁴ Após contato telefônico prontamente tivemos retorno da funcionaria do NETP para esta entrevista. No entanto, por ter sido recém nomeada ao cargo, limitou-se a dar algumas poucas informações.

A afirmação acima confirma a declaração do funcionário do PA no galeão, de que não há relação formalizada entre o PA e o NETP/RJ.

3.2.2 O caso de São Paulo

A história do estabelecimento do PA e do NETP em São Paulo se difere do Rio de Janeiro não só por ter se iniciado há mais tempo, mas também pelo fato de que as atividades do PA começaram por meio de uma ONG, a Associação Brasileira de Defesa Mulher, Infância e Juventude (ASBRAD). Ambos fatores facilitaram a concretização de um serviço de atendimento à vítimas de tráfico.

Desde a sua fundação, em 1997, a ASBRAD atende pessoas vítimas de tráfico que voltam ao Brasil via Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos. A ASBRAD atua no contexto do aeroporto internacional há vários anos e em 1999, o atendimento a mulheres inadmitidas ou deportadas no Aeroporto Internacional de Guarulhos foi iniciado a partir da solicitação da própria Polícia Federal, Polícia Civil e Infraero, que acionavam a ASBRAD, pedindo ajuda para que pessoas desprovidas de recursos pudessem retornar a seus Estados de origem.

Em 2005 a CORDAID³⁵ financiou o projeto de criação e instalação de um posto de acolhimento a deportados e inadmitidos no aeroporto de Guarulhos. O objetivo desse posto era identificar possíveis vítimas de tráfico de pessoas, principalmente mulheres e transgêneros e proporcionar-lhes um atendimento inicial. Desse trabalho resultaram uma série de ações de culminaram no estabelecimento do Posto de Atendimento aos Migrantes em dezembro de 2006.³⁶ De acordo com publicação deste posto “A experiência de atendimento mostrou a importância da construção de parcerias com atores nacionais e internacionais que atuem na rede de proteção de vítimas de Tráfico de Pessoas. Também foi importante o trabalho em rede com os agentes aeroportuários que atuam no Aeroporto Internacional de Guarulhos, com o intuito de promover sua

³⁵ CORDAID: Organização humanitária holandesa: Catholic Organization for Development Cooperation

³⁶ O serviço ganhou contornos mais concretos a partir do resultado de duas pesquisas realizadas em 2005 e 2006 e que buscaram apreender indícios da existência de vítimas do tráfico de pessoas entre os brasileiros e brasileiras que retornavam ao país via aeroporto de Guarulhos na condição de deportados(as) ou não-admitidos(as). [Vide item XXX desta dissertação](#)

sensibilização permanente, tanto para o tema do tráfico quanto para o panorama mais amplo das migrações da atualidade.”

Em agosto de 2010 conduzimos entrevista ao Posto de Atendimento e visita a este espaço no aeroporto de Guarulhos. Ao observar a dinâmica de trabalho durante o dia (notoriamente o atendimento a deportados e/ou não admitidos e algumas reuniões internas) pudemos constatar que o Posto de Atendimento possui não só uma metodologia de atendimento à vítimas bastante definida assim como funcionárias que trabalham no posto há mais de seis anos acumularam experiência e conhecimento no tema de tráfico de pessoas. Ao observar as reuniões internas ficou claro que a experiência consolidada do posto facilita o tratamento às vítimas.

No PA de São Paulo, diferentemente do Rio de Janeiro, as funcionárias do Posto têm acesso à área restrita da Infraero, o que permite a abordagem às possíveis vítimas:

“(...) A equipe atua em local de acesso restrito e, para se diferenciarem das demais pessoas que trabalham no local, usam um crachá com a identificação do nome da atendente e da ASBRAD e uma camiseta laranja com os dizeres “Conte Comigo”. Isso ajuda a estabelecer uma diferenciação dos demais serviços que na área restrita da Infraero, além de demonstrar uma atitude receptiva”

(Funcionária do Posto)

A maioria dos atendimentos ocorre na área restrita do Aeroporto, especificamente no setor do desembarque internacional, onde estão localizadas a imigração (Polícia Federal), as esteiras de bagagem e o balcão das companhias aéreas, Câmbio, *Duty Free* e Alfândega (Receita Federal). O espaço onde ocorre a abordagem inicial é local de passagem e não possibilita a privacidade necessária para um atendimento mais aprofundado. Daí a necessidade de acompanhamento dos(as) passageiros(as) atendidos(as) enquanto resolvem questões práticas de coleta de bagagem e procedimentos migratórios de entrada, troca de moeda, entre outros.

O Posto construiu uma metodologia própria para recepção e acolhimento dos (as) passageiros (as) atendidos e também o seu posterior encaminhamento, assim descritos pelas funcionárias do Posto:

“(...) fazemos o acompanhamento à companhia aérea, ao ônibus, aos escritórios das companhias aéreas, no caso de reclamação de bagagem... Além do aeroporto, a pessoa atendida pode ser encaminhada para casa de acolhimento, ter contato com a família facilitado e participar de programas sociais. A gente solicita o apoio de parceiros a fim de que as demandas das assistidas possam

ser atendidas, inclusive sua inclusão em políticas públicas. Nesse momento, entra a quinta atendente, quem faz os encaminhamentos “extra-aeroporto” e faz contato com outras entidades parceiras, que podem dar suporte na cidade natal da atendida. O acompanhamento do caso depende de dois fatores: a atendida deve permitir que se faça contato e a rede de retaguarda deve estar preparada para atender a pessoa vítima de tráfico de pessoas. Mas a experiência nos encaminhamentos mostrou que ainda são raros os serviços capacitados para receber a vítima de tráfico, que contemplem, entre outras demandas, o atendimento psicológico e programas de reinserção social.”

(Funcionária do Posto, 2010)

Durante as observações de campo, dois casos de tráfico de pessoas chegaram ao aeroporto de Guarulhos: um deles tratava-se de mulher na Suíça em situação de cárcere privado para serviços domésticos e outro de exploração sexual de menor de 18 anos na Espanha.³⁷ Ambos os casos haviam chegado ao posto por meio de parceiros fora do Brasil. Ao avisar as funcionárias do Posto sobre a chegada destas pessoas, realizou-se uma reunião interna (dinâmica de praxe) para discutir o caso e dividir as tarefas nos processos de abordagem, acolhimento, atendimento e possíveis encaminhamentos.

Ao perguntar sobre a ação em rede ou qualquer outro aspecto relevante, a funcionária explica:

“Acho que de uma forma geral as pessoas ainda não tem noção do que se trata tráfico de pessoas, e estão começando a entender a dimensão do problema, se apropriando do conceito. Mas tem um problema que é o do enfrentamento ao tráfico, que as pessoas não querem fazer, existe um problema na discussão sobre a repressão, que traz conflitos, por exemplo, entre aqueles que compreendem a repressão de uma forma e como a polícia federal vê a coisa. A gente vê que o protocolo de Palermo e o código penal são diferentes quando falam de tráfico e isso complica um pouco a nossa vida, inclusive sobre como tratar os casos. O que vale, então? O protocolo ou o CPB? Pra polícia eu sei que é só o CPB porque é contra a prostituição, mas também tem muito caso de exploração que não é só sexual, mas laboral... na construção civil... aqui a gente precisa dessa capacitação jurídica”

Ao reforçar a pergunta sobre a atuação em rede:

(...) Bom, (sorri) antes era tudo com a ASBRAD né, mas depois teve a transição para a prefeitura, que assinou o convenio com a SNJ³⁸. Tivemos muita ajuda da Secretaria de Políticas para as Mulheres, que articulou com a SNJ para que o Posto fizesse parte da rede e também do núcleo (aparentemente fazendo referencia a uma disputa política). Quando a gente tem caso de denúncia, encaminha pro núcleo. A gente também faz parte do comitê estadual. Mas a polícia federal não passa nenhuma informação pra gente, é tudo por meio de ONGs estrangeiras, tem a OIM também que paga muitas vezes para essas pessoas voltarem pro Brasil.”

³⁷ Este caso inclusive despertou curiosidade das funcionárias do posto, especialmente sobre como uma menor de 18 anos conseguiu autorização dos pais para sair do país e também qual organização a aceitou para trabalho sexual (ou se sabia que se tratava de uma menor de idade, o que suscita dúvidas sobre a autenticidade da documentação da menor.)

³⁸ Desde 2010, o Posto é administrado pela Prefeitura de Guarulhos

Ao perguntar sobre a relação com outros núcleos:

“Cada núcleo tem uma formação diferente, sem muitas estruturas comuns entre si, e isso dificulta o entendimento do funcionamento de cada um deles. Depois da portaria do MJ (que estabelece o funcionamento dos núcleos e postos) isso mudou um pouco.”

Fala ainda sobre a questão dos consulados brasileiros no exterior:

“(...)Ah, isso é uma burocracia enorme. Colaborar não é um procedimento! (risos). Também acho que por já saber disso poucas pessoas procuram os consulados. E quando procuram, todo mundo que volta tem uma histórica pra contar sobre como eles não ajudam.”

Vemos, portanto, que a meta sobre o estabelecimento do PA de São Paulo foi cumprida, conforme previsto no 1º Plano Nacional. No entanto, ainda que sem os elementos necessários para inferir uma possível manobra política, uma importante questão nos parece importante de ser comentada: o fato dos serviços da ASBRAD no Aeroporto de Guarulhos terem sido, a partir de 2010, transferidos para as mãos do poder públicos (coordenados pela Prefeitura de Guarulhos após assinatura de convênio com a SNJ) qualificariam o estabelecimento de um serviço público em si? Ou trata-se somente da apropriação por parte do Governo de uma experiência exitosa de atendimento já existente para que constasse como cumprimento da meta em questão? Esta pergunta, no entanto não será respondida nesta dissertação. Trataremos, a seguir, do estabelecimento do NETP/SP.

O Escritório de atendimento às vítimas de tráfico de seres humanos em São Paulo foi inaugurado em maio de 2003, na sede da Secretaria de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo, em parceria com o Governo Federal e o Consulado Americano. O Governo do Estado disponibilizou uma equipe e um espaço físico, enquanto que o Ministério da Justiça ficou responsável pela realização de treinamentos e oficinas sobre o tema de tráfico de pessoas. Já o município de Guarulhos, por meio da Secretaria Municipal do Turismo e do Conselho Municipal de Turismo, apresentou uma proposta de Pacto Municipal para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2004.

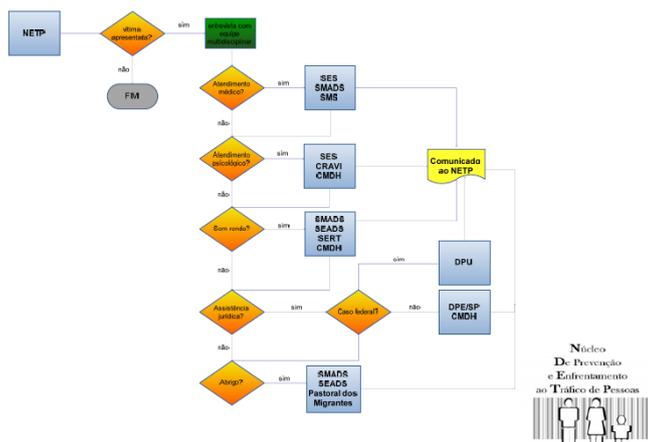
Em 2007, após um período de avaliação, o Escritório passou a se denominar Escritório de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos. Em 2010 também exercia a função de secretaria executiva do Comitê Paulista de prevenção e

enfrentamento ao tráfico de seres humanos. Tal comitê é composto por 32 instituições³⁹ (governamentais e não governamentais) e foi formalmente instituído por meio do decreto 54.101, datado de 12 de março de 2009, o qual também instituiu o NETP/SP, subordinado ao gabinete do Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania. Este decreto foi posteriormente alterado (pelo decreto n 56.508 de 09 de dezembro de 2010) mudando o nome do comitê estadual para Comitê Estadual Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CIPETP)

Em relatório divulgado pelo NETP/SP (São Paulo, 2011) salientamos a consolidação da rede estabelecida por meio do Comitê estadual, a implementação e monitoramento do trabalho de 11 comitês regionais que foram criados, da criação de um plano estadual e o mais importante: a construção de um fluxograma de atendimento de toda a rede para os casos de tráficos de pessoas, conforme figura abaixo.

As siglas indicadas nos estágios de atendimento representam as instituições governamentais (secretarias estaduais) que deverão tratar dos casos, dentro das suas atribuições. Nota-se a escassa presença de organizações da sociedade civil (somente para aqueles(as) que necessitem de abrigos: Pastoral dos Migrantes) o que evidencia um alto grau de responsabilização para os órgãos do governo estadual e municipal no atendimento a estas vítimas.

Fluxograma de Atendimento da Rede do Estado de São Paulo



3.3 Avaliação

Após a realização das entrevistas em ambos os núcleos e postos e fazer a pesquisa em documentos de ONGs que não só acompanharam os processos de criação destes espaços, mas como também integram as redes locais de atendimento, podemos concluir que Rio de Janeiro e São Paulo possuem profundas diferenças no que diz respeito ao estabelecimento e concretização destas redes e conseqüentemente da ação intersetorial no enfrentamento ao tráfico. Resumidamente São Paulo apresenta serviços de atendimento mais consolidados e organizados por conta não só da sua experiência anterior no posto de Guarulhos desde a década passada, mas também pelo fato de que houve clara adesão por parte do Governo para consolidação do serviço.

O pioneirismo do estado de São Paulo no que diz respeito ao atendimento e consolidação da rede também está relacionado com o fato de que muitas das pesquisas que se propuseram a depreender indícios de tráfico de pessoas foram conduzidas neste estado e com o apoio irrestrito da equipe que trabalhava à época no posto de atendimento de Guarulhos. Os resultados destas pesquisas certamente contribuíram para a construção e aprimoramento de uma metodologia de atendimento à vítimas de tráfico por aproximar os funcionários do Posto ao seu objeto de estudo. Além disso, a questão do atendimento às vítimas prestado pelo PA em Guarulhos é facilitada pelo acesso que a equipe do Posto possui à área restrita da Infraero, diferentemente no aeroporto do Galeão no Rio de Janeiro.

No entanto, podemos depreender das entrevistas realizadas no PA e no NETP de de São Paulo que ainda há alguns desafios a serem superados, como o apoio para atendimento psicológico de vítimas, o estreitamento das relações entre o PA e o NETP/SP, as diferenças das abordagens às vítimas por parte da Polícia federal e do PA, a falta de apoio de alguns consulados brasileiros no exterior e também o entrave referente a legislação nacional e o protocolo de Palermo, que evidencia a necessidade de capacitação na área jurídica sobre como encaminhar denúncias.

Com a criação da política nacional e a conseqüente expansão dos núcleos e postos pelos diversos estados no Brasil, o Rio de Janeiro se apresenta como importante estado na Política Nacional, não só pelo constante incremento no fluxo de passageiros no aeroporto do Galeão, como também por aparecer como um dos principais estados emissores e receptores de vítimas de tráfico, de acordo com pesquisas apresentadas nesta dissertação. No entanto, por conta da incipiente e trôpega experiência governamental no segmento de atendimento, o Rio de Janeiro ainda carece de uma rede melhor estruturada e articulada de, sendo necessário investimentos do próprio Estado, além de esforços para construir um diálogo coeso e fluido entre o núcleo, os outros órgãos de governo e a sociedade civil.

Observamos ainda que, até a presente data, o estado do Rio de Janeiro não possui comitê nem plano estadual formalizado (publicado em Diário oficial), o que dificulta a legitimidade e continuidade das ações do núcleo e também a criação de um plano estadual de enfrentamento ao tráfico, necessário à garantia de direitos das vítimas e que também assegure a participação social. A constante troca de liderança política na SEASDH do RJ também influencia a alta rotatividade na coordenação do núcleo de enfrentamento do RJ, comprometendo a sua estabilidade (em três anos foram mais de quatro gestores diferentes), o que ficou evidente por meio das informações fragmentadas recebidas e também por não termos encontrado nenhum registro formal sobre o funcionamento do NETP/RJ.

Outro agravante no caso do Rio de Janeiro é relacionado ao PA, que não possui ação integrada com o núcleo. Esse aspecto impossibilita, por exemplo, que ao chegar uma vítima de tráfico pelo aeroporto do Galeão, ela seja encaminhada a uma rede de serviços coordenada pelo estado. Mesmo que os serviços ofertados pela Prefeitura estejam disponíveis e sejam devidamente acionados, não podemos supor que as necessidades de uma vítima de tráfico estão inscritas essencialmente em deslocamento e abrigos, mas sim que poderão assumir contornos complexos como assistência jurídica e psicológica, serviços estes não oferecidos pelo PA. O outro ponto fundamental comentado anteriormente que impacta o trabalho integrado no atendimento a vítimas é que o PA não possui acesso à área restrita do Galeão e tampouco é informado pela Polícia Federal deste aeroporto sobre a chegada de possíveis vítimas. Esse é um aspecto que merece atenção, pois pode ser um gargalo no fluxo de atendimento dos passageiros

deportados e não admitidos. Com essa falta de acesso e de comunicação, uma vítima pode não ser devidamente encaminhada aos serviços de atenção como também pode ficar sem saber que o PA e o Núcleo existem.

Sublinhamos que o Rio de Janeiro ainda não conduziu nenhuma pesquisa específica sobre tráfico de pessoas no estado ou no município, esforço necessário a um processo de reflexão sobre o perfil de vítimas e possivelmente evidenciar a necessidade de investimentos em áreas específicas.

Finalmente, pudemos observar por meio das entrevistas que existe uma expectativa por parte dos funcionários do NETP/RJ e do PA que o termo aditivo ao convênio do PRONASCI, recentemente assinado entre a SEASDH e o MJ, possa resolver a questão do funcionamento do núcleo e também da melhoria das relações entre o PA e o NETP/RJ. O que se observa é o uso de um argumento baseado em entraves administrativos para justificar o problema da gestão do NETP/RJ, que foi prejudicada pelos fatores aqui apontados, notadamente a constante troca de coordenação, a não formulação do comitê ou do plano, no conhecido “jogo de empurra” das burocracias atuais.

Diante do exposto, podemos afirmar que as metas das atividades 5.B.1 e 5.B.2. foram cumpridas: dois serviços de recepção organizados (PA de São Paulo e do RJ) e dois núcleos apoiados (convênio assinado com a SEASDH no RJ e NETP/SP estabelecido por meio de decreto).

Entretanto no que diz respeito a ação intersetorial dos núcleos e postos, o Rio de Janeiro ainda tem um longo caminho a percorrer, apresentando uma trajetória fragmentada e descoordenada no que diz respeito ao estabelecimento, funcionamento do núcleo e formalização de comitê e plano estadual, impactando na implementação da política nacional e também no atendimento de vítimas.

São Paulo apresenta estrutura e rede sensivelmente mais organizada, mas também enfrenta desafios, por exemplo, na questão do estabelecimento da relação entre o posto e o núcleo, a ampliação das ações em todo o Estado e a consolidação de parcerias com o

programa de proteção às testemunhas e com a comissão de erradicação do trabalho escravo.

Após a realização desta pesquisa, ficou evidente que a avaliação da implementação dos núcleos e postos não se esgota no alcance do cumprimento das metas e requer também um processo constante de monitoramento. Além disso, a complexidade das prioridades em análise requer um acompanhamento de diferentes naturezas institucionais, que deverá ser acompanhado pelo Grupo Assessor do MJ, espaço responsável pelo monitoramento do 1º Plano . As ações também deverão ser acompanhadas pela sociedade civil, por não fazer parte deste grupo Assessor.

Neste sentido, vale ressaltar que no ano de 2010, o MJ realizou um grande evento com vistas a avaliar a implementação do 1º Plano Nacional e trouxe para debate todos os atores envolvidos em sua implementação, de governo e sociedade civil. Durante o Evento foi lançada a publicação “Relatório do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” que listou todas as atividades executadas no 1º Plano em um esforço de sistematização. Este relatório pretende também subsidiar a criação do 2º Plano Nacional, por trazer uma ampla lista de recomendações e pontos que precisam ser melhorados e/ou revistos.

Ao tratar da implementação das prioridades escolhidas para esta dissertação, pudemos observar por meio da pesquisa realizada que há uma dissonância entre a concepção da política nacional e a forma como ela está sendo implementada nos núcleos e postos dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Mostramos que a concepção original dos NETP e dos PA evidenciam a compreensão da ação intersetorial no enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas por fatores aqui mostrados de natureza técnica e política, ainda existem desafios a serem superados, especialmente no que diz respeito à responsabilização de atores de governo e a consolidação das redes locais de atendimento.

As entrevistas conduzidas em ambos os núcleos e postos mostram que o Rio de Janeiro e São Paulo estão em fases de implementação diferenciadas, sendo que este último possui uma longa trajetória de atendimento a vítimas de tráfico por conta da experiência no aeroporto de Guarulhos. Também em São Paulo, conforme apontado

anteriormente, a política nacional de enfrentamento ao tráfico parece ter “pego carona” em um serviço anteriormente oferecido por uma organização não governamental, transformando-o posteriormente em um serviço público. Por outro lado, os esforços empreendidos pelo Governo do Estado merecem ser destacados, seja pela criação e formalização do comitê ou pela construção do fluxo de atendimento no NETP. No caso do Rio de Janeiro o que pudemos observar é ainda a grande dificuldade na concretização dos serviços a serem oferecidos pelo NETP neste estado, e também na criação de uma rede estadual, que deverá incluir, por suposto, o Posto avançado do Galeão. Esperamos que com a renovação do convênio entre a SEASDH e o MJ e também com a nova coordenação do NETP as questões centrais ao funcionamento do núcleo possam ser resolvidas, com vistas ao pleno cumprimento do estabelecimento de uma rede de atendimento neste estado.

Para concluir esta reflexão, parece-nos oportuno relembrar Hill e Ham (1993) que apontam para a existência de um aparente hiato entre as aspirações federais e realidades locais, trazendo o conceito de déficit de implementação nas políticas públicas: “se uma ação depende de certo número de elos em uma cadeia de implementação, então o grau requerido de cooperação entre agências para estabelecer estas ligações tem que ser perto de 100 por cento”.

No entanto, como observamos, as dificuldades de implementação dos serviços dos núcleos e postos tem características não só relacionadas à cooperação técnica entre instituições, mas também de natureza política dentro das estruturas de governos locais. E nesta discussão é importante sublinhar a questão da *discricionariedade* no processo de implementação, que envolve elementos de negociação, consentimento e persuasão, presentes depois de uma política ter sido proposta, e com uma gama variada de atores responsáveis por sua implementação.

Ou seja, a liberdade da ação administrativa dentro dos limites da lei, deixa certa margem de liberdade de decisão, de tal modo que a autoridade governamental poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, segundo critérios de conveniência e oportunidade. Após a pesquisa realizada neste capítulo, este parece ser o caso do núcleo do Rio de Janeiro, que até o presente momento não concretizou o funcionamento do NETP.

É importante também retomarmos aqui o conceito de burocratas do nível da rua, no qual funcionários públicos interagem, de forma discricionária, sobre a dispensa de benefícios e/ou distribuição de sanções públicas. E ao tentar compreender, por meio desta pesquisa, a ações estabelecida no NETP/RJ, pudemos observar o que efetivamente se torna (ou não) uma política pública. Desta forma, podemos concluir que a política pública é feita diariamente, no encontro dos funcionários do nível da rua com a população.

4 CONCLUSÃO (FALTA FAZER)

- Garantir que o serviço seja assumido enquanto uma política de Estado, prevendo-se recursos no orçamento para a manutenção das equipes e da estrutura das ações propostas, como Núcleos e Postos.
- Fortalecer a articulação da rede de atenção, utilizando equipamentos públicos já existentes e considerando o pioneirismo e a experiência da sociedade civil organizada no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Os NETPs devem funcionar e ser geridos por um organismo qualificado do Governo Estadual capaz de articular e executar uma política multifacetada, eficaz e efetiva
- Deve ser fomentada a articulação do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com participação efetiva da sociedade civil, com atribuição de monitorar a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas articulado e facilitado pelo NETP, reconhecendo nestes o espaço de interlocução, articulação, mobilização e participação da sociedade;
 - É imprescindível que a rede de serviços competente para o enfrentamento ao tráfico de pessoas deve ser capacitada de forma permanente e a partir das realidades encontradas, considerando as dimensões da transnacionalidade e da localidade do tráfico de pessoas;
 - Alocação do funcionamento dos NETPs nos orçamentos estaduais, bem como as condições para o funcionamento e efetivação dos Comitês Estaduais.

ANEXOS

6/8/2005

PF prendeu em Goiás seis acusados de aliciar pelo menos 20 mulheres para a prostituição no exterior - O Popular

Operação Babilônia: PF prende 6 em Goiás

Tráfico de mulheres sofre baixa

Polícia Federal prendeu em Goiás seis acusados de aliciar pelo menos 20 mulheres para a prostituição no exterior

A Polícia Federal (PF) prendeu ontem seis pessoas acusadas de envolvimento no tráfico internacional de mulheres para a prostituição na Europa. Entre os presos estão um português e um espanhol, que seriam os líderes do bando. As prisões da chamada Operação Babilônia ocorreram em Goiânia e em Trindade. Um acusado de atuar como aliciador, Alissom Vitor Dias, ainda está foragido. O grupo teria encaminhado mais de 20 mulheres para casas de prostituição na Espanha nos últimos meses. Segundo a PF, apenas em julho, oito goianas foram mandadas para o exterior. A Brigada de Polícia da Espanha participou da operação e está atrás de membros da quadrilha, incluindo uma mulher que representaria o grupo naquele país. Além da detenção dela, os policiais espanhóis estão providenciando a deportação das 20 brasileiras que trabalhavam em casas de prostituição. O relatório com o balanço da operação no exterior só deverá ser remetido à polícia brasileira na próxima semana. Esta é a terceira operação do tipo desencadeada a partir de Goiás desde o fim do ano passado. Outros grupos estão sendo investigados pela polícia.

Fonte: Projeto Trama, acessado em 12 de julho de 2011

http://www.projetotrama.org.br/trafico_pessoas/noticia1.asp?id=69

Justiça Federal condena duas pessoas por tráfico de mulheres

Manaus (24/01/2011) – A Justiça Federal do Amazonas condenou duas mulheres por tráfico internacional de pessoas, com base em denúncia apresentada em setembro de 2010 pelo Ministério Público Federal no Amazonas (MPF/AM).

Maria Aracilda Costa Praia, a Cida, e Paula Regina Pinheiro faziam parte de um grupo que aliciava mulheres brasileiras em Manaus e encaminhava-as para a Guiana Inglesa, onde eram exploradas sexualmente em uma casa noturna. As duas foram condenadas a pouco mais de três anos de reclusão. O juiz federal Márcio Coelho de Freitas substituiu

as penas privativas de liberdade pelo pagamento de três salários mínimos e prestação de serviços à comunidade, nos termos dos artigos 44 e 45 do Código Penal.

A mãe de Paula, Maria Yolanda Pinheiro, que respondia ao mesmo processo, foi absolvida. A Justiça entendeu que não há provas suficientes para ligá-la ao tráfico de mulheres. O MPF/AM vai recorrer desta decisão.

Os depoimentos das vítimas indicam que o grupo criminoso, muitas vezes, enganava as mulheres com promessas de lucro rápido na Guiana. Diante das dificuldades econômicas enfrentadas no Brasil, garotas brasileiras aliciadas nas boates Rêmulos e Cida Drinks, em Manaus, tornaram-se presas fáceis. Outras, nem mesmo sabiam que iriam se prostituir no exterior, acreditando que trabalhariam como garçonetes na boate.

As mulheres relatam que trabalhavam em condições degradantes e ofensivas à dignidade sexual. Eram vigiadas na boate, de onde não podiam sair sem autorização, e não podiam se recusar a práticas sexuais com clientes da casa noturna, sendo obrigadas a aceitar os preços estipulados por Mariana e Marcus para os programas sexuais e incentivadas a consumir e a oferecer drogas aos clientes.

Fonte: CBN, acessado em 12 de julho de 2011

<http://www.cbnmanaus.com.br/site/noticia.php?cod=1725>

Rede de tráfico e prostituição de brasileiras é desbaratada nos EUA

A Justiça americana anunciou na terça-feira a prisão de cinco membros de uma suposta gangue que teria ajudado a traficar centenas de imigrantes ilegais - em sua maioria brasileiros - para os Estados Unidos. Grande parte da "clientela" do grupo era composta por mulheres obrigadas a se prostituir nos Estados Unidos.

Segundo a Justiça federal do Estado de Nova Jersey, os seis cobriam entre US\$ 13 mil (R\$ 20,6 mil) e US\$ 25 mil (R\$ 39,6 mil) para levar os imigrantes aos Estados Unidos, dependendo da rota de viagem e se a pessoa pagava adiantado ou em parcelas após chegar ao destino.

Muitas dessas pessoas eram mulheres jovens brasileiras obrigadas a trabalhar como dançarinas em clubes de striptease ou como prostitutas para pagar as dívidas com a gangue.

De acordo com a acusação, a gangue obrigava os imigrantes a pagar ameaçando suas famílias no país de origem ou exigindo a transferência de títulos de propriedade de imóveis como garantia antes das viagens.

Eles teriam estabelecido duas rotas para o envio dos imigrantes ilegais a partir de São Paulo - uma via Cidade do México e outra pelo Caribe.

A investigação sobre o grupo inclui grampos autorizados nos celulares dos acusados, que interceptaram as negociações entre eles.

Segundo a Justiça americana, se os acusados forem considerados culpados, podem ser condenados a penas de até dez anos de prisão e multas de até US\$ 250 mil.

Fonte: UOL Notícias, acessado em 12 de julho de 2011

<http://noticias.uol.com.br/bbc/2011/06/15/rede-de-traffic-e-prostituicao-de-brasileiras-e-desbaratada-nos-eua.jhtm>

publicado em 13/05/2010 às 13h14:

Tráfico de mulheres para prostituição é problema para o Brasil, afirma especialista no Fórum de Justiça

Jovens brasileiras são grandes vítimas do trabalho sexual escravo no exterior

O número de jovens brasileiras que vão para o exterior trabalhar como prostitutas ainda é grande, apesar de o país ter assinado o texto da Convenção de Palermo, contra o crime organizado internacional, alertou nesta quinta-feira (3) o presidente da Conamp (Associação Nacional de Membros do Ministério Público), César Mattar Júnior.

O especialista foi um dos participantes de uma mesa de debates sobre o tráfico internacional de pessoas, que ocorreu na manhã de hoje após a abertura da 5ª edição do Fórum Internacional de Justiça, em São Paulo.

Mattar Júnior reconhece que faltam dados sobre o número de jovens brasileiras aliciadas no exterior, mas disse não ter dúvida sobre o crescimento do problema.

- Não existem dados porque, afinal, é uma prática ilegal. Mas estima-se que o tráfico internacional de pessoas movimente, anualmente, cerca de US\$ 50 bilhões em todo o mundo, não só com a exploração sexual, mas também com o comércio de órgãos humanos.

Segundo o presidente da Conamp, os países da Europa são o principal destino das jovens que se tornam escravas sexuais no exterior. Segundo ele, mesmo as brasileiras que têm conhecimento que serão prostitutas lá fora, não sabem que serão escravizadas.

- A maioria aceita ir para outros países, pois pensa que poderá melhorar a condição de

sua vida, mas não tem noção do que isso representa.

Fonte: R7 notícias, acessado em 12 de julho de 2011

<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/trafico-de-mulheres-para-prostituicao-e-problema-para-o-brasil-diz-especialista-20100513.html>

BIBLIOGRAFIA

AGUSTIN, Laura: **Trabajar en la indústria del sexo, y otros tópicos migratórios.** Tercera Prensa, Donosti, 2005.

ALMEIDA, Luciana Campello e NEDERSTIGT, Frans: **Critérios e fatores de identificação de casos de tráfico de pessoas,** Projeto Trama, 2005.

ANDERSON, Bridget e O'CONNEL DAVIDSON, Julia. **Trafficking, a demand-led problem? A multi-country pilot study. Part 1 “Review of evidence and debates,** 2004 (http://www.jagori.org/research_dst.htm).

ARRETCHE, Marta. Uma contribuicao para fazermos avalicoes menos ingénues. In: NOBRE, M e BRANT, M (org). **Tendências e perspectivas na avalaiacao de políticas e programas sociais.** São Paulo: Iee/PUC. 2000

AUSSERER, Caroline. **Controle em nome da proteção:** Análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas. Dissertação de mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, junho de 2007.

BARRY, Kathleen. Prostitution of sexuality: a cause for new international human rights. **Journal of Loss and Trauma**, 2:1, 1997, pp.27-48.

BARSTED, Leila. **A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil,** *In* Violência de gênero e políticas públicas, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007

BRASIL-**Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:** Brasília: Secretaria de Justiça-MJ, 2006

BRASIL-**Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:**Brasília:Secretaria de Justiça/MJ. 2008.

BRASIL-**Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes.** Brasil:MJ, 2000

BRASIL. DECRETO Nº 5. 948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006. **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: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100824_PP_A_2010_AnexoII.pdf - Acessado em 09 de agosto de 2011.

CNPD, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Fact Sheet Brazil, 2005. “Global Commission on International Migration (GCIM). Regional Hearing for the Americas”**, Cidade do México, 16-17 de maio, 2005

COLARES, Marcos. **1º diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004

CORNELL, Drucilla. **Introduction. In: Feminism and Pornography.** New York, Oxford University Press, 2000, pp.1-19.

CUNILL GRAU, Nuria. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct 2005.

DAVIDA, Grupo. **Prostitutas, “traficadas” e pãnicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”.** Cadernos pagu (25), julho-dezembro de 2005, pp.153-184.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Política Brasileira de Combate à Pobreza.** In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, v. 2.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**,UNESP, 1990.

GOVERNO DO BRASIL, Ministério da Justiça: **Tráfico de Seres Humanos no Brasil, Brasília, 2004.**

In:<http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/publicacoes/Relatório%20Guarulhos%20-%20%20Mulheres%20Deportadas.pdf> .

GUARÁ, Isa M. Ferreira da Rosa et. al. São Paulo: IEE/PUC - SP; Brasília: SAS/MPAS, 1998.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. 1993

HILL, Michael. **Implementacao: uma visão geral**. In. SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas: coletânea. Brasília, ENAP, v. 1. 2006

HOCHSCHILD, Arlie: **Global Woman, nannies, maids, and sex workers in the new economy**, New York, Owl Books, 2002, p. 31-29.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 2003.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children**, Sigma Huda, 24 January, 2007

IBGE, **Pesquisa Mensal de Emprego – PME, 2006**. *In:* http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme122006ttm03.shtm.

www.ilo.org – acessado em outubro/2010

IPEA, **Radar Social**, 2006. *In:* http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006/02_

renda.pdf.

JUNQUEIRA, Antonio Prates. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza** In XI concurso de ensayos del CLAD “El transito de La cultura burocrática al modelo de La gerencia publica: perspectivas, posibilidades y limitaciones”. Caracas, 1997.

KEMPADOO, Kamala. **From Moral Panic to Global Justice. Changing Perspectives on Trafficking.** In: KEMPADOO, Kamala, SANGHERA Jyoti and PATTANAİK, Bandana. Trafficking and prostitution reconsidered, new perspectives on migration, sex work, and human rights. Boulder, Paradigm, 2005.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policy*, Boston. Little Brown, 1984

KULICK, Don. **Travesti: sex, gender and culture among Brazilian transgendered prostitutes.** Chicago, The University of Chicago Press, 1998

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.

LEAL, Maria Lúcia Pinto, LEAL, Maria de Fátima Pinto. **Tráfico de pessoas e exploração sexual de meninas no Brasil.** In: Tráfico de Pessoas e Violência Sexual. Brasília: Violes, 2007

LEAL. Maria Lúcia Pinto. PINHEIRO, Patrícia. **A pesquisa Social no Contexto do Tráfico de Pessoas: uma abordagem marxista.** In Tráfico de Pessoas e Violência Sexual. Brasília: Violes, 2007

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public services.** New York: Russell Sage Foundation. 1980

MARCOVICH, Malka. **Guía de la Convención de la ONU de 2 de diciembre de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.**

In: <http://www.action.web.ca/home/catw/attach/Gu%EDa%20de%20la%20convencion%201949.doc>.

MARTES, Ana Cristina Braga. **Revista FGV**, Vol.9 – Julho- Dezembro 2010

MARREY, Antonio – RIBEIRO, Anália. **O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.** *In* Revista Internacional de Direito e Cidadania, nº 6, p 47-66, fevereiro de 2010

MONTOYA, Mario Daniel. **Mafia e crime organizado. Aspectos legais. Autoria mediata. responsabilidade penal das estruturas organizadas de poder.** Atividades criminosas. RJ, Lumen Juris, 2007

MURRAY, Alison. **Don't believe the Hype** *In:* KEMPADOO, Kamala e DOEZEMA, Jo. **Global Sex Workers, Rights, Resistance and Redefinition.** New York, Routledge, 1998, pp.51-65.

NACIONES UNIDAS. **Manual para la lucha contra la trata de personas.** New York, 2007.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General: 2/12/1949, 317(IV) **Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.** *In:* <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/054/00/IMG/NR005400.pdf?OpenElement>

NEDERSTIGT, Frans e CAMPELLO, Luciana **Collateral Damage – “The Impact of Anti Trafficking Measures on Human Rights around the World”**, GAATW, 2007,

OLIVEIRA, Marina Pereira Pires. **Barbárie nossa de cada dia.** Rio de Janeiro: Projeto Trama, 2005.

OPERAÇÃO BABILÔNIA. **Tráfico de mulheres sofre baixa. Polícia Federal prendeu em Goiás seis acusados de aliciar, pelo menos 20 mulheres para a prostituição no exterior.** O Popular, Goiás, 05/08/2005. *In:* www.opopular.com.br.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, **Convenção (29) sobre o trabalho forçado ou obrigatório.** *In:*

http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/oit/convencoes/conv_29.pdf.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Erradicação do Trabalho Forçado.** *In:* http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/in_focus/trab_esc.php.

OSLAK, O; O'DONNEL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.** Buenos Aires: Cedes; G.E. Clacso, 1976. (Documentos Cedes, 4).

PARADA, Eugenio Lahera. **Política y Políticas Publicas.** *In:* SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs). Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP,2006

PELLEGRINO, Adela. **Migration from Latin America to Europe: trends and policy changes.** IOM Migration Research Series, n 16 , 2004.

PELÚCIO, Larissa. **Na noite nem todos os gatos são pardos: Notas sobre a prostituição travesti.** Cadernos Pagu (25), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2005, pp.217-248

PIRES, Marina. **Sobre armadilhas e cascas de banana: uma análise crítica da administração de Justiça em temas associados aos Direitos Humanos.** Cadernos Pagu (31), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2005

PISCITELLI, Adriana. **Corporalidades em confronto: gênero e nacionalidade no marco da indústria transnacional do sexo.** *In:* Revista Brasileira de Ciências Sociais, junho 2007.

PISCITELLI, Adriana. **Sexo Tropical em um contexto do Primeiro Mundo, brasileiras e ex- turistas sexuais na Itália.** In: Revista Estudos Feministas (2007b).

PISCITELLI, Adriana (org.). **Relatório: indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportados e não admitidos que chegaram ao Brasil via aeroporto de Guarulhos.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006

REIS, Leonardo Silva. **Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor: O Public Policy-Cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado.** Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 21 Set. 2010. www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814. Acesso em: 09 Ago. 2011

SANGHERA Jyoti and PATTANAIK, Bandana: **Trafficking and Prostitution Reconsidered, new perspectives on migration, sex work, and human rights.** Boulder, Paradigm, 2005,p. 65-83.

SANTOS, Boaventura et al. **Tráfico de mulheres em Portugal para fins de Exploração sexual,** CES/UC/Portugal. Coimbra, 2007.

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

SANTOS, Natalia: **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil.** Escola de Administração de empresa em São Paulo, 2011

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisas em Tráfico de Pessoas – parte 2, Relatório Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos.** Brasília, 2006.

SCHMIDT, Vera Viviane: **Sociedade Civil organizada, políticas públicas e políticas de saúde no Brasil.** In: Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis, v. 3, n.1, Florianopolis. Jan/Jun 2006.

SILVA, Marco Antonio. **Cidadania e Democracia, in Tratado Luso – Brasileiro da Dignidade Humana.** 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2008, Pág 307

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.** In *Análisis de políticas y eficacia de la administración.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. pp. 47-66 (Série Administración General).

TEIXEIRA, F.B. **L'Italia dei Divieti. “Entre o sonho de ser européia e o babado da prostituição”** In Dossiê Gênero no Tráfico de Pessoas. Cadernos (Pagu (UNICAMP), n 31, 2008, p. 288)

TERESI, Verônica, Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade, 2010 (3).
“Desafios encontrados na identificação das vítimas brasileiras de tráfico para fins de exploração sexual”. Pág. 89 – 112.

VASCONCELOS, Karina – **Tráfico de pessoas, pesquisa diagnóstico no Estado de Pernambuco.** Recife, 2009.

<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/> - Acessado em Jul.2011

Diário Oficial da União: Portaria número 31 de 20 de agosto de 2009 que define o papel dos núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas e dos postos avançados.

<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?data=31/08/2009&jornal=1&pagina=37&totalArquivos=120>