

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**TATIANA SILVA ESTRELA**

**O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS  
DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL:  
Trajetória e desafios**

**Dissertação de Mestrado**

**Brasília**

**SETEMBRO 2007**

**TATIANA SILVA ESTRELA**

**O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS  
DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL:**

**Trajetória e desafios**

Dissertação Mestrado

**Dissertação apresentada em curso de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.**

**Orientadora: Professora Doutora Maria Lucia Leal.**

**Brasília**

**SETEMBRO 2007**

**Tatiana Silva Estrêla**

**O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL NO BRASIL: Trajetória e Desafios.**

**Dissertação apresentada ao  
Departamento de Serviço Social da  
Universidade de Brasília para  
obtenção do título de Mestre em  
Política Social**

**Orientadora:**

**Prof Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Pinto Leal**

**Brasília, Setembro de 2007**

**Banca Examinadora**

**Dr.<sup>a</sup> Alejandra Pascual  
Faculdade de Direito – UnB**

**Dr.<sup>a</sup> Maria Auxiliadora César  
SER – UnB**

**Dr.<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de Carvalho**

**SER – UnB (Suplente)**

## **DEDICATÓRIA**

**Para meus pais.**

**Por tudo que são. Por tudo que sou.**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, Criador de todas as coisas, que planta os sonhos e os torna realidade.

A papai, mamãe e Marthinha pela confiança, paciência e amor incondicional.

A minha família, especialmente meus queridos avós, Bela e Bonifácio, por serem exemplos de força e carinho.

A professora, amiga e orientadora, Baiana, meus mais sinceros e profundos agradecimentos, pelo estímulo, exemplo e compromisso acadêmico.

Aos colegas do Grupo VIOLES. Obrigada pelo apoio e continuemos na luta!

A professora Alejandra Pascual, pela disponibilidade e valioso apoio;

A professora Maria Auxiliadora César pelas contribuições ao Projeto;

As professora Potyara Pereira pelo compromisso na coordenação da Pós-Graduação em Política Social;

A todos os professores e funcionários do Departamento de Serviço Social e Pós-Graduação em Política Social, pela calorosa acolhida.

Aos meus colegas do mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social, pelas ricas discussões, debates, trocas e parcerias.

Aos colegas do Instituto Marista de Solidariedade, por serem, acima de tudo, solidários. Obrigada pela compreensão nas ausências e pela constante torcida.

Ao Marcelo, meu novo amigo, pela luz no fim do túnel.

Ao Kleber, meu querido colega potiguar. *Que momento!*

A Rita, por me fazer sentar e escrever.

Aos amigos e amigas do peito, pela amizade e apoio no “parto” da dissertação. Principalmente *as meninas*, que escutaram minhas angústias, meus dilemas... E agüentaram, em nome da amizade, tudo isso.

Ao Serginho. Por me fazer chorar e por chorar comigo. Obrigada pela fofa parceria, paciência, carinho e incentivo. Obrigada por seu amor e por ser o meu.

É, minha gente! Acabou! A todos e todas meu muito obrigada!

*“É preciso explicar por que o mundo de hoje, que é horrível, é apenas um momento do longo desenvolvimento histórico e que a esperança sempre foi uma das forças dominantes das revoluções e insurreições, e eu ainda sinto a esperança como minha concepção de futuro.”*

Jean-Paul Sartre  
(in prefácio dos Condenados da Terra de Frantz Fanon)

## RESUMO

O tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, especialmente de mulheres, crianças e adolescentes é uma violação dos direitos humanos fundamentais e que nos últimos anos tem crescido em todo o mundo. Paralelo a isto, nas últimas décadas ocorreu uma crescente preocupação mundial com a questão. Esta preocupação se expressa pela atenção concedida ao tema por parte da opinião pública, dos organismos defensores dos direitos humanos e pelos Estados na criação de instrumentos legais e ações públicas destinados a enfrentar o tráfico de pessoas.

O objetivo deste estudo é analisar as ações governamentais no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil entre os anos de 2002 a 2006. A inclusão das ações empreendidas pela Cooperação Internacional e pela Sociedade Civil neste estudo deve-se ao papel histórico que estas organizações desempenham no enfrentamento ao tráfico de pessoas no país, influenciando diretamente na elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, elaborada pelo Governo Federal no final de 2006. Através de tal entendimento, espera-se que este trabalho contribua para apontar tanto a trajetória, quanto às tendências e os desafios impostos ao Governo Brasileiro no enfrentamento do tráfico de pessoas para fins sexuais no país.

**Palavras-Chave:** Tráfico de pessoas, Exploração Sexual, Governo Brasileiro; Direitos Humanos.

## ABSTRACT

Human trafficking for sexual exploitation, mainly women, children and adolescents trafficking, is a violation of basic human rights that has raised worldwide. At the same time, during the latest decades, worldwide awareness of the matter has also raised. Such world interest has been expressed in the attention driven on the subject by public opinion, human right protection organizations and States by drawing legal mechanisms and public action directives aimed at combating human trafficking.

The objective of this survey is to analyze governmental action lines on combating human trafficking for sexual exploitation that have taken place in Brazil from 2002 to 2006. The inclusion of the action lines undertaken by International Cooperation and Civil Society in this study is due to the historical role these organizations have played on facing human traffic in Brazil, which has impacted on the development of the National Policy on Combating Human Trafficking, signed by the Federal Government in late 2006. Based on this understanding, it is hoped this study contributes on pointing the way, the tendencies and the challenges to be faced by the Brazilian Administration on combating human trafficking for sexual exploitation in the country.

**Keywords:** human trafficking, sexual exploitation, Brazilian Administration, human rights.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	p. 14
<b>Capítulo 1 – Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual: concepções teóricas e aspectos sócio-jurídicos</b> .....	p. 24
1.1 O comércio de gente: questões a cerca do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.....	p. 30
1.2 Histórico de definições sobre tráfico de pessoas para fins de exploração sexual na perspectiva dos direitos humanos.....	p. 34
1.3 Legislação Internacional relativa ao Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual.....	p. 45
1.4 Legislação Nacional relativa ao Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual.....	p. 54
<b>Capítulo 2 – As Abordagens Quanti-qualitativas do Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual no Brasil</b> .....	p. 63
<b>Capítulo 3 – O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil: As Ações do Governo Brasileiro</b> .....	p. 81
3.1 As Ações de Enfrentamento realizadas pelo Governo Federal.....	p. 85
3.1.1 Atendimento.....	p. 86
3.1.2. Repressão.....	p. 93
3.1.3. Prevenção.....	p. 100
3.1.4. Relações Internacionais.....	p. 102
3.1.5. Pesquisa, Mobilização e Articulação.....	p. 105
3.2 A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	p. 108
<b>Considerações Finais</b> .....	p. 112
<b>Referências</b> .....	p. 120
<b>Apêndices</b> .....	p. 125
<b>Anexos</b> .....	p. 145

## LISTA DE SIGLAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência
AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher
BA	Bahia
CE	Ceará
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes.
CGDI	Coordenação Geral de Defesa Institucional
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CREAS	Conselho Regional de Assistência Social
DDH	Divisão de Direitos Humanos
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DP	Delegacia de Polícia
DPF	Departamento de Polícia Federal
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovação em Saúde Pública
IBISS-CO	Instituto Brasileiro de Inovação em Saúde Pública no Centro Oeste
INFRAERO	Infra-estrutura aeroportuária
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PESTRAF	Pesquisa sobre tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial.
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A.
PF	Polícia Federal
PI	Piauí
PR	Paraná
PRF	Polícia Rodoviária Federal
REDESAP	Rede Nacional de Identificação de Crianças e Adolescentes desaparecidas
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SENASP	Secretaria Especial de Segurança Pública
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TSH	Tráfico de Seres Humanos
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Governo Federal – Ações de Enfrentamento - 1.....	p. 88
Governo Federal – Ações de Enfrentamento - 2 .....	p. 92
Percentuais 1 e 2.....	p. 92
Governo Federal – Ações de enfrentamento - 3.....	p. 94
Percentuais 3.....	p. 95
Nº de Inquéritos Instaurados pela Polícia Federal no período de 1997 a 2007.....	p. 95
Número de Denúncias Recebidas pela Polícia Federal de 2004 a 20/05/2007.....	p. 96
Quadro Comparativo das Operações de TSH.....	p. 97
Onde estão os pontos de prostituição infantil, segundo a polícia.....	p. 98
Governo Federal – Ações de Enfrentamento - 4.....	p. 107
Percentuais 4.....	p. 108
Governo Federal – Ações de enfrentamento 5.....	p. 109
Percentuais 5.....	p. 109
Total das Ações do Governo Federal.....	p. 109

## INTRODUÇÃO

A Universidade de Brasília, por meio da mobilização social e pesquisa acadêmica, tem contribuído na discussão sobre violência e exploração de mulheres, crianças e adolescentes realizando pesquisas para subsidiar a formulação de políticas e estratégias de combate a estas violações de direitos. O grupo VIOLES – SER/UnB – Grupo de Pesquisa sobre Violência e Exploração Sexual de Mulheres Crianças e Adolescentes, do Departamento de Serviço Social da UnB é composto por professores, pesquisadores, alunos e colaboradores com intuito de contribuir na pesquisa sobre a temática, produzir conhecimentos desta questão e formular propostas que sejam eficazes no enfrentamento da exploração sexual, entre elas, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

O tráfico de pessoas<sup>1</sup>, nas suas mais diversas modalidades, é uma das práticas criminosas que historicamente nos remete à épocas em que se relegava o ser humano à condição de mero objeto ou mercadoria. No século XXI, a despeito dos inúmeros avanços tecnológicos observados, constata-se que a prática do tráfico de pessoas é uma lamentável repetição de fatos históricos que, apenas estiveram invisíveis ou negligenciados pela sociedade.

---

<sup>1</sup> A utilização do termo “tráfico de pessoas” neste estudo está em consonância com o Protocolo de Palermo, a ser apresentado adiante. O termo engloba mulheres, crianças, adolescentes, homens, homossexuais, transexuais ou transgêneros que podem estar submetidos ao tráfico para fins de exploração sexual. Como será apresentado ao longo deste trabalho, de acordo com os estudos sobre a tráfico no Brasil, especialmente mulheres, crianças e adolescentes estão mais vulneráveis a este tipo de violação.

Nas últimas décadas tem havido uma crescente preocupação internacional e nacional pelo tráfico de pessoas. Esta preocupação se expressa pela atenção concedida ao tema por parte da opinião pública, dos organismos defensores dos direitos humanos e pelos Estados. Exemplo da ampliação deste debate é a criação de instrumentos legais e ações públicas destinados a enfrentar o tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.

O tráfico de pessoas, especialmente para fins sexuais, caracteriza-se por ser uma atividade criminosa, que utiliza coação, ameaça, força e abuso de autoridade. Em 2005, com a publicação do relatório “Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado”, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou em cerca de 2,4 milhões o número de pessoas no mundo que foram traficadas para serem submetidas a trabalhos forçados.

A OIT calcula que 43% dessas vítimas sejam subjugadas para a exploração sexual e 32% para outros tipos de exploração como o trabalho forçado, remoção de órgãos ou práticas similares a da escravidão. As 25% restantes são traficadas para uma combinação dessas formas ou por razões indeterminadas. De acordo com este relatório, o lucro total anual produzido com o tráfico pessoas chega a 31,6 bilhões de dólares. Desse montante, os países industrializados respondem por quase metade dessa soma (cerca de 15,5 bilhões de dólares). A outra metade se encontra dividida entre Ásia (9,7 bilhões de dólares), Leste Europeu (3,4 bilhões de dólares), Oriente Médio (1,5 bilhão de dólares), América Latina (1,3 bilhão de dólares) e África subsaariana (159 milhões de dólares). Conforme a UNODC<sup>2</sup>, a estimativa do lucro

---

<sup>2</sup> Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime.

anual de uma rede criminosa de tráfico com cada ser humano pode girar entre 13 e 30 mil dólares.

Uma articulação global, de caráter político e econômico traz severas críticas tráfico de pessoas, em especial mulheres, crianças e adolescentes, que são mais vulneráveis a este tipo de violência. A pela idéia associada ao tráfico perpassam um subconjunto do negócio no qual são coagidas, em sua maioria, mulheres e meninas, que são escravizadas, seqüestradas, torturadas ou estupradas com a finalidade de garantir lucros aos que promovem uma das mais rentáveis formas de agenciamentos.

Tendo em vista a importância da pesquisa acadêmica nesta área e com intuito de subsidiar futuras políticas de enfrentamento ao tráfico, o objeto deste estudo são as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil entre os anos de 2002 a 2006.

Uma dimensão relacionada às ações públicas no combate ao tráfico de pessoas é a atuação da Sociedade Civil e da Cooperação Internacional no estabelecimento de parcerias com o Governo Brasileiro. Estas duas instâncias, de alguma maneira, ampliaram o debate e publicizaram o tema, pautando na agenda pública uma série de ações de enfrentamento. Um dos resultados desta mobilização é a elaboração da recente Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico, decretada em Outubro de 2006 e analisada neste trabalho.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil por meio das ações desenvolvidas pelo Governo Brasileiro apontando sua trajetória, tendências e desafios.

O período da análise foi de 2002 a 2006, partindo da primeira pesquisa acadêmica sobre tráfico de pessoas no Brasil, a PESTRAF<sup>3</sup>, indo até Outubro de 2006, com a instituição, pelo Governo Brasileiro, da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico.

Para isso, as seguintes questões foram levantadas: 1) Como as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais têm se organizado no Brasil? 2) Quais é a relação entre a Sociedade Civil e a Cooperação Internacional nas ações desenvolvidas pelo Governo Brasileiro? 3) Quais são as tendências que estes grupos apresentam nas ações que desenvolvem? 4) Quais são as respostas do Governo Brasileiro ao tema? 5) Qual foi o contexto da elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e que correlações de forças se colocam diante dela?

A hipótese construída neste estudo é que há, por parte do Governo Brasileiro, uma tendência de enfrentar o tráfico de pessoas, por meio de ações de âmbito “privado”, em detrimento de ações públicas e coordenadas no enfrentamento. Outra hipótese levantada é que não há uma articulação entre as políticas públicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil.

---

<sup>3</sup> LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (Orgs.) Pesquisa de Tráfico sobre Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial. Brasília: CECRIA, 2002

Para isso adotaremos a metodologia fundamentada em dados macro-sociais e históricos para explicar, sob a ótica crítica, como o Estado, por meio das ações de enfrentamento, tem lidado com a questão do tráfico de pessoas para fins sexuais.

Partiremos, portanto, de uma discussão do paradigma dos direitos humanos como categoria de análise pela sua centralidade, como motor importante na articulação nacional e internacional. Partindo das normativas internacionais e nacionais que, sob a égide do paradigma de direitos humanos vem, solicitando aos países signatários um posicionamento no enfrentamento.

A noção estrutural que nos conduzirá a responder as questões propostas neste estudo deverão ser iluminadas por uma racionalidade crítica da capacidade articuladora do Estado responder (por meio das ações de enfrentamento) a esta violação de direitos.

Entendemos que inúmeros fatores influenciam no crescimento das redes tráfico de pessoas para fins sexuais como pobreza, desemprego, violência, crime organizado, impunidade, prostituição, migração, precarização das relações de trabalho e defasagem das políticas sociais, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Mesmo assim, será necessário trilhar novos caminhos para fugir às armadilhas das explicações reducionistas e, portanto superficiais da questão. Nesta perspectiva, a abordagem que deverá orientar a explicação teórica e metodológica é o materialismo histórico, que permitirá compreender as múltiplas determinações relativas ao tráfico de pessoas.

A concepção materialista da história, afirma que o modo pelo qual a produção material de uma sociedade é realizada constitui o fator determinante da organização política e das representações intelectuais de uma época. A realidade não é estática, mas dialética e está em transformação pelas suas contradições internas. Assim, a base material ou econômica constitui a "infra-estrutura" da sociedade, que exerce influência direta na "super-estrutura", ou seja, nas instituições jurídicas, políticas (as leis, o Estado) e ideológicas (as artes, a religião, a moral) de uma época.

No processo histórico, essas contradições são geradas pelas lutas entre as diferentes classes sociais. Ao chamar a atenção para a sociedade como um todo, para sua organização em classes, para o condicionamento dos indivíduos à classe a que pertencem, esses autores também exercem uma influência decisiva nas formas posteriores de se escrever a história.

A dialética não é só pensamento: é pensamento e realidade a um só tempo. É o diálogo entre a teoria e a prática. A contradição dialética não é apenas contradição externa, mas unidade das contradições, identidade:

A dialética é ciência que mostra como as contradições podem ser concretamente idênticas, como passam uma na outra, mostrando também porque a razão não deve tomar essas contradições como coisas mortas, petrificadas, mas como coisas vivas, móveis, lutando uma contra a outra em e através de sua luta. (Lefebvre, 1979).

O tráfico de pessoas ainda é visto de forma reducionista, periférica a outras relações sociais e econômicas, o que dificulta na sua análise e enfrentamento. Se os Governos encaram o tráfico como resultado somente da falta de aparatos legais e

repressivos, a tendência é o surgimento de outras modalidades criminosas. A contradição das definições e das formas que governos e sociedade civil encaram o fenômeno também se interpõe tanto no entendimento quanto em seu enfrentamento. Faz-se necessário à desmistificação e a explicitação do tema na arena de discussão, principalmente no levantamento de dados concretos do enfrentamento no Brasil.

Com este objetivo, a pesquisa realizada mapeou as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no âmbito do Governo Federal. Foi necessário, ainda, identificar as ações da Sociedade Civil e da Cooperação Internacional devido sua interface às ações governamentais.

A inclusão da sociedade civil e da cooperação internacional nesta análise deve-se ao papel histórico que estas organizações desempenham no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, por meio da cooperação técnica e financeira e de projetos que são desenvolvidos pelos diversos grupos da sociedade civil (ONGs, grupos de pesquisa, fóruns ou movimentos sociais.)

Este estudo está fundamentado em análise de dados secundários e se deu por meio de consultas à rede de enfrentamento, aos levantamentos do Governo Federal, de ações realizadas pela sociedade civil; de projetos da Cooperação Internacional, a documentos institucionais, às pesquisas, aos estudos e junto aos técnicos que atuam na área, na participação do Grupo de Trabalho para Elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas além da observação e participação direta da pesquisadora nas atividades do Grupo VIOLES – SER/UnB, desde 2002.

Ao todo foram levantados 15 setores do Governo Brasileiro que apresentavam ações, diretas ou indiretas, de enfrentamento tráfico de pessoas para fins sexuais. Da sociedade civil, levantamos 10 organizações, devido a sua parceria as ações governamentais. As seis organizações da Cooperação Internacional foram levantadas pelo mesmo motivo, o desenvolvimento de ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais e sua atuação junto em parceria com o Governo Brasileiro. Para este estudo também foram levantadas as cinco pesquisas mais relevantes sobre a temática no Brasil, desenvolvidas entre 2002 e 2006.

Para a organização das informações os dados foram distribuídos em três quadros (instrumentos) visando o cruzamento dos mesmos e adequação aos eixos de atuação. Os quadros relativos à sociedade civil e cooperação internacional encontram-se no Apêndice desta obra, tendo a análise foco mais específico nas ações do Governo Federal.

As cinco diretrizes criadas foram: atendimento, prevenção, repressão, relações internacionais e pesquisa, mobilização e articulação. Estas categorias foram estabelecidas proceder a análise e apontar algumas tendências nas ações de enfrentamento.

Sobre atendimento, entendem-se as ações voltadas para atenção às vítimas e suas famílias no oferecimento de programas, serviços e benefícios. A categoria prevenção diz respeito a ações relacionadas a evitar que o crime aconteça e que um grande número de pessoas se envolva. A categoria repressão diz respeito à aplicação do aparato legal disponível nacional e internacionalmente, envolvendo as ações de responsabilização, defesa e proteção às vítimas. É importante ressaltar

que estas três categorias compõem as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de Outubro de 2006 e que elas balizarão as ações, doravante efetivadas, pelo Governo Brasileiro.

As outras categorias criadas para a análise foram: relações internacionais e pesquisa, mobilização e articulação. A primeira diz respeito às ações voltadas para o estabelecimento de parcerias internacionais e cooperação técnica e financeira, além das ações do Brasil com o exterior; a segunda diz respeito àquelas atividades relacionadas ao levantamento de dados sobre tráfico de pessoas, publicações, mobilização social e divulgação dos resultados.

O levantamento primário dos dados, nesta pesquisa, foram as entrevistas semi-estruturadas, e, principalmente, a participação da pesquisadora em fóruns, grupos de discussão, ações da sociedade civil e eventos nacionais e internacionais.

O presente trabalho está dividido em 3 capítulos: no primeiro capítulo apresentamos o referencial teórico deste estudo e em seguida aspectos sócio-jurídicos relativos ao tráfico de pessoas.

No capítulo dois, faremos uma análise das diferentes abordagens quanti-qualitativas do tráfico de pessoas no Brasil. Como dito anteriormente, partiremos da PESTRAF, a primeira pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes e levantamento de rotas no Brasil, em 2002. Serão apresentadas outras quatro pesquisas, selecionadas por sua relevância, compondo o quadro quanti-qualitativo.

No terceiro capítulo, apresentaremos o panorama de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil, analisando as ações desenvolvidas pelo Governo Federal e estabelecendo nexos com a atuação da sociedade civil e

cooperação internacional. Ao final do terceiro capítulo contextualizaremos a criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2006. Por último, seguem as considerações finais, referências bibliográficas e anexos.

## **CAPÍTULO 1**

### **TRÁFICO DE PESSOAS: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E ASPECTOS SÓCIO-JURÍDICOS**

Este capítulo tem por objetivo apresentar algumas concepções teóricas relativas ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e seus aspectos sócio-jurídicos. Para isso, faremos um panorama histórico da evolução dos conceitos do tráfico de pessoas analisando a legislação correlata e abordando questões relativas aos direitos humanos.

O tráfico de pessoas é uma violação fundamental dos direitos humanos e é crime. Trata-se de uma violação na medida em que obstrui o exercício de direitos fundamentais tais como: a liberdade de escolha, o direito ao próprio corpo o direito e à vivência saudável da sexualidade e o direito de ir e vir.

De acordo com o último relatório da Organização das Nações Unidas sobre o tema, de 01 a 04 milhões de pessoas são traficadas anualmente no mundo. Mulheres jovens e meninas estão entre as maiores vítimas. Caracteriza-se por ser uma atividade criminosa, que utiliza coação, ameaça, força e abuso de autoridade.

Mais que um crime, o tráfico de pessoas se revela uma afronta ao princípio basilar da ordem jurídica brasileira e da tutela internacional aos direitos humanos<sup>4</sup>: a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>4</sup> A dignidade da pessoa humana informa todo o ordenamento jurídico brasileiro (artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988) e é o princípio fundador da tutela internacional aos direitos humanos, constando de diversos documentos da ONU.

Trata-se uma forma de violência que, ao longo dos anos se configura como negócio lucrativo para as redes aliciadoras. De acordo com Foucault (1980), a violência é uma relação de dominação e força imposta historicamente por meio de relações de poderes desiguais entres classes, gêneros, etnias e gerações.

Sobre o tráfico para fins de exploração sexual, mais especificamente, somam-se questões sobre a produção simbólicas da sexualidade (GIDDENS, 1993; BOURDIEU, 1999), em que idéias sobre prostituição se confundem e são historicamente associadas ao âmbito privado sob uma racionalidade moral repressiva.

A aceitação social da submissão das mulheres ao tráfico de pessoas, que inclusive podem remetê-las à situação análoga a de escravidão, é a confirmação de uma cultura fundada no patriarcado. Esta relação desigual reforça e cristaliza o lugar que a mulher ocupa na esfera privada, pois preserva estereótipos socialmente construídos em que cabe à mulher assumir determinados papéis como o de prestadora de serviços sexuais.

O discurso do senso comum, que reforça a dominação masculina é profundamente discriminatório com as mulheres e homossexuais, pois reforça os estereótipos de gênero e ataca os direitos sexuais ao associar os “ativos” aos valores de superioridade e os “passivos” aos valores de inferioridade (BOURDIEU, 1999). Desta simbologia, derivam-se os processos discriminatórios por parte da sociedade e das instituições.

Desta forma, o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual é também uma violação aos direitos sexuais de meninas e mulheres, pois atentam contra sua

a liberdade de viver a sexualidade sem discriminação ou coerção, além de infringir o direito ao pleno respeito da integridade física do próprio corpo, o direito à integridade psíquica, o direito a ter sonhos e fantasias e, por fim, o direito a viver relações humanas que se fundem no respeito e na igualdade de gêneros.

As normativas nacionais/ internacionais têm considerado os aspectos multidimensionais e multifacetados do tráfico, apontando fatores de ordem política, socioeconômica, cultural, jurídica e psicológica como determinantes neste tipo de violação.

O tráfico de pessoas reflete profundas contradições históricas da relação dos homens entre si, constituindo-se em uma das formas modernas de escravidão. (LEAL & LEAL, 2002). Por isso trata-se de uma questão complexa, inaceitável e, segundo as pesquisadoras (LEAL, 2002a), emerge da crise entre mercado, Estado e sociedade e se materializa em crime organizado, associado à corrupção institucional, que entranha a cultura da administração do que é público, e explicita a simbiose entre legalidade e ilegalidade, acirrando o *apartheid*, a discriminação, a xenofobia e a violência.

Pela questão de tráfico, portanto, perpassam outras complexas temáticas, relacionadas ao aumento das desigualdades sociais, pela crise no mundo do trabalho e pelo processo de diminuição dos Estados-Nações, no que se refere às políticas sociais (ANTUNES, 1999). Outra questão que merece destaque é o crime organizado transnacional e a impunidade que são potencializados, na sociedade pós-moderna, pela exclusão social e suas manifestações (CASTELLS, 2002).

Para Leal & Leal (2007), a própria globalização de mercado e o neoliberalismo têm fragilizado e vulnerabilizado sujeitos violados sexualmente, seja pela precarização do trabalho, pela baixa inclusão nas políticas sociais ou por um discurso legal, ainda moralista e repressor, que favorece a impunidade.

Assim, muitos estudiosos estabelecem uma relação objetiva entre a globalização e o tráfico de pessoas. De acordo com a PESTRAF (2002, p. 24) quando analisado sob esta ótica, o fenômeno emerge inserido numa economia clandestina e ilegal, organizada em redes locais e transnacionais, estruturadas através de mecanismos que viabilizam o recrutamento e o aliciamento de mulheres, crianças e adolescentes, reforçando a dependência social, econômica e psico-social destes segmentos.

É importante ressaltar que há uma facilidade gerada pela tecnologia, pela migração, pelos avanços dos sistemas de transportes, pela internacionalização da economia.

No que tange aos direitos humanos, ainda de acordo com Leal (2002b), o fato do tráfico configurar-se numa relação criminosa de violação de direitos, exige-se um enfrentamento que responsabilize não somente o agressor, mas também o Estado, o mercado e a própria sociedade.

Apesar do quadro apresentado, existem os movimentos contra-hegemônicos que vem atuado no enfrentamento a estas e outras questões e que, apesar das contradições em algumas práticas desenvolvidas. Destacamos o papel da sociedade civil e da cooperação internacional, que, como implementadores de ações relativas ao tráfico de pessoas, serão analisados neste trabalho.

A sociedade civil, de acordo com o pensamento marxista, aparece como o conjunto das relações sociais, onde as relações econômicas condicionariam as outras.

Já na perspectiva gramsciana, cujo argumento aponta duas realidades que recobrem as relações econômicas, a sociedade política e a sociedade civil. A noção de sociedade civil, retirada de referências contraditórias e ambíguas dos escritos de Gramsci, a situa entre o Estado com a sua legislação e capacidade, e a economia (GRAMSCI, 1999).

Gramsci inclui na sociedade civil uma grande variedade de instituições não coercivas – estruturas e atividades exteriores ao Estado e ao mercado como sindicatos, escolas, associações profissionais, educativas e culturais, partidos entre outros.

É aqui que, em dialética, é mantida a ordem social hegemônica, mas é também o espaço da criatividade social, onde uma nova ordem social pode emergir. Em hegemonia, de acordo com o pensamento de Gramsci, um certo tipo de vida e pensamento é dominante, e é difundido por toda a sociedade para influenciar normas, valores e gostos, práticas políticas e relações sociais.

Por isso é necessário avaliar estas parcerias e as correlações de força entre Estado e Sociedade e como cada um participa, no caso do tráfico de pessoas, nas implementação de ações de enfrentamento.

Para Carlos Montañó (2002), autor influenciado pelo pensamento marxista, é necessário ter uma abordagem crítica sobre a sociedade civil e o terceiro setor, especialmente à definição dessa expressão. Para ele “*é a sociedade civil que*

*produz suas instituições, o Estado, o mercado etc., há clara primazia histórica da sociedade civil sobre as demais esferas”*. Segundo esta argumentação, a origem do terceiro setor seria bastante confusa. Segundo o autor, se há uma identificação da sociedade civil com o terceiro setor, então este deixaria de ser terceiro e passaria a ser primeiro setor.

O autor analisa a grande diversidade das instituições que integram o terceiro setor, dentre elas, destacamos a que militam pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas. De acordo com a perspectiva de Montaño, um setor que agrega organizações não governamentais (ONGs), organizações sem fins lucrativos (OSFL), organizações da sociedade civil tem uma atuação difusa e muitas vezes confusa.

A relação entre terceiro setor (como denomina Montaño) e Estado também deve ser discutida. Para ele, a partir do momento em que as ONGs passam a ser financiadas por entidades de caráter governamental através de parcerias, ou então quando são contratadas pelo Estado para executar suas funções, o caráter não governamental dessas organizações fica bastante comprometido, é o que percebemos quando analisamos as ações relativas ao tráfico de pessoas.

A crítica feita por esse autor é bastante procedente, já que a aproximação entre algumas ONGs e os órgãos públicos tem sido uma das alternativas encontradas por essas organizações para enfrentar o principal problema que ocorre no âmbito das ONGs, que é a escassez de recursos financeiros. Claro está, também, que essa aproximação pode levar algumas dessas entidades a perderem sua identidade. O que Montaño não leva em consideração é que, na maioria dos

casos, os recursos obtidos pelas ONGs são adquiridos por meio de parcerias estabelecidas entre estas e as Agências de Cooperação Internacional, também discutidas neste estudo.

Dessa forma, não podemos fazer generalizações dizendo que todas as ONGs estabelecem parcerias com o Estado, nem podemos, por isso, acreditar que estas deixem de ter características não-governamentais. Além disso, nem todas as organizações estabelecem parcerias com o Estado, sem contar com inúmeras ONGs que sobrevivem às custas de seus próprios esforços, sem contar com apoio financeiro e técnico do Governo Federal, de Agências de Cooperação Internacional ou do mercado.

### **1.1 O comércio de gente: questões a cerca do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.**

Algumas questões, neste estudo, foram consideradas centrais para a construir o panorama do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil. Estas são: prostituição, pobreza, violência, a defasagem da legislação vigente, a relação com o mercado e migração.

Com relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexuais, uma questão central é a da prostituição. É importante ressaltar que parte das mulheres que migram como prostitutas já se encontravam nessa condição profissional em seus locais de origem e, evidentemente, a possibilidade de trabalhar com o sexo no exterior (para o caso de latino-americanas e africanas, por exemplo) se constitui em uma possibilidade real de conquistar maiores ganhos materiais. Entretanto, seria

leviandade e em parte o reforço de um antigo preconceito presumir que todas as mulheres (ou vítimas) agem por vontade própria sem levar em consideração as diferentes artimanhas existentes pela ponta do mercado demandante que visa atraí-las com falsas propostas de ganhos fáceis, sem contar outros elementos, como a coerção, intimidação e demais formas de violência, ligados a uma já consolidada rede criminosa que lucra bastante com este tipo de “comércio”.

Não podemos desconsiderar a relação da pobreza e da marginalidade das pessoas envolvidas no tráfico de pessoas. Se por um lado, a fuga da pobreza consiste em uma real motivação para que pessoas adentrem em um processo de tráfico, por outro lado as autoridades e mesmo parte da opinião pública subestima as condições de vida dessas pessoas quando chegam em seus locais de origem. A relação com a pobreza é explícita já que encontramos, nas pesquisas desenvolvidas, uma relação entre a busca por melhores condições de vida e o tráfico de pessoas. Somado ao preconceito já existente, que não raro explicita opiniões contrárias aos direitos dessas pessoas, que parecem se encontrar em um outro patamar de cidadania e de probidade, por serem “mulheres atrás de uma vida fácil”, por exemplo, as mulheres traficadas encontram ainda maiores empecilhos para uma razoável solução de seus problemas mais imediatos encontrados no exílio, que muitas vezes pode se resumir em uma simples proteção de sua integridade física, moral e psicológica.

Comumente as mulheres traficadas, enganadas por promessas pueris de trabalho no exterior, pagam altas quantias para conseguir cobrir as despesas com sua viagem, que contabiliza também, dentro dos esquemas criminosos de

contrabando de seres humanos, com a falsificação de documentação, suborno de autoridades alfandegárias, etc. Chegando aos locais de destino, e desprovidas de quaisquer recursos materiais e redes de apoio, essas pessoas se tornam alvo fácil de todo o tipo de exploração, seja econômica, física ou sexual.

Os problemas, muitas vezes, começam ainda antes, quando muitas dessas pessoas acabam sendo transportadas de um país a outro em condições deploráveis, mesmo quando para isso pagam quantias exorbitantes. Impedidas de ganhar a vida de outra maneira, e quase sempre vivendo nos países de forma ilegal, a alternativa última de sobrevivência acaba se tornando não apenas a prostituição, mas também a prática de ações criminosas, o que as enquadra, dentro do código das autoridades locais, não como vítimas de um processo de tráfico que atinge impiedosamente muito dos seus direitos mais elementares, mas como criminosas ilegais, ou seja, como culpadas, transgressoras, pessoas a quem a lei deve punir, e não proteger.

A defasagem no aparato legal também é central para a lógica do enfrentamento. Não obstante, em diversos países a legislação vigente ainda não se encontrava (ou ainda não se encontra) preparada para acompanhar as rápidas transformações do campo do tráfico de pessoas e do crime organizado, o que também dificulta o enfrentamento, o controle e a cooperação a respeito destas práticas em um âmbito internacional. Por se tratar de um crime também transnacional, a falta de conhecimento das outras legislações permite a existência de uma lacuna no enfrentamento.

Conforme dito anteriormente, o mercado internacional de pessoas é bastante lucrativo, o que implicou a constituição de sofisticadas redes criminosas espalhadas pelo mundo. Em pesquisa da UNODC se comprovou que uma vítima latino-americana ou africana pode “render” de sete a trinta mil dólares para um traficante em um bordel europeu (QUAGLIA, 2007). Ademais, uma vítima pode ganhar por mês uma quantia considerável; contudo, dentro desta organização perniciosa, seus lucros muitas vezes são repassados aos donos de um bordel quase que inteiramente, fortalecendo uma relação de dependência e de exploração<sup>5</sup>. Apesar dos limites que inviabilizam o desenvolvimento de ações eficazes, no combate ao tráfico e de proteção e apoio às vítimas, a forma com que o crime é encarado também ampliou sua definição para uma forma moderna de escravidão, especialmente a partir do caso europeu por meio do êxodo de pessoas do leste do continente para os países que hoje integram a União Européia.

Apenas para se ter um exemplo, conforme Giovanni Quaglia (2007), representante da UNODC para o Brasil e Cone Sul, apenas no que se refere à quantidade de trabalhadoras do sexo que vive ilegalmente no velho continente, o número gira em torno de 200 a 500 mil mulheres, sendo que dois terços vêm do leste europeu e o restante de outros países, especialmente do Brasil. Além do “mercado europeu”, preferencialmente Espanha e Holanda, as vítimas brasileiras são também destinadas aos EUA, além da grande procura por países de língua latina<sup>6</sup> se relacionando intimamente a migração.

---

<sup>5</sup> Apenas para se ter um exemplo, de acordo com Quaglia: “prostitutas russas na Alemanha que ganham US\$ 7,5 mil por mês são forçadas a entregar US\$ 7 mil a donos de bordel” (QUAGLIA, 2007, p. 40).

<sup>6</sup> Estes dados serão detalhados no próximo capítulo.

Para um melhor entendimento a respeito destas considerações iniciais sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, é importante recuperar o histórico global desta discussão e as ações tomadas ao longo do tempo. Por meio deste exercício, será possível perceber o desenvolvimento do conceito de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, concomitante às próprias ações de enfrentamento.

## **1.2 Histórico de definições sobre tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.**

O objetivo aqui consiste em, por meio de um panorama histórico, trazer a tona a discussão do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual que fomentou a criação de prerrogativas legais internacionais, mudanças na legislação nacional e estão diretamente ligadas às discussões relativa aos direitos humanos.

O tráfico de pessoas se encontra inserido na temática dos direitos humanos, embora sua problematização seja relativamente recente. A própria noção de direitos humanos pode ser considerada nova, pois data do final do século XVIII, através do sucesso de certas revoluções burguesas como a estadunidense, em 1776 (Declaração Americana de Virgínia) e a francesa (Declaração Francesa), de 1789. De fato, tais iniciativas foram precursoras na formulação de uma nova visão a respeito da condição humana, formulação esta que ainda serve de base para os organismos internacionais que capitaneiam as ações e centralizam as discussões a respeito dos direitos do homem.

À época, a reticente ampliação das discussões a respeito dos direitos do homem permitiu a incorporação do tráfico de pessoas somente por volta do final do século XIX. Em um primeiro momento, por volta de 1900, a noção de *tráfico* fazia referência “a troca de escravos brancos”. Conforme atesta o relatório da Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (doravante GAATW), de 2000, pouco tempo depois, por volta de 1904, graças à preocupação de camadas sociais médias da Europa que forçaram um interesse de seus governos pelo assunto, o “tráfico de pessoas” abarcou também o fluxo migracional de mulheres de outras partes do mundo para estes países com propósitos tidos como “imorais”, como a prostituição. É importante ressaltar que essa incorporação se relaciona a uma perspectiva moral-repressora, que tinha em seu seio o combate à prostituição e conduta sexual, especialmente de mulheres.

Se, em um primeiro momento, tal definição se restringia às migrações de mulheres de outros países, já em 1910 se utilizava nos círculos intelectuais europeus à definição para o trânsito de mulheres dentro do próprio país, especialmente do meio rural para as grandes metrópoles, local onde se concentravam as camadas médias formadores de opinião.

Nota-se, portanto, que o desenvolvimento da noção de tráfico de pessoas e sua ligação com o trânsito de mulheres para fins sexuais eclode dentro de círculos burgueses mais conservadores que percebem a presença dessas mulheres como perturbadoras de uma ordem conservadora, concomitante ao processo de urbanização pelo qual passava os grandes centros industriais europeus.

Datam desta época, portanto, certos sentidos atribuídos ao tráfico de pessoas (especialmente ao de mulheres) ligados à imagem depreciada socialmente da prática da prostituição.

No imaginário social, o tráfico de pessoas ainda é diretamente atrelado à prostituição, ainda que existisse espaço para que sua representação também contivesse o problema da escravidão e, se analisado nos dias atuais, adoção, remoção de órgãos e trabalho escravo. Tal definição, ainda hoje, conforme será mostrado ao longo deste trabalho serve de real empecilho para que sejam desenvolvidas políticas e medidas mais equilibradas e condizentes com as realidades locais em que a incidência de práticas relacionadas ao tráfico de pessoas foi tida como uma violação que merece a atenção dos governantes.

Ao longo do tempo, o conceito de tráfico conteve, quase que invariavelmente, os direitos humanos das pessoas traficadas ignorados e, além de ter sido claramente utilizado por camadas sociais moralistas, serviu de pretexto para a aplicação de políticas governamentais que restringiam o movimento das mulheres, uma vez que não raro as pioneiras políticas de combate ao tráfico de mulheres giravam em torno da lógica da prostituição, restringindo ou coibindo o livre “ir e vir” dessas pessoas (GAATW, 2000).

No desenvolvimento da noção global de direitos humanos e, mais especialmente, de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual ao longo do século XX, ocorreram diversas ações que viabilizaram uma sensível resignificação destes conceitos.

Foi na Convenção de 1910 que o tráfico de pessoas recebeu uma definição razoavelmente compartilhada por diferentes países, especialmente da Europa. Naquele momento, o tráfico e o favorecimento à prostituição foram entendidos como “o aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com seu consentimento, de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição” (CASTILHO, 2007, p. 11).

Seguiu a Convenção de 1910, a de 1921, que, em linhas gerais, pouco alterou as prerrogativas estabelecidas pela anterior. O fato mais importante foi a inclusão na definição de tráfico de pessoas das “crianças de um e de outro sexo”, dado que até então o problema se encontrava restringido às mulheres menores. A maioria também fora alterada de 20 para 21 anos.

Em 1926, a *Convenção Sobre Escravatura*, promovida pela Liga das Nações, dentre outras coisas sugeria que os Estados deveriam prevenir e mesmo suprimir o tráfico de escravos, até os mais recentes Protocolos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) tem essa perspectiva.

As mudanças mais significativas às orientações só seriam notadas na Convenção de 1933, uma vez que até então se a mulher com maioria etária declarasse consentimento à sua situação de exploração ou tráfico, esta não seria passível de penalização. Até então, não havia se desenvolvido uma visão mais criteriosa que levasse em conta as diferentes possibilidades de coerção que levassem aquelas mulheres a declararem “consentimento” nas situações em que se encontravam. Em 1933, esta orientação foi modificada, pois mesmo com o consentimento da mulher, aquele que tenha aliciado, atraído ou facilitado a

migração dessa com “fins de libertinagem” seria passível de punição pelos governos.

O momento mais emblemático para uma primeira tentativa de significação mais sociológica e com melhores resultados no combate ao tráfico de pessoas pode ser datado em 1949, na *Convenção para Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem*, organizada pela ONU.

Antes da *Convenção de 1949*, os termos até então elaborados por outras convenções se destinavam primordialmente a proteger as mulheres européias, especialmente aquelas provenientes do leste do continente. Naquele momento, ainda não havia sido definido um conceito de “tráfico”, mesmo assim, fora elaborado uma série de medidas administrativas que deveriam nortear os governos que desejassem prevenir ou coibir o tráfico.

A *Convenção* de 1949 acompanhava uma sensibilização global pelos direitos humanos gerada a partir dos efeitos do holocausto advindos da Segunda Guerra Mundial. Depois da criação da ONU e da própria promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o tráfico de pessoas entrara finalmente na pauta das questões que deveriam ser discutidas com maior profundidade e preocupação (GATTAW, 2000).

Apesar de ter se tornado uma importante iniciativa em âmbito global que procurou cobrir a questão do tráfico, a *Convenção* acabou asseverando a ligação do tráfico de pessoas ao assunto da prostituição, principalmente pelo fato de não ter conseguido aprimorar o conceito de *tráfico*, já disseminado na sociedade ocidental ilustrada. Não obstante, esta *Convenção* da ONU também considerava a

prostituição uma “perversidade” e se destinava praticamente a combater e abolir a “indústria do sexo”, tida agora pela Organização como um “crime moral e social”, independentemente da vontade ou mesmo do consentimento da mulher na condição de prostituição.

Conforme é possível observar, até a Convenção de 1949, pouco se avançou a respeito de uma orientação global mais eficaz e mais desprovida de uma visão depreciativa de combate ao tráfico de pessoas. A própria (e emblemática) Convenção de 1949 também não chegou a ampliar a discussão sobre o tráfico de pessoas, apenas deu mais visibilidade à questão aproveitando um investimento mundial na criação da ONU existente à época. A Convenção de 1949 acabou reforçando em linhas gerais as prerrogativas até então existentes sobre o assunto, que continuavam atrelando o tráfico de pessoas à prostituição feminina, definida até aquele momento como “um atentado à moral e aos bons costumes” (CASTILHO, 2007, p. 12). O avanço mais significativo observado neste momento foi a tentativa de valorização da dignidade da pessoa humana afetada pela prática do tráfico, além de definir que a condição de vítima independia de sexo e de idade.

Vale ressaltar que nas considerações da Convenção de 1949 há uma reprovação não só do tráfico de pessoas de um ou outro sexo para fins de prostituição, mas da prostituição em si. Essa condenação tende a desaparecer nas regulamentações mais recentes, embora a prostituição não deixe de ser inserida em problemas mais abrangentes, vinculados à temática ampla da violência (PISCITELLI, 2007).

Em realidade, apesar de ter se tornado um marco no debate sobre o tráfico de pessoas, a Convenção de 1949 foi reconhecida como ineficaz em 1979, graças a *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*. Na ocasião, essa Convenção procurou obrigar os Estados Pares a tomar medidas mais eficazes e apropriadas que se destinassem a combater todas as formas de tráfico e de exploração de mulheres. O avanço mais significativo advindo desta Convenção foi a cobrança de relatórios sobre a situação por parte do conselho Econômico e Social da ONU, que entrou em vigor a partir de 1983. Desde essa época, a Entidade vem organizando diferentes programas e convenções para tratar do assunto com maior probidade. Em 1992, lançou o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, que logo começou a passar por um processo de revisão ainda no ano seguinte, por ocasião da Conferência Mundial dos Direitos Humanos que, entre outras coisas, salientava a importância da “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de pessoas” (CASTILHO, 2007, p. 12).

O esforço de elaboração de uma “definição universal” de tráfico de pessoas teve um avanço mais significativo somente em 1994, a partir da Resolução da Assembléia Geral da ONU, que o definiu como:

O movimento ilícito ou clandestino de pessoas através das fronteiras nacionais e internacionais, principalmente de países em desenvolvimento e de alguns países com economias em transição, com o fim de forçar mulheres e crianças a situações de opressão e exploração sexual ou econômica, em benefício de proxenetas, traficantes e organizações criminosas, assim como outras atividades ilícitas relacionadas com o tráfico de mulheres, por exemplo, o trabalho doméstico forçado, os casamentos falsos, os empregos clandestinos e as ações fraudulentas. (CASTILHO, 2007, p. 12).

De certa maneira, apesar da ampliação desta definição que permite a elaboração de políticas de enfrentamento mais eficazes, a tentativa de uma significação universal tende a esbarrar em fatores sócio-culturais específicos, condizentes a realidades heterogêneas entre si, dado que este se trata de um problema de dimensões globais, em que se encontram muitas vezes envolvidos países com demandas e culturas jurídicas eventualmente discrepantes entre si. Não obstante, a tradição francesa universalista que serve de inspiração para a ONU desde sua criação vem mostrando se tratar de um verdadeiro problema para certas práticas culturais existentes em certas sociedades, especialmente aquelas de formação não-ocidental (ERIKSEN, 2001). Assim, um dos maiores desafios para a construção de ações mais eficazes de combate ao tráfico de pessoas ainda consiste, em parte, na elaboração de uma “jurisdição universal” que leve em conta a realidade social, cultural e política dos países envolvidos na rede mundial de tráfico. Do contrário, o problema sempre será associado ao campo da migração, o que de fato vem ocorrendo quando analisamos os casos globais de tráfico de pessoas. Ainda que possa contribuir para o enfrentamento ao tráfico essa sua vinculação ao campo da migração, conforme mencionaremos adiante, tal campo possui particularidades jurídicas em cada país envolvido – o de origem e o receptor das pessoas traficadas - e acaba enquadrando as vítimas em políticas de deportação, o que, em linhas gerais, não contribui para a nulificação das redes mundiais de tráfico de pessoas. Vale recordar que comumente os países de origem das vítimas são aqueles reconhecidos como em processo de desenvolvimento e uma das principais motivações que levam essas vítimas a ingressarem num processo de tráfico é a

oferta de melhores condições de vida nos países receptores que, em geral, são os mais ricos. Acabam, então, sujeitos às políticas de antimigração desses países que, de forma geral, costumam ser bastante severas.

Após a Resolução da Assembléia Geral da ONU, constituída em 1994, a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing no ano seguinte, aprovou uma Plataforma de Ação que, dentre outras coisas, acolheu o conceito de prostituição forçada como uma forma de violência, procurando destituir o caráter depreciativo e criminal da prostituição livremente exercida, o que alterou sensivelmente o paradigma da Convenção de 1949, especialmente naquela dimensão relacionada às mulheres.

É por isso que, em linhas gerais, apesar de não ter tido um direcionamento imediato às questões de gênero, a Convenção de 1949 afetou predominantemente as mulheres, dado que suas diretrizes serviram de base para a formulação de políticas nacionais que se dirigissem ao combate do tráfico de pessoas. Mais uma vez, os direitos individuais das mulheres foram aqueles que mais sofreram com a tentativa de controle e coibição do tráfico de pessoas. Respaldados pelo texto desta *Convenção*, diversos governos policiaram e restringiram as escolhas profissionais ou migracionais das mulheres. Ironicamente, podemos inferir que a tentativa de ampliação dos direitos humanos contribuía para restringir os próprios direitos humanos. Por isso é que atualmente, conforme mencionado, a *Convenção* se trata de um tratado ineficaz, ratificada por apenas 72 países, pois é tida por tantos outros como contrária à ampliação dos direitos humanos, uma vez que foca “na eliminação

da prostituição em lugar de proteger os direitos humanos das pessoas traficadas” (GAATW, 2000, p. 22).

A Convenção de 1949 é importante de ser observada pelo fato de conter, exemplarmente, as representações mais recorrentes e equivocadas a respeito do tráfico de pessoas e de mulheres que ainda repercutem na formulação de diferentes políticas adotadas pelos governos de países que inclusive não a ratificaram.

Atualmente, a definição de tráfico de pessoas perpassa também a temática da migração, pois existe inclusive uma confusão entre estes campos. Ainda que a temática da migração pertença a uma égide passível de sofrer discursos preconceituosos, como a xenofobia, o racismo, assim por diante, a migração já torna possível alçar a questão do tráfico de pessoas para uma outra dimensão, que se encontra para além da sua associação com a prostituição. Apesar dos limites intrínsecos de cada campo, associar o tráfico de pessoas com o campo da migração pode contribuir para que se perceba o problema de maneira mais abrangente. Atualmente, a “definição moderna de tráfico” deve levar em conta se a pessoa foi realmente “traficada” ou se o seu caso se constitui em uma migração voluntária, por exemplo, e isto independe dos reais motivos que levaram aquelas pessoas a deixarem seus locais de origem. Assim, é possível se observar uma ampliação do conceito de tráfico graças a esta sua associação com a temática das migrações, ao menos se comparado às definições recorrentes até a Convenção de 1949.

Mesmo assim a universalização dos direitos não garantiu que algumas necessidades específicas de determinados grupos fossem atendidas. Assim, teve

início o processo de especificação do sujeito de direitos, que buscou dar a estes grupos vulneráveis e com características próprias, direitos específicos que pudessem lhes garantir a igualdade material em relação a outros sujeitos, menos vulneráveis (mulheres, crianças e adolescentes, negros, indígenas)

Em meio a esse processo de especificação dos sujeitos de direitos, percebeu-se que a mulher, devido ao seu *locus* social historicamente ocupado e às suas diferenças biológicas, precisava de garantias adicionais àquelas concedidas aos homens para que pudesse exercer seus direitos fundamentais em igualdade de condições. Na tentativa de contemplar essas peculiaridades e especificidades, foi aprovada em 18 de dezembro de 1979, pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral da ONU, a *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW), que entrou em vigor em 3 de setembro de 1981 e foi ratificada pelo Brasil em 1984. Atualmente conta com 180 Estados Partes.

O Comitê CEDAW adotou em 1992 a Recomendação Geral de 19 dedicada especialmente a esta questão. Em seus parágrafos 13 a 16, reitera a obrigação dos Estados Parte de suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres e se manifesta no sentido de que o tráfico e a exploração sexual comercial são atividades que se intensificam, dentre outros, em situações de pobreza, desemprego, conflitos armados.

A recomendação geral do Protocolo CEDAW também impõe aos Estados Parte a obrigação de promover a melhoria das condições de vida de mulheres e

meninas, assegurando-lhes todos os seus direitos fundamentais e uma vida livre de violência e discriminação.

Com relação à proteção aos direitos das crianças, relacionado ao tráfico de pessoas, além da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, foram aprovados pela Assembléia Geral da ONU dois Protocolos Facultativos: um sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil e o outro sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Ambos os documentos foram adotados pela Resolução nº 54/ 263 da Assembléia Geral da ONU, em 25 de Maio de 2000.

O Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil entrou em vigor em 18 de janeiro de 2002 e em novembro de 2005 contava com 101 Estados Partes, tendo o Brasil o ratificado em 27 de janeiro de 2004.

Note-se que o Brasil é Estado Parte da Convenção sobre os Direitos da Criança, a qual tutela a questão do tráfico e abuso e exploração sexual de crianças em seus artigos 11, 34, 35 e 36. Assim, é possível defender a idéia de que a ratificação dessa convenção é suficiente para que o país seja responsável por coibir, punir e erradicar qualquer forma de abuso, violência, exploração sexual comercial e tráfico de crianças e adolescentes. Entretanto, é sabida a distância entre a lei e a realidade.

### **1.3 A Legislação Internacional relativa ao Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual.**

Em matéria de repressão e punição ao tráfico e às outras modalidades de exploração sexual, além dos tratados de direitos humanos, abordados logo acima, o Brasil ratificou diversos instrumentos internacionais (Convenções)<sup>7</sup>:

É necessário esclarecer que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, por força da conjugação dos parágrafos 2º e 3º<sup>8</sup> do artigo 5º de nossa Constituição Federal, têm status e hierarquia constitucional, compondo material e formalmente o texto constitucional. É verdade que existem entendimentos no sentido contrário, mas que, pelo fato de não privilegiarem os direitos e garantias fundamentais incorporados por tratados internacionais e de conferirem uma interpretação distorcida dos dispositivos legais supramencionados, não serão analisados neste estudo.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Convenções e Protocolos:

- Convenção Universal dos Direitos das Crianças (1989).
- Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará - 1994).
- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1996).
- Convenção 182 e Recomendação 190/OIT, sobre as piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação/1999 (ratificada em fevereiro de 2000).
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999).
- Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seu Protocolo relativo à “Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças” (2000), em tramitação no Congresso Nacional.
- Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança, relativo à venda de crianças, à prostituição infantil e à utilização de crianças na pornografia (promulgado em março de 2004).
- Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho sobre a idade mínima para ingresso no mercado de trabalho ou qualquer outra ocupação (ratificada em junho 2001)

<sup>8</sup> O parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal foi acrescentado pela Emenda Constitucional 45/2004, que também acrescentou o parágrafo 4º do mesmo dispositivo constitucional reconhecendo a jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

<sup>9</sup> O posicionamento referido neste estudo é adotado por doutrinadores como Antônio Cançado Trindade, José Joaquim Gomes Canotilho e Flávia Piovesan. De acordo com Damásio de Jesus (2003), há de se ressaltar, entretanto, que existem outras três correntes em sentido contrário. A primeira defende que os tratados internacionais de direitos humanos têm hierarquia infraconstitucional e supralegal. A segunda defende a paridade dos tratados internacionais com a lei ordinária, e é o posicionamento de maioria dos membros do STF. Por fim, a última corrente alega que os tratados internacionais de direitos humanos têm hierarquia supraconstitucional e é defendida por Agustín Gordillo.

Segundo Adriana Piscitelli (2007) além de não serem estáveis, os termos da discussão internacional estão permeados por ambigüidades. As imprecisões, que resultam dos desacordos entre diferentes grupos de interesse, expressam-se nestas disposições legais (supranacionais) como o Protocolo de Palermo, elaborado em 2000, que é o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas.

Sobre este protocolo, mais especificamente, no final da década de 90 a Assembléia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental que deveria elaborar uma convenção internacional que criasse um instrumento que tratasse de todos os aspectos relacionados ao tráfico de pessoas, especialmente o de mulheres e o de crianças. Após muitas deliberações ocorridas durante o ano de 1999, o Protocolo de Palermo, foi aprovado, nesta cidade, em dezembro 2000.

Na ocasião, apenas 15 nações ratificaram a Convenção da ONU e outras 12 ratificaram o Protocolo, quando seriam necessárias 40 ratificações. Entretanto, atualmente o Protocolo de Palermo serve de base para a apreciação internacional sobre o assunto e se constitui como aquele que definiu, mesmo que contraditoriamente, o tráfico de pessoas. Conforme suas deliberações é assim definido:

A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha

autoridade sobre outra para fins de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos. (SILVA, 1998, p. 17).

De acordo com esse Protocolo, para crianças e adolescentes (idade inferior a 18 anos), qualquer tipo de consentimento é absolutamente irrelevante para a configuração do tráfico. Em se tratando de mulheres e homens adultos, o consentimento pode ser relevante para excluir a imputação criminal, se comprovado que não existiu qualquer tipo de coerção, influência, ameaça, fraude, abuso de autoridade, chantagem, oferta de quaisquer vantagens sobre a possível vítima ou coisa que o valha.

Com relação ao tema do consentimento, este foi intensamente debatido e de fato sua redação final ainda é ambígua, pois teve de atender a tendências opostas: por um lado, a descriminalização total da prostituição com reconhecimento do “trabalho sexual” e, por outro, a criminalização dos clientes e dos proxenetas visando erradicar a prostituição.

Um parâmetro em voga desde o Protocolo de Palermo para medir os limites intrínsecos à lógica do consentimento consiste em avaliar cada caso a partir da constatação de uma “situação de vulnerabilidade”. Contudo, toda e qualquer “situação de vulnerabilidade”, mesmo que possa ser aplicada em quase todos os casos em que ocorre algum tipo de exploração das pessoas envolvidas é tido como um difícil parâmetro para uma avaliação mais precisa dos processos de exploração, isto porque tal avaliação depende da interpretação dos agentes envolvidos, como a polícia e demais órgãos institucionais, o que pode incluir as vítimas nas diretrizes de

outro Protocolo, aquele relativo à migração ilegal que considera o migrante como criminoso.

Conforme Ela Wiecko V. de Castilho (2007), este Protocolo deu início a uma terceira fase do controle jurídico internacional sobre a temática do tráfico de pessoas e da prostituição a partir de alguns aspectos bem pontuais. Segundo a autora, anteriormente as vítimas eram consideradas apenas as mulheres brancas, depois passaram a ser incluídas as demais mulheres e as crianças, para então, somente no texto do Protocolo, serem consideradas vítimas as *pessoas*, ainda que tenha sido mantida uma correta atenção às mulheres e crianças, de fato aqueles indivíduos que mais incorrem nos processos transnacionais de tráfico. Além disso, os textos existentes anteriores ao Protocolo de Palermo deixavam as vítimas em uma sensível e complicada situação de ambigüidade, pois permitiam que essas fossem vistas como criminosas. O avanço nesta área foi garantir que as vítimas fossem tratadas da mesma maneira que sofreram sérios abusos, além de forçar os Estados membros a criarem serviços de assistência e mecanismos de denúncia.

O Protocolo de Palermo acolheu ainda a preocupação da Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores em combater o tráfico de pessoas com *propósitos ilícitos*, soma à prostituição qualquer outro tipo de exploração sexual e de servidão. Desta forma, o Protocolo empregou a cláusula *para fins de exploração*, que engloba qualquer tipo de exploração: sexual, do trabalho ou para remoção de órgãos, conforme explicitou o trecho de seu texto transcrito anteriormente. E se anteriormente a prostituição era mencionada como uma categoria única, depois de Palermo o gênero empregado foi o da *exploração*

*sexual*, que abarca todas as formas de exploração sexual como a exploração sexual no turismo, a prostituição, a pornografia infantil, além da escravidão sexual e do casamento forçado.

Atualmente, o documento é subscrito por 126 países. No entanto, seu texto não possui unanimidade entre eles. Um exemplo disso é a necessidade da União Européia em produzir, a partir do exemplo de Palermo, outros documentos que afirmassem sua posição política sobre o assunto.

Conforme suas diretrizes, o tráfico perpassa questões econômicas e sociais de cada país. A posição atual da União Européia pode ser entendida como um “descomprometimento” perante um problema de escala mundial, dado que seus países integrantes corriqueiramente se encontram entre aqueles que recebem as pessoas traficadas de outros locais. É evidente que a situação socioeconômica dos locais de origem facilitam a entrada de uma pessoa em uma situação de tráfico. Entretanto, a partir de seu entendimento sobre a questão, a União Européia pode justificar certas ações de seus países integrantes que pouco contribuem para a solução do problema em escala global, dado que estas muitas vezes se resumem a “erradicar” o problema internamente, por meio de políticas antimigratórias, incluindo a deportação.

Analisando criticamente o Protocolo, podemos perceber que há uma certa posição de neutralidade no que se refere ao debate sobre a prostituição e uma falta de precisão no que se refere a termos de crucial importância para delimitar situações de tráfico como consentimento, coação, fraude e os outros termos expostos no Protocolo.

Apesar deste e de outros limites inerentes à apreciação de cada país sobre o Protocolo de Palermo, o mesmo pode ser considerado como o esforço global que surtiu mais resultados no sentido de enfrentar, transnacionalmente, a questão do tráfico de pessoas, ainda que tenha ficado enfraquecida a proteção das mulheres adultas, quando se trata do exercício de qualquer forma de exploração sexual ou mesmo de trabalho forçado.

De fato, a elaboração de um texto que dê conta de todas as volubilidades relacionadas ao problema do tráfico de pessoas continua sendo um grande desafio, assim como a unificação legal com vistas a tratar do assunto em âmbito global, para além das particularidades jurídicas de cada país e respeitando o direito individual de cada pessoa envolvida, dando o suporte e a proteção devidos para fazerem valer esses direitos.

Apesar destes limites apontados de forma geral até aqui (e lembrando que os limites do texto não se resumem a estes, muitos grupos feministas fazem críticas severas a este Protocolo), o Protocolo de Palermo indicou diretrizes inéditas para o combate ao tráfico de pessoas. Os países que ratificaram seu texto se comprometeram a cumprir certas metas que já contribuem para o enfrentamento ao problema. Parte destas metas está contida em seu *Artigo 9* e são descritas a seguir com o intuito de mostrar a pertinência prática de seu texto:

### **Artigo 9 do Protocolo de Palermo:**

#### *Prevenção do tráfico de pessoas*

*1. Os Estados Partes estabelecerão políticas abrangentes, programas e outras medidas para:*

- a) *Prevenir e combater o tráfico de pessoas; e*
- b) *Proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimação.*

*2. Os Estados Partes envidarão esforços para tomarem medidas, tais como pesquisas, campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação, bem como iniciativas sociais e econômicas de forma a prevenir e combater o tráfico de pessoas.*

*3. As políticas, programas e outras medidas estabelecidas em conformidade com o presente Artigo incluirão, se necessário, a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.*

*4. Os Estados Partes tomarão ou reforçarão as medidas, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico.*

*5. Os Estados Partes adotarão ou reforçarão as medidas legislativas ou outras, tais como medidas educacionais, sociais ou culturais, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, a fim de desencorajar a procura que fomenta todo tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, conducentes ao tráfico.*

Dado que os fatores como a ausência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero, a instabilidade política de algumas regiões que são locais de origem de pessoas traficadas, a violência doméstica, física, psicológica ou sexual, formas de imigração ilegal e da constituição de “paraísos sexuais” procurados por “turistas”, além de sistemas de corrupção instituídos junto a órgãos públicos, as diretrizes de enfrentamento ao tráfico sugeridas pelo Protocolo de Palermo e constantes em seu Artigo 9 acima reproduzidas, incitaram os Estados Partes a articularem ações coordenadas no enfrentamento ao tráfico.

Um outro aspecto importante relacionado ao enfrentamento em âmbito global é o campo do direito internacional, uma vez que o “combate” às diferentes formas de exploração sexual esbarram em leis deficientes advindas de legislações

inadequadas e desatualizadas além das políticas excessivamente restritivas comumente encontradas nas legislações dos países receptores ou emissores

De acordo com Ela W. Castilho (2007), tendo em vista o princípio da legalidade, a implementação do Protocolo exige, ao nível dos Estados, a criação de novos tipos penais ou reformulação dos já existentes assim como a modificação de normas processuais penais. Por isso, torna-se necessário verificar a compatibilidade da legislação processual e penal dos Estados com os novos parâmetros do direito internacional.

Portanto, há um amplo e difícil caminho a ser percorrido, pois a eficácia da resposta penal no tráfico de seres humanos depende de uma uniformização de critérios legais. Vale lembrar ainda que o Protocolo foi elaborado com base na percepção de governos e organizações não governamentais de que o contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos estão aumentando, devido também ao processo de globalização e com ela, o acirramento das desigualdades sociais.

Em suma, é importante mencionar o fato de que o tráfico de pessoas se alicerça sobre redes criminosas transnacionais sofisticadas e bem constituídas. Apesar das críticas, o Protocolo de Palermo foi um dos primeiros eventos em nível mundial a reconhecer esta importante dimensão, o que já permite elevar as ações de enfrentamento e dar visibilidade a esta violação de direitos.

Para responder a complexidade das questões colocadas ao Protocolo de Palermo é necessário, ainda, ampliar o debate dentro dos movimentos sociais para que estes se posicionem levando em conta a abrangência das definições apresentadas.

## **1.4 A Legislação Brasileira relativa ao Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual.**

### **A Constituição Federal Brasileira de 1988**

A Constituição Federal de 1988 é a mais democrática das constituições brasileiras. Além disso, é a primeira e única na história jurídica nacional que disciplina em primeiro lugar os direitos e garantias fundamentais, reconhecendo sua importância e colocando tais direitos em posição de destaque, para somente então tratar da organização do Estado. Isso indica a predisposição do legislador constituinte em privilegiar os direitos e garantias fundamentais em detrimento de questões mais técnicas como a própria estruturação política do Estado.

O princípio da dignidade da pessoa é um dos fundamentos da Carta Constitucional de 1988 e da República Federativa do Brasil, estando exposto logo em seu artigo 1º, o que representa a abertura à defesa dos direitos humanos expressa na própria Constituição. Com relação ao princípio da dignidade humana na Constituição Federal trazemos à colação os argumentos de Flávia Piovesan e de Guido Soares:

Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como uma unidade e como um sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como um valor essencial que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular. (PIOVESAN; SOARES, 2002, p. 55).

No tocante aos direitos e garantias fundamentais, a Constituição ampliou notadamente a matéria, incluindo não apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais, econômicos e culturais como direitos fundamentais. Além disso, adota o posicionamento introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e repetido pela Declaração de Viena de 1993 em seu artigo 5º que dispõe que os direitos humanos são inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis.

Outro destaque é a inovação trazida pelo parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição, ao estabelecer que as “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Com isso, esses direitos previstos no texto constitucional não dependem de regulamentação infraconstitucional para deverem ser prontamente garantidos pelo Estado e poderem ser exigidos pela população perante os tribunais nacionais. Assim, com o estabelecimento de tais obrigações, identificamos a constituição de um moderno Estado de Direito, em que os cidadãos são titulares de direitos oponíveis *contra* o próprio Estado. Neste sentido, pondera Norberto Bobbio:

[...] passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão. (BOBBIO, 1992, p.3).

Com relação à infância, a Constituição Federal, em seu artigo 227<sup>10</sup>, parágrafo 4º prevê a punição a qualquer forma de abuso, violência e exploração sexual em face da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta o artigo 227, *caput* e parágrafo 4º, da Constituição Federal, ao apresentar dispositivos legais para a prevenção, a repressão e a punição do tráfico e da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos seguintes artigos: 82, referente à prevenção da prostituição infanto-juvenil; 83 a 85 que tratam da prevenção ao tráfico de crianças e adolescentes; 240 e 241 que prevêem a repressão e a punição da pornografia infanto-juvenil; 251 sobre a repressão e a punição ao tráfico; e, por fim, 258 relativo à repressão e à punição da prostituição e da pornografia de um modo geral.

Cumprе ressaltar que a Constituição Federal não faz referência específica ao tráfico de pessoas adultas, apenas na Convenção de Belém do Pará o tráfico de mulheres está explicitado como forma de violência contra a mulher. Assim, a vedação prevista na Convenção de Belém do Pará assume, em razão da matéria disciplinada, hierarquia constitucional. Importante, entretanto, ressaltar que tal matéria encontra-se disciplinada em legislação infraconstitucional, no caso, o Código Penal Brasileiro, a seguir analisado.

### **O Código Penal Brasileiro e a Lei 11.106/05**

---

<sup>10</sup> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

Embora o Governo Brasileiro tenha ratificado o Protocolo de Palermo em março de 2004, o Código Penal Brasileiro não é coincidente com o Protocolo no que se refere ao tráfico internacional de pessoas. Este último não reduz o tráfico de pessoas à exploração sexual, mas considera vítimas de tráfico pessoas desempenhando qualquer atividade em situação de servidão, ou análoga à escravidão, além daquelas submetidas à remoção de órgãos.

No Código Penal (Cap. V, Art. 231, incisos 1, 2 e 3) é considerado tráfico internacional de pessoas promover ou facilitar a entrada no território nacional de alguém que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. O emprego de violência, grave ameaça ou fraude e fins de lucro, aspectos centrais na conceituação de tráfico do Protocolo de Palermo, são contemplados com penas adicionais pelo Código Penal, mas não são os aspectos que definem o tráfico internacional de pessoas já que não contempla questões relativas ao trabalho forçado, remoção de órgãos e outras praticas análogas a escravidão.

O capítulo V do Código Penal foi recentemente alterado, pela Lei 11.106 de 28 de março de 2005. Essa nova norma trouxe modificações significativas para o ordenamento jurídico brasileiro, incorporando, inclusive, reivindicações das organizações da sociedade civil que atuam com a questão do tráfico de pessoas e da exploração sexual de mulheres e meninas.

A Lei 11.106/05 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”. Esta é uma reivindicação histórica do movimento de mulheres brasileiras, pois que a antiga redação do Código Penal era extremamente preconceituosa, possibilitando, em tese, somente a responsabilização do agente quando a mulher fosse “honestas”.

Outra grande alteração se verifica no artigo 231 e na criação de um novo artigo, o 231-A. De acordo com a nova redação, temos que o tráfico internacional de pessoas significa “[p]romover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro”.

Para essas situações, a pena é de reclusão de três a oito anos e multa, podendo ser majorada, em caso de emprego de violência, grave ameaça ou fraude, para cinco a 12 anos, além da multa e da pena correspondente à violência. Nesse caso, a grande inovação está na incorporação do termo “intermediar” ao tipo penal. Com esse artifício, é possível punir também os aliciadores, que na vigência da legislação anterior não poderiam ser responsabilizados.

A criação de um novo artigo, conexo ao artigo 231, também atende a uma demanda das organizações brasileiras que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas: define como crime o tráfico interno de pessoas. Esta alteração, inclusive,

foi um dos resultados da PESTRAF, que identificou rotas internas de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no Brasil até então oficialmente desconhecidas. Antes da aprovação da Lei 11.106/05 não era possível punir agentes responsáveis pelo tráfico interno de mulheres, crianças ou adolescentes, pois essa prática não configurava um fato típico e, portanto, passível a punição.

O artigo 231-A, define que: “promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição” se constitui em crime de tráfico interno de pessoas, punível com reclusão de três a oito anos e multa. Podemos então concluir que a introdução no cenário jurídico brasileiro desse novo tipo penal assume extrema importância ao viabilizar a responsabilização de pessoas que operam o tráfico interno de adolescentes para fins de exploração sexual, afora criar possibilidades reais de tais práticas serem prontamente reprimidas.

Em âmbito nacional, a Procuradora da República, Ela Wiecko Castilho em sua publicação: *"A Legislação Penal Brasileira Frente aos Protocolos Adicionais à Convenção de Palermo"* (CASTILHO, 2007) relacionou os tipos penais existentes na legislação brasileira aplicáveis ao tráfico internacional de pessoas e à imigração ilegal, avaliando sua adequação às definições estabelecidas nos Protocolo de Palermo. Estes tipos e princípios estão descritos detalhadamente no Anexo VI.

### **Legislação correlata e outras medidas**

Existem ainda outros dispositivos legais no enfrentamento a crimes correlatos ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, descritos a seguir:

- Lei de Proteção a Vítimas, Testemunhas e Réus Colaboradores:

Esta Lei, no 9.807/99, embora em muitos dispositivos carecedora de aplicabilidade, mostrou-se bastante importante no combate ao tráfico e ao crime organizado em geral, uma vez que possibilitou, ao menos em tese, a abertura de canais que promovam a desarticulação daquelas organizações.

- Lei de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores:

A Lei no 9.613/98, com alterações da no 10.701/03, representa uma grande aliada para o combate à lavagem de dinheiro e, indiretamente, ao tráfico de pessoas, pela proximidade destes dois tipos de crime. O Brasil é tido mundialmente como um país que possibilita, com relativa facilidade, a lavagem de dinheiro. A referida lei, embora também carecedora de maior aplicabilidade, mostra-se um grande avanço legislativo, inclusive em âmbito mundial.

De fato, é evidente que a impossibilidade que tornar legal o lucro obtido por meio de meios ilícitos desestimula a prática criminosa, uma vez que não há como utilizar-se das cifras obtidas.

Ao analisar particularmente o nosso país, veremos que todos os entraves relacionados ao efetivo combate do tráfico de pessoas tornam-se, em última análise, grandes incentivadores desta. Neste sentido, destaca-se o sentimento de

impunidade, descrédito no Poder Judiciário, morosidade processual, corrupção, assim como a relativa facilidade em se utilizar, legalmente, os lucros obtidos por meio desta atividade (lavagem de dinheiro).

Outros entraves de caráter estrutural, não menos importante que aqueles, são facilmente constatados ao se estudar o tema proposto. É visível a falta de cooperação e coordenação dos órgãos envolvidos no combate ao tráfico de pessoas, tanto no âmbito nacional quanto internacionalmente.

Quanto às polícias, o combate ostensivo não raras vezes é visto com desconfiança por partes dos agentes das polícias civil e federal, acreditando-se, por puro preconceito ou até desconhecimento jurídico, ser a vítima de tráfico colaboradora deste crime.

Segundo Faleiros (2003) o desmonte e o combate a este tipo de violência se realizam por meio também da responsabilização legal dos envolvidos, da denúncia, da instauração do devido processo e do julgamento. A legislação brasileira vigente, com sua caracterização limitada e desatualizada dos crimes sexuais, bem como a concepção repressiva da Polícia (quando não seu envolvimento direto nos crimes sexuais), a lentidão da Justiça, a tolerância da sociedade e a impunidade vêm dificultando a responsabilização dos culpados e contribuindo à violação dos direitos.

Estas dimensões de enfrentamento ao tráfico no contexto brasileiro se encontram respaldadas nas discussões existentes sobre o tema em nível

transnacional, especialmente no que se refere à elaboração da legislação brasileira que visa regular as ações de âmbito legal.

O próximo capítulo procura examinar as diferentes abordagens qualitativas do tráfico de pessoas existentes no Brasil e que de alguma maneira, subsidiaram as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual

## **CAPÍTULO 2**

### **AS ABORDAGENS QUANTI-QUALITATIVAS DO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL**

O objetivo do segundo capítulo é apresentar diferentes abordagens quanti-qualitativas do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil. Como citado anteriormente, partiremos da primeira grande pesquisa sobre tráfico de pessoas realizada no país, a PESTRAF, em 2002.

A partir dos dados gerados pela PESTRAF, outras pesquisas foram desenvolvidas por meio do financiamento de Organismos Internacionais, do Governo Federal e de Universidades brasileiras. Nesta análise, apresentaremos cinco destes estudos, a saber: 1) Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças – Brasil; 2003 2) Diagnóstico da Situação do Tráfico de Mulheres para Fins de Exploração Sexual, 2004; 3) Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, 2004 4) Índícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos, 2005 5) Tráfico de Seres Humanos para Fins de Exploração Sexual no Rio Grande do Sul, 2006;

O critério<sup>11</sup> utilizado para escolha foi à relevância das pesquisa desenvolvidas sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no cenário nacional e seus achados.

O tema do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para de exploração sexual se apresentou sob a forma de investigação científica a partir de 2002, por meio dos estudos realizados por Leal & Leal (2003) na Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF. Coordenada por Leal & Leal, que teve abrangência nacional e compôs o esforço internacional coordenado pela Comissão Internacional de Mulheres / Organização dos Estados Americanos (OEA), Instituto Interamericano da Criança / Organização dos Estados Americanos (Uruguai) e Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos / De Paul University, Chicago (EUA).

O objetivo da pesquisa foi o levantamento de dados sobre o fenômeno do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes na intenção de produzir conhecimento especializado e atualizado. No Brasil, o estudo apontou pela primeira vez a existência de 241 rotas (LEAL & LEAL, 2003) de tráfico e seus pontos estratégicos, as cidades de fronteira de norte a sul do país. Pela primeira vez foram identificadas rotas domésticas, 110, além de 131 rotas internacionais.

---

<sup>11</sup> Naturalmente, existem outras publicações relativas ao tráfico, como guias, folders e relatórios, em sua maioria desenvolvidos pelos órgãos de cooperação internacional, que objetivam difundir o tema e subsidiar as ações de atendimento, enfrentamento e capacitação. Estes guias e manuais desenvolvidos de 2002 a 2006 não estão listados neste capítulo e entrarão como ações desenvolvidas por na análise realizada no próximo capítulo.

Os resultados da PESTRAF foram amplamente divulgados, dando maior visibilidade à questão e desencadeando várias ações, dentre elas a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Exploração Sexual que será apresentada no Capítulo 3 e as ações relativas à adequação do Código Penal Brasileiro, sobre tráfico interno, discutido no primeiro capítulo.

A PESTRAF indicou uma estreita relação entre a pobreza e a exploração sexual de mulheres, crianças e adolescentes, pois as rotas de tráfico apresentam-se em maior número nas regiões menos favorecidas e desenvolvidas econômica e socialmente do Brasil.

A pesquisa revelou que a região Norte apresenta a maior concentração de rotas (76 rotas), seguida pela região Nordeste (69 rotas), e com maior diferença, das regiões Sudeste (35 rotas), Centro-Oeste (33 rotas) e Sul (28 rotas).

Apesar deste dado trazido pela PESTRAF não há como negar a atuação das redes criminosas em todas as regiões do país. A pesquisa realizada em 2006, no Rio Grande do Sul, comprova que mesmo as regiões com um índice de desenvolvimento econômico e social mais satisfatório é presente a atuação das redes criminosas, relativas ao tráfico de pessoas, sobretudo mulheres e adolescentes.

Ainda de acordo com a PESTRAF, as vítimas brasileiras das redes internacionais de tráfico são, em sua maioria, adultas e que há uma predominância de mulheres e adolescentes afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos, dado identificado pela no cruzamento das informações levantadas pela mídia. O levantamento identificou que a maioria são de classes populares, tem baixa

escolaridade; moram em espaços urbanos periféricos; tem filhos; exercem atividades laborais de baixa remuneração, sem carteira assinada e que envolvem uma prolongada e desgastante jornada diária, estabelecendo uma rotina desmotivadora e desprovida de possibilidades de ascensão.

Vindas, sobretudo, de cidades litorâneas (Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Recife e Fortaleza) são presas fáceis ao rentável negócio do tráfico. Existe, ainda um número considerável de casos nos estados de Goiás, São Paulo, Minas Gerais e Pará. Os destinos principais são a Europa (com destaque para a Itália, Espanha, Holanda e Portugal) e países da América Latina (como Paraguai, Suriname, Venezuela e República Dominicana).

De acordo com o levantamento da PESTRAF sobre a veiculação na mídia, as 219 matérias de jornais levantadas especificam a idade de 98 delas (44,7%). As outras 121, apesar de não receberem especificação etária, são citadas como “mulheres” e “adolescentes” não havendo um número considerável de crianças vítimas deste tipo de exploração.

Sobre os aliciadores, esta pesquisa verificou que são predominantemente brasileiros, a maioria do sexo masculino, pertencem a diferentes classes sociais, com idades entre 20 e 50 anos. Alguns pertencem às elites econômicas, são proprietários/ funcionários de boates ou de outros estabelecimentos que fazem parte da rede de favorecimento. Muitos exercem funções públicas nas cidades de origem ou de destino do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes.

De acordo com a mídia e com os inquéritos analisados são os brasileiros do sexo masculino os principais aliciadores para o tráfico, principalmente transnacional.

Com relação às mulheres que estão na conexão do tráfico, exercendo a função de recrutamento e de aliciamento de outras mulheres (parentes, amigas, vizinhas).

Nos anexos deste trabalho temos na íntegra as recomendações geradas pela PESTRAF. Estas recomendações são um conjunto de propostas que foram surgindo na ocasião da Pesquisa e solidificando-se nos relatórios finais das respectivas regiões. As recomendações foram, em grande medida, incorporadas pelo Governo Brasileiro.

Em 2003 foi realizada uma pesquisa também sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes, mas sua abordagem se deu a nível transnacional. Organizada por Damásio de Jesus (2003), Relator-Geral do Grupo Brasileiro de Associação Internacional de Direito Penal (AIDP) o estudo foi quase concomitante a PESTRAF e buscou retratar o panorama do tráfico de mulheres, analisando a regulamentação existente e as políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico, agregando informações produzidas por órgãos oficiais agregando as informações sobre o assunto no país durante o período de 1994 a 2001.

Desta maneira, a pesquisa Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças – Brasil procurou verificar os possíveis avanços na legislação nacional relativos à prevenção e à repressão ao tráfico, à proteção das vítimas e à jurisprudência nacional.

Foi constatado na dinâmica do tráfico de pessoas a presença marcante de mulheres adultas e que estas podem também se relacionar a outros tipos de crime como o tráfico de drogas. Relacionado a crianças e adolescentes contata-se também que a outras modalidades de exploração e violência sexual (“turismo sexual”, pedofilia, pornografia ou abuso sexual) se sobrepõe ao tráfico. O autor também relaciona as situações de pobreza, discriminação de gênero, conflitos familiares, instabilidade política e econômica (p.169) como fatores relevantes para este tipo de exploração, sobretudo quando se fala na venda de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual.

Por se tratar de um trabalho direcionado à realidade brasileira, na ausência de dados que cobrissem o país de norte a sul, as conclusões do pesquisador, sempre que possível, foram generalizadas para todos os Estados da Federação, aspecto observado pela própria pesquisa (JESUS, 2003) o que faz com que se mascare um dado importante sobre as peculiaridades e as diferentes configurações do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no Brasil. A título de informação, dos dados da PESTRAF, até a realização desta pesquisa ainda não tinham sido publicados.

Outro dado importante constatado pela pesquisa foi a baixa colaboração dos Governos Estaduais em fornecerem dados sobre o assunto. O índice de retorno de informações demandadas pela pesquisa por parte das mais diferentes instâncias desses Governos foi muito baixo. De todos os 26 Estados brasileiros, além do Distrito Federal, apenas dez Estados responderam às solicitações da pesquisa até meados de 2001, quando esta se deu por encerrada: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e

São Paulo. Ainda assim, diversos órgãos estaduais respondentes afirmaram não dispor de dados satisfatórios ou afirmaram que a dimensão do tráfico de seres humanos não era grave.

As conclusões mais relevantes, trazidas pelo estudo, mostraram que até aquele momento ou a consciência em relação à relevância do tráfico de pessoas ainda não havia atingido um grau satisfatório no Brasil, ou os Estados simplesmente não produziam nem processavam os dados. Além disto, até 2001 não haviam sido reportadas políticas públicas especificamente voltadas para o combate ou para a assistência às vítimas do tráfico de pessoas e o Governo Brasileiro não tinha assinado o Protocolo de Palermo. Outras questões, trazidas também pela PESTRAF foram da insuficiência da legislação brasileira no enfrentamento, a precariedade de políticas e ações preventivas.

Outra pesquisa que teve seus dados bastante difundidos foi a realizada pelo advogado e consultor Marcos Colares que realizou um levantamento de inquéritos e processos em andamento entre 2000 e 2003 sobre tráfico de pessoas nos estados de Goiás, Rio de Janeiro, Ceará e São Paulo cedidos pela Polícia Federal e pela Justiça Federal. Esta pesquisa foi realizada numa parceria entre o Ministério da Justiça e o financiador foi o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC.

A escolha da realização da pesquisa nesses estados deu-se por diferentes razões. São Paulo e Rio de Janeiro foram escolhidos por serem consideradas, de acordo com essa pesquisa, as principais “portas de saídas” das vítimas do tráfico

internacional, onde é “canalizado” o tráfico de outros Estados brasileiros. Estas cidades foram elencadas, pois, na época, faziam parte do Projeto Piloto de Combate ao Tráfico de Seres Humanos implementado pela UNODC. Goiás foi escolhido por sua fama em ser considerado o Estado mais “freqüentemente envolvido em casos de tráfico de pessoas”; além disso, um dos fatores determinantes para a inclusão de Goiás é a sua posição e inter-relação com as demais cidades do entorno<sup>12</sup> do Distrito Federal.

A inclusão do Ceará neste levantamento é motivo de discussão e questionamento, pois o Ceará não se encontra dentre aqueles Estados com maior incidência do crime de tráfico. O diferencial deste Estado deve-se, de acordo com o autor, à grande migração de mulheres e adolescentes do interior para a Capital Fortaleza, em busca de emprego no crescente mercado do turismo sexual<sup>13</sup>.

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os perfis das vítimas para fins de exploração sexual realizado no Brasil. É importante observar que os dados apresentados por esta pesquisa devem ser vistos no seu devido contexto, uma vez que o levantamento não traçou um perfil completo do tráfico em todo território nacional nem analisou inquéritos em todas as unidades da federação.

O diagnóstico foi realizado por meio de questionários, os quais foram preenchidos com os dados da vítima, do indiciado e do fato ocorrido. A partir desses dados, pôde ser constatado aumento substancial no número de casos investigados,

---

<sup>12</sup> Conjunto de cidades do estado de Goiás que formam um cinturão em torno de Brasília, e concentram pobreza e alto índice de problemas de segurança pública.

<sup>13</sup> Este termo tem sido debatido por especialistas na área, que defendem mudança na nomenclatura por acreditarem que turismo não envolve exploração sexual, mas diversão saudável. A expressão mais adequada, para este grupo seria exploração sexual no turismo.

quando comparados o primeiro (2000) e o último ano (2003) investigados. De acordo com a pesquisa, apenas 30% dos casos estudados resultam de investigação policial, os outros 70%, de denúncias anônimas ou depoimentos das vítimas ou parentes. Esse dado indica que uma campanha de esclarecimento da sociedade sobre o tráfico, que ensine a população a identificar o crime, pode ajudar num combate mais efetivo.

Quanto ao perfil das pessoas traficadas esta pesquisa levantou que as mulheres formam a grande maioria das vítimas. Dos 36 processos analisados, em apenas um a vítima é do sexo masculino. Isso ocorre, principalmente, pela intensa atuação das redes internacionais de prostituição no Brasil. Mas é preciso levar em conta o fato da legislação nacional só tipificar este crime quando a vítima é uma mulher, caso do Código Penal, ou quando ela tem menos de 18 anos, caso do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta informação corrobora com os dados levantados em 2002.

Quanto ao perfil dos indiciados, tal qual identificado na PESTRAF são predominantemente homens com mais de 30 anos. Deve ser levado em consideração o fato de que foram registrados mais de 40 policiais federais envolvidos o que mostra lacunas no enfrentamento e a forte relação com a corrupção e a impunidade, já levantada pela PESTRAF em 2002.

Mesmo assim, nesta pesquisa observa-se um expressivo número de mulheres envolvidas no crime. É interessante observar que quando a ação criminosa envolve mais de uma vítima na mesma operação, as mulheres são minoria entre os

acusados. Porém, esta situação se inverte quando se trata de casos com vítimas isoladas. Ou seja: as mulheres se tornam maioria entre os acusados.

Isso ocorre porque o tráfico percebe que usar mulheres como aliciadoras confere mais credibilidade às ofertas de emprego usadas como isca para enganar as vítimas sem experiência no mercado do sexo. Já os casos de aliciamentos de várias vítimas de uma só vez costumam envolver mulheres que já atuam como prostitutas no Brasil e estão acostumadas a negociar com homens.

É necessário agir sempre com muita cautela quando o assunto é estabelecer o perfil dos criminosos, devido à construção de estereótipos já que algumas dessas características tendem a se modificar ao longo do tempo, tornando-se mais eficaz trabalhar com dados gerais, sem características pré-determinadas, evitando-se, assim, o crescimento de preconceitos contra determinada classe ou perfil de pessoas.

Em 2004 foi publicada a Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, por meio da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual, coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, financiada pelo UNICEF e desenvolvida pelo Grupo VIOLES/SER/UnB.

A Matriz realizou um mapeamento dos municípios brasileiros vulneráveis à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, realizado a partir de dados e pesquisas sobre o tema, tais como: o mapeamento geo-social e político dos municípios brasileiros; a PESTRAF; o relatório da CPMI de 2004; o mapeamento

dos pontos de exploração sexual nas estradas federais onde há registro de casos de exploração sexual comercial de adolescentes e informações coletadas pelo serviço Disque Denúncia Nacional. O estudo constatou que a exploração sexual de crianças e adolescentes se distribui por todas as regiões do país, sem qualquer distinção entre cidades de maior ou de menor concentração populacional.

A Matriz identificou 932 municípios e localidades brasileiras onde há ocorrência da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e levantou, ainda, informações sobre os programas existentes nesses municípios: programas federais e programas das organizações da sociedade civil e de cooperação internacional.

A pesquisa apontou também as áreas de risco - rodovias, portos fluviais e as zonas de fronteiras. Na pesquisa havia 10 cidades gêmeas em 7 estados. Os dados da pesquisa confirmam que a exploração sexual de crianças e adolescentes se organiza no interior do Brasil, e tem seu desdobramento na mobilização das crianças e adolescentes em âmbito municipal, intermunicipal e internacional pelas redes criminosas.

Sobre as ações governamentais levantadas pela Matriz, somente estão diretamente relacionados com a exploração sexual de crianças e adolescentes os Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Programa Sentinela e o Ministério da Saúde com o Programa DST/ AIDS. Este dado nos mostra que não há, portanto, um programa que realize ações eficazes e integradas

no enfrentamento a exploração sexual. O estudo aponta algumas recomendações para integrar as diversas políticas no enfrentamento a exploração sexual.

Com relação ao universo de mulheres e transgêneros, em 2005 foi realizada uma pesquisa sobre o indício de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via Aeroporto de Guarulhos – São Paulo.

Esta pesquisa foi desenvolvida por meio da parceria entre a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Receita Federal, a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária e a Associação Brasileira da Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude sob a Coordenação do UNODC e seu Escritório de Combate ao Tráfico de Seres Humanos em SP.

O objetivo foi apreender dinâmicas vinculadas ao tráfico internacional de pessoas entre brasileiros deportados ou não admitidos em outros países e que retornaram ao Brasil. Os termos deportados e não admitidos ou rechaçados referiram-se a duas situações diferentes nos deslocamentos internacionais.

Segundo a pesquisa, pessoas deportadas são aquelas que se encontravam residindo no país de destino e são enviadas pelas autoridades de volta para o país de origem. Os motivos para deportação são diversificados, podem envolver apenas a permanência irregular em um país ou o envolvimento em algum delito. Já as pessoas não admitidas ou rechaçadas são aquelas às quais se nega o ingresso no país de destino ou no qual desembarcam.

Freqüentemente elas só saem do aeroporto ao qual chegaram para embarcar em um voo que as devolva ao país de origem. A não admissão em um país estrangeiro não está necessariamente vinculada a irregularidades. A simples suspeita de que um suposto turista é um potencial migrante é motivo para a não admissão.

A pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem qualitativa, baseada na observação das dinâmicas de recepção dessas pessoas no aeroporto e em entrevistas em profundidade com os passageiros que chegaram em vôos do exterior.

A principal conclusão que esta pesquisa chegou foi que as mulheres que migraram para trabalhar na indústria do sexo na Europa compartilham das mesmas características sócio-econômicas das que são deportadas e retornam ao Brasil pelo aeroporto de Guarulhos

A constatação permite concluir que parte das mulheres brasileiras deportadas ou não admitidas na Europa são vítimas de tráfico internacional com fins de exploração sexual. O estudo mostrou que há um estereótipo das brasileiras de certas camadas sociais, cor de pele e estilo de corpo que as define como prostitutas no exterior.

A pesquisa revelou, ainda que as mulheres que se encaixam nesse perfil recebem em geral tratamento humilhante nos aeroportos internacionais.

Segundo a pesquisa, aproximadamente 24% das 175 mulheres entrevistadas que foram deportadas afirmaram que ofereceram serviços sexuais na Europa.

O estudo apontou que há uma forte preocupação, principalmente pelos países europeus, pela migração irregular e que as brasileiras são, em muitos casos, associadas ao estigma da prostituição.

Outro ponto importante foi sobre o aliciamento já que poucos casos se relacionavam a grave exploração/violência/coação. Diferente dos outros achados, esta pesquisa mostra que dentre as entrevistas que não foram admitidas há uma forte relação com vizinhos, amigas e parentes que já residem no exterior ou atuam na indústria do sexo.

Houve ainda uma contribuição na apresentação da dura realidade das transgêneros, que apresentaram questões de violência, ameaças e extrema exploração e discriminação e que vem recebendo pouca atenção nas discussões do tráfico internacional de pessoas.

A última pesquisa relacionada foi a “Tráfico de Seres Humanos para Fins de Exploração Sexual no Rio Grande do Sul” que fez parte do projeto “Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil”, desenvolvido também pelo UNODC com o apoio do Ministério da Justiça e da Secretaria de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul.

O objetivo foi apresentar a dinâmica do tráfico de pessoas no Rio Grande do Sul (RS) a partir dos resultados provenientes da PESTRAF para a Região Sul utilizando também os inquéritos policiais instaurados entre 1996 e 2004 e as notícias veiculadas pela mídia impressa no Estado entre 1996 e 2004.

A pertinência desta pesquisa reside no fato do Rido Grande do Sul se constituir como região de fronteira e refletindo, portanto, peculiaridades as outras formas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sobretudo na aplicação das medidas já que o assunto deve ser tratado em conjunto pelos países fronteiriços: Brasil, Argentina e Uruguai. Desta forma, sendo o RS o Estado brasileiro fronteiriço dos países platinos, ele se constituiu num espaço privilegiado para a compreensão do fenômeno.

A pesquisa concluiu que os locais com maior incidência do tráfico na região são a serra gaúcha e a fronteira com a Argentina (principalmente nas cidades de Caxias do Sul e de Uruguaiana), a partir de rotas constituídas tanto terrestres quanto aéreas, facilitadas pelo grande trânsito de pessoas de diferentes nacionalidades e Estados nestas regiões, mobilizadas pelas tramas comerciais e culturais (universidades, turismo, etc) existentes em tais localidades.

Com relação ao perfil das vítimas e dos aliciadores, esta pesquisa não encontrou diferenças substanciais com aquilo encontrado nos dados oriundos de outras pesquisas realizadas em outras partes do país, especialmente da PESTRAF, ou seja, as vítimas no RS são, sobretudo mulheres exploradas por aliciadores na grande maioria brasileiros ou estrangeiros hispanofônicos, provenientes de países do Mercosul e da Espanha. Crianças e adolescentes foram identificados nas estradas sendo vítimas de abuso sexual e de outras formas de violência.

No que se refere à apreciação da mídia sobre o assunto, a pesquisa constatou haver uma disparidade substantiva entre o número de inquéritos policiais e de denúncias sobre o assunto e a repercussão que estes casos possuem na imprensa

local. De acordo com os dados da pesquisa, essa disparidade entre as estatísticas oficiais e o espaço que estas recebem na mídia local pode ser explicada porque existe uma dificuldade do sistema de responsabilização de enquadrar determinadas ocorrências como tráfico de pessoas.

Outra constatação interessante desta pesquisa foi perceber que o Estado conta com um número de cidades (exatamente 49 municípios) onde foi verificado a incidência de redes criminosas de tráfico superiores àquele encontrado em outros Estados tidos como mais tradicionalmente vinculados ao tráfico de pessoas no Brasil, como o Pará (37 cidades), Rio de Janeiro (33 cidades), Mato Grosso do sul (31 municípios), assim por diante. Este dado pode ser corroborado com o dado da Matriz Intersetorial, que identificou a exploração sexual de crianças e adolescentes em 932 municípios brasileiros.

Apesar de flagrante, o tráfico de pessoas no RS não se constitui no foco das atenções do Estado, que em realidade se encontra fortemente marcado pela abordagem do abuso sexual de crianças e adolescentes, algo em parte justificado por este se constituir em um problema de proporções alarmantes naquele Estado.

Mesmo com abordagens e objetivos distintos, todas as pesquisas apresentadas contribuíram na análise, na categorização e, conseqüentemente, na elaboração de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil.

Relacionado à abordagem quali-quantitativa, a PESTRAF foi o marco entre as pesquisas desenvolvidas até então porque deu o primeiro passo no apontamento do

fenômeno e na identificação das rotas, articulando, nos cinco Estados da Federação, os grupos e redes da sociedade civil que já atuavam na defesa dos direitos humanos, fortalecendo as coordenações locais e a articulação da rede nacional de enfrentamento da exploração sexual.

A PESTRAF, naturalmente, não abarcou toda a complexidade que envolve esta temática por ter sido uma pesquisa que analisou os dados secundários e não trabalhou diretamente com os casos de pessoas traficadas.

Pós PESTRAF outros dados foram encontrados e, de acordo com o apresentado neste capítulo, foram de grande importância na análise da jurisprudência brasileira, na investigação de inquéritos relativos ao tráfico de pessoas, na análise das ações desenvolvidas pelo poder público no enfrentamento a exploração sexual de crianças e adolescentes, no estabelecimento do perfil das pessoas não admitidas e suas relações com o tráfico internacional pessoas além de um estudo que mostra a especificidade do tema em uma unidade da Federação.

A pesquisa, portanto, é um instrumento estratégico e com dimensão política concreta. Serve como espaço de denúncia, além de afirmar cientificamente a realidade, fortalecendo uma rede de profissionais e instituições que se ocupam com o tema do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

As pesquisas desenvolvidas orientaram também o poder público na criação de mecanismos institucionais democráticos para construir e elaborar as ações, entre elas o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas. O desafio está em se apropriar destes dados para a construção de um discurso que se paute na

proposição de políticas públicas eficazes, como apontado por todas elas e não apenas em ações pulverizadas.

É inegável a contribuição da pesquisa para o debate da quantificação e, principalmente, para o mapeamento. Contudo, a pesquisa precisa ser vocalizada pela sociedade e incorporada pelo poder público, para que este cumpra de forma competente o papel que se propõe.

## **CAPÍTULO 3**

### **O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: AS AÇÕES DO GOVERNO BRASILEIRO.**

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas desenvolvidas entre os anos de 2002 e 2006. Como exposto na Introdução deste estudo, também foram levantadas as ações realizadas em parceria com a Sociedade Civil e a Cooperação Internacional.

Para qualificar a análise estas ações foram divididas em cinco grandes eixos de atuação: atendimento; prevenção; repressão; pesquisa, mobilização e articulação e, finalmente, relações internacionais. Três destas categorias: atendimento, prevenção e repressão, foram idealizadas a partir da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que categoriza as ações do poder executivo nestas três grandes frentes.

Dado o seu caráter multifacetado e transnacional, o enfrentamento ao tráfico de pessoas requer ações conjuntas das políticas sociais brasileiras. Nos últimos anos, um esforço entre o Governo Federal e Governos Estaduais, sociedade civil e organismos internacionais tem procurado trazer à luz medidas preventivas, repressivas, de atendimento além de estreitar as relações do Brasil com países ditos, “receptores” ou “exportadores”. Mesmo assim, as ações governamentais não se apresentam de forma coordenada. Ao contrário, encontram diluídas, em muitas instancias do poder executivo ou legislativo. As ações de enfrentamento, até então pulverizadas, só passam a ser organizadas, pelo menos formalmente, a partir de

outubro de 2006, com a publicação do Decreto relativo a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, exposta ao final deste capítulo.

Nas últimas décadas a sociedade civil tem tido um papel fundamental na defesa dos direitos humanos. É inegável a mobilização da sociedade civil e de suas expressões (ONGs, Fóruns e Movimentos Sociais) contra a exploração sexual, inicialmente de crianças e adolescentes, na década de noventa. Segundo a PESTRAF (pág 43) articulada com as redes em nível local e global, o debate público nacional e internacional foi ampliado e o Brasil foi representado em diversos eventos na defesa dos direitos humanos, tais como: IV Conferência de Mulheres em Beijing (1995); a Consulta das Américas contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizada em Brasília 1996; a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, em Palermo, em 2000 e no I e II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizados, respectivamente, em Estocolmo (1996) e em Yokohama, 2001.

Com o crescimento das atividades criminosas como o tráfico de pessoas, a mobilização se ampliou e diversas atividades tem sido desenvolvidas. A importância da apresentação da ação destas organizações reside em sua contribuição para o estabelecimento de políticas públicas de enfrentamento, pois em certo sentido, muitas destas ações foram pioneiras em combater o tráfico de pessoas no Brasil antes que o próprio Estado brasileiro empreendesse medidas oficiais.

Devido à interface e parceria direta as ações do Governo Federal, a pesquisa contemplou a análise de 10 organizações, com suas respectivas ações, objetivos e

parcerias. O resultado deste levantamento encontra-se no quadro azul, no apêndice III deste trabalho.

Analisando os quadros em questão, percebemos que a atuação destas organizações é anterior ao ano de 2002, quando a PESTRAF denuncia as rotas de tráfico de pessoas no Brasil. Este fator nos mostra a larga experiência deste segmento na mobilização no enfrentamento ao tráfico de pessoas e tem muito que contribuir com o Governo Federal na elaboração e na implementação de políticas de atendimento, prevenção e na mobilização social, dada sua longa experiência.

Quanto às parcerias estabelecidas, percebemos que todas as organizações da sociedade civil pesquisadas têm relação direta com órgãos da cooperação internacional, principalmente no que diz respeito ao financiamento das ações propostas.

Somado as ações da sociedade civil, a cooperação internacional possui um papel estratégico na ampliação das redes de enfrentamento ao tráfico de pessoas, além da captação de recursos internacionais, em grande parte destinados às organizações da sociedade civil para os programas de prevenção e atendimento às vítimas. Neste estudo foram pesquisadas 6 destas organizações que estabelecem parcerias diretas com o Governo Federal. O resultado deste levantamento também se encontra no Apêndice III.

Com relação à atuação da cooperação internacional é interessante trazer a tona o papel da ONU e suas agências. A Organização das Nações Unidas é uma instituição internacional formada por 192 Estados soberanos, fundada após a 2ª Guerra Mundial com o discurso de manter a paz e a segurança no mundo, fomentar

relações cordiais entre as nações, promover progresso social e direitos humanos. Os membros são unidos em torno da Carta da ONU, um tratado internacional que enuncia os direitos e deveres dos membros da comunidade internacional.

Ligados à ONU há organismos especializados que trabalham em áreas diversas. Estes organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF), compõem o Sistema das Nações Unidas. No Brasil, a ONU tem representação fixa desde 1950, quando o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a OIT (Organização Internacional do Trabalho) começaram seu trabalho no país.

Atualmente, há 18 agências, fundos, programas e comissões regionais no Brasil. Neste estudo identificamos 4 destas agências, por terem ações em parceria com o Governo Brasileiro, a saber: OIT, UNICEF, UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) e UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes).

A forma de apoio da ONU ao Brasil muda de uma agência para outra, dependendo de seu mandato e especialidade. Mas, em geral, as Nações Unidas trabalham por meio de projetos de cooperação técnica, realizados com o governo em suas diferentes esferas, assim como com a sociedade civil, a academia e o setor empresarial.

De acordo com a tabela verde, no Apêndice IV, podemos perceber que a cooperação internacional também tem atuado no Brasil, no enfrentamento ao tráfico de pessoas, antes a 2002. Porém a maioria das ações descritas foram empreendidas

pós 2003, o que leva a crer que a ratificação do Protocolo de Palermo, em 2004 e as denúncias levantadas pela PESTRAF e outras pesquisas também mobilizaram este segmento.

### **3.1 As Ações de Enfrentamento realizadas pelo Governo Federal**

Com relação à atuação do Governo Brasileiro foram pesquisados 15 setores e um total de 37 ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nos quadros vermelhos temos as ações implementadas, as parcerias estabelecidas, o objetivo e as diretrizes identificadas em cada ação.

Quanto ao período de atuação, após o ano de 2002 temos o maior número de ações empreendidas pelo poder público ficando claro que a ratificação do Protocolo de Palermo e a denúncia das rotas, por meio das pesquisas empreendidas, elevou o tema e mobilizou o Governo no enfrentamento.

Ressalta-se ainda que o Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foram quem, em 2006, empreenderam esforços para elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas. As parcerias estabelecidas pelo Ministério da Justiça, em geral com outros órgãos do Governo e com a cooperação internacional foram determinantes para que a formulação da minuta da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas tivesse o formato apresentado. Com relação às diretrizes estabelecidas para a análise das ações levantadas, os principais achados foram:

### **3.1.1 Atendimento:**

Os Ministérios que agregam ações de atendimento mais específicas às vítimas de tráfico de pessoas são o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério da Saúde embora outros cinco Ministérios também desenvolvam ações indiretas.

O MDS busca articular os programas sociais existentes com a temática do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Apesar desta proposta, a incorporação do tema ainda é frágil e pouco específica. Com relação ao acolhimento é oferecido nos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (atendimento institucional; casa-lar; república; casa de passagem; albergue; família acolhedora), dentro do Sistema Único de Assistência Social que está sendo implementado no Brasil. O que se pretende nestas ações é oferecer acolhida aos egressos de situações de tráfico de pessoas com vistas à prevenção do agravamento da situação de violação, bem como reparação da mesma e reintegração ao convívio familiar e social. A pergunta que fazemos para este tipo de ação é: O sistema de abrigo responde as demandas das vítimas de tráfico? Estão, os profissionais envolvidos no atendimento, devidamente capacitados a receber estas pessoas com as peculiaridades expressas pelo tráfico de pessoas para fins sexuais?

O Ministério da Saúde tem suas ações também no atendimento indireto, atuando no tema da violência contra mulheres e adolescentes. O objetivo é organizar as redes de atenção integral para mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, articulando ações de prevenção e profilaxia das DST/ AIDS e hepatites, estabelecidas por intermédio de normas técnicas de prevenção e

tratamento dos agravos resultantes da violência sexual, a anticoncepção de emergência, a interrupção da gravidez prevista em lei, os aspectos jurídicos do atendimento às vítimas da violência sexual, atenção psicossocial, promovendo o empoderamento feminino e a não repetição desses casos, contanto em 2005 com 250 serviços especializados de referência em atenção à violência sexual. Não há especificidade, neste programa, ao tráfico de pessoas.

GOVERNO FEDERAL – Ações de enfrentamento – 1					
Ministérios	Ações/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes
Ministério da Educação	Ações de apoio educacional a crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social Projeto Escola que Protege	Sensibilizar e capacitar profissionais da educação quanto aos temas relativos à violência física, psicológica, negligência, abandono, abuso sexual, exploração do trabalho infantil, exploração sexual comercial, tocando no tema do tráfico de pessoas.	2004	Convênios com 34 ONGs, localizadas em 15 Estados brasileiros (AC, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP), num investimento total de R\$ 3.627.905,38.	Pesquisa, Mobilização e Articulação,
Ministério da Saúde	Atenção à saúde do trabalhador	Identificação e encaminhamentos adequados de situações de risco profissional e exploração de trabalho escravo, incluindo de trabalhadores oriundos de outros países de forma irregular, assim como de trabalho infantil, em suas piores formas, já ocorrendo experiências pioneiras em algumas regiões.	2002	DRT/MTE, OIT, Ministério Público e Universidades.	Atendimento
	Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção da Saúde	Prevenção, atenção e recuperação de crianças e adolescentes em situação ou risco de abuso e exploração sexual, formação continuada de profissionais de saúde para atendimento integral a crianças e adolescentes; a prevenção e profilaxia das DST/ AIDS em todo território nacional.	2004	Estados e Municípios	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Programa de Combate à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes	Atender os 1.104 municípios (mapeados na Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes) na área as saúde, psicologia e assistência	2005	SEDH, Estados e Municípios	Atendimento, Prevenção
	Programa de Atenção Integral à Família (PAIF),	Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para atendimento de grupos familiares em dificuldades, seja em função da pobreza e das desigualdades, ou por injustiças causadas por fatores de risco e de exclusão social. A base do programa fica em bairros com maior concentração de famílias necessitadas. Funciona através de uma rede básica de atendimento	2004	Estados e municípios	
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Assegurar a proteção social especial a crianças e adolescentes de 07 a 15 anos, através da concessão de bolsas aos que tiveram seu direito ao não trabalho violado e igualdade de condições e acesso p/ a permanência na escola, assim como inseri-los nos demais serviços do Sistema Único de Assist.Social.	1996	Estados e Municípios	
	Sentinela	1. Implantação progressiva dos Centros e Serviços Sentinelas para atendimento psicossocial e jurídico especializado, multiprofissional das crianças e adolescentes em situação de abuso e de exploração sexual comercial e de seus familiares. 2. Apoio psicossocial a crianças, adolescentes e famílias. 3. Realização de mapeamentos permanentes dos pontos de exploração sexual comercial e desenvolvimento de abordagem educativa (busca ativa) de crianças e de adolescentes explorados sexualmente nas ruas ou pelas redes organizadas 4. Oferta de retaguarda ao sistema de garantia de direitos, por intermédio dos serviços de colocação em abrigo, colocação familiar e família acolhedora.	2000	SEDH, Estados e Municípios	
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa Nacional de Crédito Fundiário	1. Geração de emprego e renda nas localidades de origem dos trabalhadores escravizados 2. Acesso à educação através do PRONERA; e a Coordenação-Geral de Ação Cultural, pela qual se identifica o potencial cultural com a denominada Arca das Letras.	—	Ministério Público do Trabalho	Prevenção

O Ministério do Trabalho tem empreendido esforços no combate ao trabalho escravo e na fiscalização mais ostensiva aos crimes correlatos e firmado parcerias, principalmente com a OIT. A atuação nesta esfera se relaciona as outras modalidades do tráfico de pessoas como o trabalho forçado ou práticas análogas a escravidão.

Já a SEDH, da Presidência da República (quadro 5) coordena, em parceria com o CECRIA e a Petrobrás, o Disque Denúncia Nacional. Apesar de sua nomenclatura, o Serviço não se restringe ao atendimento apenas de denúncias referentes ao abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescentes, mas também a todo tipo de violência contra estes segmentos.

O Serviço funciona gratuitamente todos os dias da semana, inclusive finais de semana e feriados, das 8h às 22h. Este horário não responde as demandas encontradas nas situações de violência e o encaminhamento das denúncias, muitas vezes, se perde pela baixa atuação dos conselhos tutelares. Além disso o serviço não é integrado as polícias que fazem as investigações dos casos.

As denúncias recebidas têm o prazo máximo de 24 horas para serem encaminhadas aos devidos órgãos responsáveis. São eles: Ministério Público Federal ou Estadual, Conselhos Tutelares, Delegacias Especializadas, Polícias Civil, Militar, Rodoviária ou Federal, com exceção das consideradas urgentes<sup>14</sup>, as quais são repassadas imediatamente a esses órgãos, pela gravidade e peculiaridade do caso,

---

<sup>14</sup> Tráfico e/ou desaparecimento de mulheres e/ou crianças e/ou adolescentes; Nível de agressão física intensa e/ou situação em que a vítima apresente sinais das lesões (presença de hematomas, etc); Crianças até 6 anos; Envolvimento de autoridades e pessoas influentes e outras que pelo exercício do seu poder no local da ocorrência, ou sobre a situação denunciada, possam exercer algum tipo de interferência prejudicando as providências de proteção das vítimas e responsabilização dos agressores; Denúncias de “sites” de pornografia e pedofilia pela internet; Denúncias com alegação de consumo/tráfico de drogas ilícitas e/ou ilícitas por crianças e adolescentes; Tentativa ou ameaça de abuso sexual contra crianças e adolescentes cuja vítima tenha idade até 14 anos; Pessoa com deficiência.

como por exemplo, o abuso ou exploração de crianças menores de 3 anos de idade, tráfico de pessoas ou mesmo crianças encontradas suspeitas de serem vítimas de desaparecimento. Este serviço conta com o Serviço de Escuta Especializada, utilizado para rastrear ligações não identificadas e que oferecem fortes indícios que necessitam serem investigados.

Outra ação na área de atendimento organizada pela Presidência da República é o PAIR - Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Brasil, desenvolvida pela SEDH em parceria com a USAID e a Partners. O PAIR vem desenvolvendo, testando, validando e disseminando uma metodologia modelo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de tráfico para fins de exploração sexual comercial, o que inclui atividades de prevenção, educação, saúde e atendimento psicossocial e jurídico.

O Programa contribui para o fortalecimento das redes locais de serviços para crianças e adolescentes vítimas de tráfico e exploração sexual, inicialmente em seis municípios: Campina Grande, Corumbá, Feira de Santana, Manaus, Pacaraima, e Rio Branco. Mais de 1000 vítimas já receberam serviços atendimento do programa.

Em 2005, a metodologia desenvolvida foi expandida de seis municípios para 21 cidades do Mato Grosso do Sul, dois municípios da Bahia e para as cidades de Fortaleza e Belo Horizonte. Um total de 6.500 agentes públicos, incluindo assistentes sociais, psicólogos, médicos e professores receberam treinamento e implementaram um plano operativo local de enfrentamento ao tráfico de pessoas e à exploração sexual em seus municípios.

Com relação ao atendimento, 40% das organizações da Sociedade Civil pesquisadas oferecem este serviço. Nesta esfera, chamamos atenção para a atuação da ASBRAD, no aeroporto de Guarulhos. Embora existam em parcerias com órgãos governamentais e o financiamento de recursos internacionais (a exemplo do Escritório Global) não há, estruturado pelo Governo Federal, um serviço de atendimento semelhante nos aeroportos de grande movimento.

Relacionados ainda às ações de atendimento realizada pela sociedade civil, a análise que fazemos é que estes projetos, em geral de curta duração e de atendimento a poucas pessoas, não atingiu o grande número de envolvidos neste crime. O segmento atendido também não é universal, haja vista que algumas entidades atendem somente mulheres, outras crianças ou adolescentes, dependendo da abordagem do grupo ou do tipo do financiamento, a exemplo da USAID que tem atenção voltada para crianças e adolescentes.

Um total de 83,3% das organizações da Cooperação Internacional levantadas implementam ações de atendimento, notado principalmente entre OIT e o UNODC. Este número se deve ao estabelecimento de projetos pilotos financiados pelas duas organizações, que de certa maneira tem testado algumas metodologias e ações referenciais no atendimento, prevenção e na defesa das vítimas.

GOVERNO FEDERAL – Ações de enfrentamento – 2					
Ministérios	Ações/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes
Ministério do Turismo	Fórum Mundial de Turismo Sustentável e Infância	Campanha de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, com o slogan “ <i>Conscientize. Mobilize. Impeça a exploração sexual infantil. Brasil. Quem ama, protege</i> ”.	Dezembro de 2004	Ministério do Trabalho, TAM, Gol e Varig	Prevenção,  Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Programa Turismo Sustentável e Infância	Sensibilizar, mobilizar e qualificar o <i>trade</i> turístico na prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes.	Novembro de 2004 a Junho de 2007.	SEDH, Ministério do Trabalho, UnB	
Ministério do Trabalho e Emprego	Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM)	Fiscalização para retirada dos trabalhadores áreas com risco de tráfico. Braço operacional do Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE).	2003	SEDH, OIT	Repressão
	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	Criada pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e reúne entidades e autoridades nacionais ligadas ao tema para fiscalização das ações do Plano.	2002	SEDH, OIT, Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho	
Ministério das Relações Exteriores	Atuação na esfera multilateral (Organização das Nações Unidas)	1. Ratificação de tratados e Protocolos 2. Apresentação de Relatório sobre a implementação da Convenção dos Direitos da Criança, em setembro de 2004.	2004	ONU	Relações internacionais
	Atuação na esfera regional (Organização dos Estados Americanos e Mercosul)	1. Grupo de trabalho técnico para analisar situações de risco e ESSCA, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul, dentro da iniciativa Nin@Sur para a promoção e proteção dos direitos da infância e da infância e da adolescência 2. Negociação de Plano de Ação do Mercosul para a Luta contra o Tráfico de Pessoas, no âmbito da Reunião de Ministros da Justiça e Interior (RMI) do Mercosul, em 18 de novembro de 2005; 3. Organização da participação brasileira na I Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas, no âmbito da OEA.	2005	OEA,	
	Atuação na esfera bilateral	1. Participação no Grupo de Trabalho para Elaborar, Implementar e Acompanhar o Programa Binacional para Restituição de Direitos de Crianças e Adolescentes na Área de Vizinhança Brasil-Colômbia, criado pela SEDH em dezembro de 2004; 2. Participação no I Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular, ocorrido em Cascais, Portugal, em maio de 2006.	2006	Embaixada de Portugal	
	Atuação na esfera nacional	1. Participação no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA); 2. Participação na Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, coordenada pela SEDH.	2004	SEDH	

## PERCENTUAIS 1 e 2

Ministérios pesquisados: 07 ----- Ações/Programas: 16

Diretriz	Quantidade	Percentual
Atendimento	02	28,5%
Prevenção	03	42,8%
Repressão/ Defesa e responsabilização	01	14,2%
Relações internacionais	01	14,2%
Pesquisa, mobilização e articulação	02	28,5%

### 3.1 .2 REPRESSÃO/ DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO:

É importante ressaltar que o Ministério da Justiça e os órgãos ligados a ele, empreendem a maior parte das ações voltadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas e por isso dedicamos um quadro voltado somente para sua atuação. Neste quadro, é marcante a atuação em parceria com a UNODC, dado seu Programa de Combate ao Tráfico de Pessoas, e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República.

As ações do Governo Federal têm na diretriz repressão/defesa e responsabilização sua expressão mais marcante. Até porque, fora do Estado, não há como responsabilizar/punir os responsáveis pelo crime. Todavia, as ações de repressão devem funcionar coordenadas com as outras diretrizes: atendimento, prevenção e mobilização, o que não tem acontecido nos últimos anos.

No âmbito do Ministério da Justiça, além de ações de atendimento e prevenção, por meio das parcerias estabelecidas com a UNODC, percebemos que a maioria das ações são de caráter repressivo, devido a atuação da SENASP, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. A Polícia Federal é o órgão encarregado de investigar os casos de Tráfico de Pessoas no Brasil. A Divisão de Direitos Humanos – DDH, subordinada à Coordenação Geral de Defesa Institucional – CGDI, e atua na investigação de crimes na Internet, trabalho escravo e tráfico para fins sexuais. Vinculada ao Ministério da Justiça, a PF tem realizado, especialmente a partir de

agosto de 2004, uma série de operações policiais de inteligência na área do tráfico de pessoas, ocasionalmente em conjunto com as polícias de países Europeus.

<b>GOVERNO FEDERAL – Ações de enfrentamento – 3</b>					
<b>Ministério da Justiça</b>	<b>Ações/ Programas</b>	<b>Estratégias</b>	<b>Período</b>	<b>Principais Parcerias</b>	<b>Diretrizes</b>
<b>SNJ</b> (Secretaria Nacional de Justiça)	Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil	Acordo de cooperação técnica para o enfrentamento ao tráfico de pessoas em Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo. Os eixos desenvolvidos: a) diagnóstico sobre o tráfico de pessoas; b) ações de capacitação focada nos operadores de Direito e outros funcionários públicos da rede de atenção à vítima; c) campanhas de conscientização da população. d) a construção de um banco de dados nacional sobre o tema, a ser gerenciado pelo Ministério da Justiça.	Dez 2001 a agosto 2005	UNODC, SEDH, SPM	Atendimento, Prevenção, Pesquisa, Mobilização e Articulação.
<b>SENASP</b> (Secretaria Nacional de Segurança Pública)	Seminário Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual	1. Capacitação dos profissionais de segurança pública. 2. Implementação de uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual em todo o país	Dezembro de 2004	OIT, a SEDH, SPM, a Polícia Federal e a Procuradoria da República	Repressão, Pesquisa, Mobilização e Articulação.
	Oficinas Regionais	1. 4 oficinas regionais, em todas as unidades da Federação, para aprofundar o tema. 2. capacitados 400 profissionais de segurança pública. (polícias militar e civil)	Dezembro de 2004	OIT, a SEDH, SPM, a Polícia Federal e a Procuradoria da República	
	Segurança Pública e Educação ao Alcance de Todos – Curso de Capacitação a Distância	1. Capacitação dos operadores de segurança pública. 2. Cursos à distância (O curso de Humanos atendeu 549 profissionais de segurança pública) 3. Desenvolvimento da – TV SENASP espaço de discussão e informação sobre o tráfico de pessoas.	2005	OIT - UNODC	
<b>Polícia Federal</b>	Coordenação Geral de Defesa Institucional – CGDI (Divisão de Direitos Humanos – DDH)	1. Operações Policiais para desmontar a atuação das redes criminosas. 15 operações realizadas. 132 pessoas presas. 2. Investigações de crimes na Internet, trabalho escravo, tráfico de pessoas, entre outros crimes correlatos.	Desde Agosto 2004	Poder Judiciário, Polícias da Espanha, Portugal e Alemanha.	Repressão
	Coordenação de Altos Estudos de Segurança Pública	1. Elaboração do material “Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual” 2. Serviço de Capacitação e Ensino à Distância da ANP e SENASP, do primeiro curso à distância do DPF. 3. Inclusão do tema de Tráfico de Pessoas nos cursos de formação profissional de policiais federais.	2005	SEPM, SENASP, UNODC	
<b>Polícia Rodoviária Federal</b>	Divisão de Combate ao Crime	Gerenciar e fomentar ações de enfrentamento ao crime, em suas diversas modalidades, garantindo à instituição responder, no âmbito das rodovias federais, às demandas de repressão.	2000	Polícia Federal, Ministério Público, OIT	Repressão

### Percentuais 3

Diretriz	Quantidade	%I
Atendimento	01	25%
Prevenção	01	25%
Repressão/ Defesa e responsabilização	03	75%
Relações internacionais	00	0%
Pesquisa, mobilização e articulação	02	50%

Ministério pesquisado: **Ministério da Justiça**  
Secretarias/ Departamentos: **04**

Apesar desta Divisão especializada no assunto, somente há cinco anos a Polícia Federal, de fato, agiu de forma mais efetiva na repressão ao crime.

Com a publicação da PESTRAF, em 2002 e a maior visibilidade do tema, os casos passaram a serem investigados e um maior número de inquéritos foram instaurados. Exemplo disso são os dados comparativos, cedidos pela Polícia Federal nos últimos 11 anos (de 1997 a Maio de 2007).

O número de inquéritos instalados a partir de 2003 é maior que os anos anteriores, o que nos leva a crer que a PESTRAF e as demais pesquisas na relativas ao tráfico tiveram um papel importante no cenário nacional, tanto na denúncia, na identificação das rotas, no preparo dos profissionais da área e na articulação internacional.

#### Nº de Inquéritos Instaurados pela Polícia Federal no período de 1997 a 2007<sup>15</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%

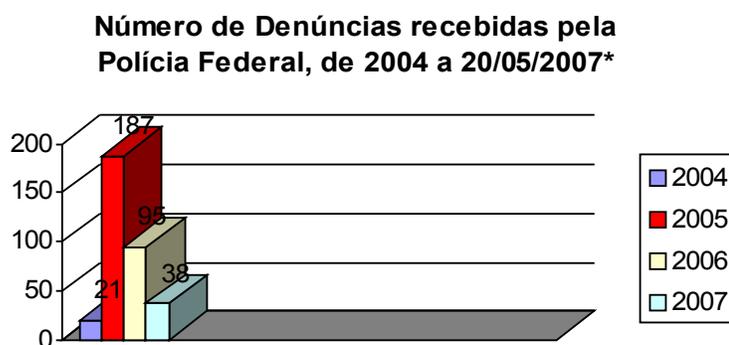
<sup>15</sup> Tabela completa de inquéritos dos últimos 13 anos: vide anexos.

<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>72</b>	<b>119</b>	<b>105</b>	<b>27</b>	<b>557</b>	<b>100</b>
--------------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------------	------------	-----------	------------	------------

Fonte: DDH da Polícia Federal

É importante ressaltar que o aumento no número de inquéritos não tem uma relação direta com o aumento na incidência do crime. Este número pode se relacionar as investigações, que se mostram mais eficazes. É importante lembrar que o reduzido de inquéritos instaurados no ano de 2007 é pela data da pesquisa (junho de 2007).

O gráfico a seguir representa o número de denúncias e em relação aos anos pesquisados.



Fonte: Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal.

No intuito de colher as informações sobre as ações do órgão, foi-nos disponibilizado o quadro quantitativo de Operações Policiais e um relatório dessas operações, desencadeadas no período de 2005 a 2007, referentes ao aliciamento e ao tráfico de pessoas no Brasil e seus resultados práticos. A descrição destas operações, bem como quadro de inquéritos por Unidades da Federação se encontra no Apêndice I.

### Quadro Comparativo das Operações de TSH

Ano	Nº de Operações	Nº de Pessoas Presas
2004	2	18
2005	4	39
2006	7	65
2007*	2	10

Fonte:FONTE: DDH – Departamento de Polícia Federal

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), também vinculada ao Ministério da Justiça, é o outro órgão federal com competência específica de fiscalização e repressão. Relacionado ao tráfico de pessoas, até o momento a PRF alcançou a marca de 309 trabalhadores liberados em 2005, sendo que, em 2006 (até 1º de junho), já somam mais de 361. Para tais ações, a PRF apóia-se legalmente no referido no decreto que estabelece que *“colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis”*.

Nos últimos cinco anos houve uma intensificação da fiscalização no trânsito de crianças, adolescentes e adultos sem a devida documentação pelas rodovias, realizando operações. Em parceria com as redes de proteção local, a PRF já mapeou, nos últimos anos, mais de 1200 pontos de exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias federais.

De acordo com a PESTRAF, em 2002, existiam no Brasil 241 rotas de tráfico de pessoas. As rotas interestaduais e intermunicipais tem demonstrando que, em números absolutos, o tráfico interno é quase tão expressivo quanto o internacional. De acordo com o órgão, existem pelo menos 1.918 pontos vulneráveis à exploração sexual nos 60 mil quilômetros de estradas federais. Em 2005, foram registrados 855, e até o final de 2006 eram 1.222. Só em 2006, a PRF encaminhou aos Conselhos Tutelares 127 crianças em situação de exploração sexual nas estradas do país. No ano de 2007, até o mês de maio, esse número já era de 65, o que corresponde à metade do ano anterior.



Para isso a capacitação e a conscientização dos profissionais que atuam no enfrentamento direto foi extremamente importante e deve ser continuada. De acordo

com o quadro do Governo Federal, podemos ver ações neste sentido, sempre apoiadas pela Cooperação Internacional.

No quadro 4, destacamos ainda, dentro da diretriz repressão, a ação empreendida pelo Governo Federal a Comissão Parlamentar Mista de Inquéritos da exploração sexual de crianças e adolescentes. A Comissão foi instalada no dia 12 de junho de 2003 a partir das denúncias de casos de exploração sexual e seu relatório final foi entregue no final de junho do ano seguinte.

Foram sugeridos cerca de 250 indiciamentos, dentre autoridades dos mais variados ramos de atuação. Sob a coordenação da Deputada Patrícia Saboya e tendo como relatora a também Deputada Maria do Rosário, devido a CPMI o tema foi colocado em voga e as ações das polícias brasileiras foram mais efetivas, desde então. Esta ação se encaixa na diretriz repressão além de mobilização e articulação, pela relevância que teve a época.

Com relação as ações da Cooperação Internacional, nenhuma das organizações atua na área de repressão, a não ser na formação e informação aos operadores de direito sobre o tema, cabendo ao Governo Federal a investigação dos casos, cumprimento da lei e estabelecimento de parcerias com polícias de outros Estados. No que diz respeito as ações da Sociedade Civil no caráter repressivo, as ações também o fazem de forma indireta nestas no atendimento jurídico da vítima ou em sua defesa.

### **3.1.3 PREVENÇÃO:**

As ações de prevenção, menos expressivas, contam com a parceria da Cooperação Internacional e da Sociedade Civil, que tem empreendido ações específicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas com quase dez anos à frente do Governo Federal.

O Ministério do Turismo, nas ações relacionada à sensibilização do *trade* turístico sobre exploração sexual de crianças e adolescentes tem se destacado nas ações preventivas. As parcerias firmadas, junto a empresas do ramo, a Universidades e ao Ministério do trabalho tem gerados resultados expressivos na sensibilização destes setores, indo pra sua segunda fase do Projeto Turismo Sustentável e Infância em 2007.

O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação - SECAD/MEC desenvolveu o Projeto Piloto Escola que Protege que tem como meta na nova versão sensibilizar e capacitar profissionais da educação quanto aos temas relativos à violência física, psicológica, negligência, abandono, abuso sexual, exploração do trabalho infantil, exploração sexual comercial, tocando no tema do tráfico de pessoas. Propõe o fortalecimento e a criação de uma rede de proteção aos direitos da população infanto-juvenil conforme preconiza o ECA e também criar um espaço de reflexão e aprendizado familiares que exercem violência. Como resultado, o projeto propõe que crianças e adolescentes recebam adequado atendimento educacional por profissionais de educação e proteção, cuidado e afeto por seus familiares. Este projeto se inclui dentro da lógica da intersetorialidade e territorialidade e propõe ações integradas de forma sistêmica com os demais Ministérios com vistas a

maximizar e potencializar recursos e soluções para garantir os direitos de crianças e jovens.

Para a realização deste projeto e de outros celebrados, em 2004, foram realizados convênios com 34 ONGs, localizadas em 15 Estados brasileiros (AC, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP), num investimento total de R\$ 3.627.905,38. O Projeto Escola que Protege se constitui numa ação concreta das Ações de Apoio Educacional a crianças e adolescentes em situação de discriminação e vulnerabilidade social, nesta nova proposta de expansão para 20 Unidades Federadas, capacitando 6.300 Profissionais de Educação e 1.100 Operadores da Rede de Proteção Integral, na temática de violência física, psicológica, negligência/ abandono, abuso e à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes funcionando assim como um projeto com ênfase na prevenção e identificação dos casos.

Ainda no âmbito da prevenção em 2004 foi realizada a primeira campanha nacional sobre o tráfico de pessoas. A campanha foi realizada em parceria com a UNODC e teve duração de dois meses no rádio e segue com a distribuição de panfletos junto aos passaportes emitidos pela Polícia Federal. O material de campanha inclui como número de referência para denúncias o Disque e é coordenado pela SEDH, com o apoio da Petrobrás. A idéia foi intensificar a campanha em Goiás, no Ceará, São Paulo e Rio de Janeiro, cidades em que os Escritórios da UNODC estão localizados.

### **3.1.4 RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Sobre a diretriz Relações Internacionais, o Ministério das Relações Exteriores<sup>16</sup> é, no Governo Federal, quem mais empreende esforços na atuação multilateral, regional e bilatereal, representando o Brasil em diversas negociações sobre os planos e estratégias de enfrentamento ao tráfico. Com relação as parcerias estabelecidas por este Ministério, a UNODC se destaca e desde 1991 tem atuado no Brasil por meio do Acordo Básico de Assistência Técnica entre o governo brasileiro e as Nações Unidas, com a colaboração da Agência Brasileira de Cooperação e do Ministério das Relações Exteriores. Durante os primeiros dez anos, o foco foi a cooperação técnica para apoiar o governo brasileiro no cumprimento das obrigações que assumiu ao ratificar as três Convenções da ONU sobre Controle de Drogas ( 1961, 1971 e 1988).

Com relação com enfrentamento ao tráfico de pessoas há um programa sendo desenvolvido com a Secretaria Nacional de Justiça. O primeiro projeto conjunto, iniciou o Programa de Combate ao Tráfico de Seres Humanos do governo brasileiro. Os focos foram quatro estados: Rio de Janeiro e São Paulo (centros de saída pelos aeroportos internacionais) e Goiás e Ceará (onde o tráfico atua mais intensamente).

Em novembro de 2006, o Ministro da Justiça firmou parceria com o segundo projeto para controle de Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e o UNODC.

O projeto buscou ampliar o programa e o diagnóstico da situação do tráfico de pessoas para todos os estados brasileiros, em diversas etapas - quatro estados de cada vez. Com isso, a base de dados, desenhada no primeiro projeto, está sendo

---

<sup>16</sup> Vide quadro 2

implementada e ampliada, e haverá treinamento específico para o atendimento às vítimas. A sociedade civil também participa no projeto, na conscientização sobre o tema e apoio na coleta de dados.

O Ministério das Relações Exteriores também firmou uma parceria com a da Embaixada de Portugal, que, nos últimos anos assinou um acordo de cooperação técnica entre os dois países.

Em 2003 foi firmado, entre o Brasil e Portugal, o acordo para Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Imigrantes. Em 2005 os dois países acordaram sobre a realização de um Seminário sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal, primeiramente em Portugal e em seguida no Brasil.

Desde novembro de 2005 que as autoridades do Brasil e Portugal têm mantido um diálogo profícuo sobre o tráfico de pessoas. A cooperação policial e judicial no combate ao tráfico de pessoas entre Brasil e Portugal têm resultado em freqüentes ações conjuntas, envolvendo por vezes polícias de outros países como a Espanha.

Por isso, incluímos nas ações do Governo Federal os Seminários realizado, em Cascais, Portugal, em maio de 2006 e em Brasília, em novembro de 2006, expostos no quadro abaixo.

#### GOVERNO FEDERAL – Ações de enfrentamento – 4

Atividade	Ações/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes
<b>CPMI da Exploração Sexual</b>	Investigar as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes.	A CPMI percorreu 22 Estados, analisou 958 documentos, ouviu 285 pessoas e recebeu 832 denúncias das quais 543 efetivaram-se em notícia-crime, além de 20 diligências e 34 reuniões e audiências	Junho de 2003 a Junho de 2004	Congresso Nacional, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal.	Repressão,  Pesquisa, Mobilização e Articulação.

		públicas. Foram sugeridos cerca de 250 indiciamentos.			
<b>Primeiro Seminário Luso-Brasileiro</b>	Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Imigrantes	Declaração de Cascais: análise da situação atual em ambos os países, relatório conclusivo dos especialistas dos dois países sobre as questões de tráfico de pessoas e imigração ilegal.	Maio de 2006	Acordo de cooperação, firmado em 2005, entre o Brasil e Portugal.	Relações Internacionais Repressão
<b>Segundo Seminário Luso-Brasileiro</b>	Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Imigrantes	Declaração de Brasília: Debate sobre os fluxos de imigração ilegal. Balanço dos resultados das ações já desenvolvidas. Assinatura de um acordo entre o governo brasileiro e português para a execução do segundo projeto de controle do tráfico doméstico e internacional de pessoas no país.	Novembro de 2006	Acordo de cooperação, firmado em 2003, entre o Brasil e Portugal.	Relações Internacionais Repressão

#### Percentuais 4

Diretriz	Quantidade	Percentual
Atendimento	00	0%
Prevenção	00	0%
Repressão/ Defesa e responsabilização	03	100%
Relações internacionais	02	66,6%
Pesquisa, mobilização e articulação	01	33,3%

Outras atividades pesquisadas: **03**

A Declaração de Cascais, resultante da análise da situação atual em ambos os países, efetuada no decurso do Seminário, consubstancia uma série de conclusões dos especialistas dos dois países sobre as questões de tráfico de pessoas e imigração ilegal. A análise da evolução do tema e eventuais aperfeiçoamentos das medidas até então acordadas foram objetos da segunda etapa do Seminário. Houve um momento para a assinatura de um acordo entre o governo brasileiro e português para a execução do segundo projeto de controle do tráfico doméstico e internacional de pessoas no país.

As organizações da Cooperação Internacional levantadas neste estudo tem atuado no âmbito das relações internacionais, mobilizando e participando transnacionalmente nas discussões de tráfico de pessoas.

Percebe-se, portanto que a cooperação internacional tem papel primordial nas ações relacionadas a mobilização e as relações internacionais uma vez que tem

prezado pelo fortalecimento das redes locais, na assinatura de tratados internacionais e no estabelecimento de ações governamentais eficientes.

### 3.1.5 PESQUISA, MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO.

Na diretriz Pesquisa, Mobilização e Articulação se destaca a atuação da Presidência e suas Secretarias Especiais. As que desenvolvem ações relativas ao tráfico de pessoas para fins sexuais são a de Direitos Humanos e a de Política para Mulheres. A SEDH implementa o Programa Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que prioriza, dentre outras ações, o enfrentamento à exploração sexual comercial, incluindo o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração.

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

Já a Secretaria Especial de Política para Mulheres vem atuando na mobilização internacional, na efetivação da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher e na melhoria do atendimento de dos CREAS e das DEAMs. Apesar destas ações a SEPM não realiza ações específicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais.

Percebemos, portanto, que até 2006 as ações empreendidas pelo Governo Federal estavam desconexas e não tinham, até o momento, o tema tráfico de pessoas como uma especificidade dentro dos programas/ ações/ projetos implementados. Com base nessas ações foi possível criar um cenário favorável à implantação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que se deu em resposta a uma demanda antiga da sociedade e da cooperação internacional.

GOVERNO FEDERAL – Ações de enfrentamento – 5					
Presidência da República	Ações/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes
SEDH (Secretaria Especial de Direitos Humanos)	PAIR	1. Fortalecimento das redes locais através de ações integradas, possibilitando a articulação e a integração dos serviços, associada à participação social. 2. Os 6 municípios pilotos foram escolhidos por sua posição geográfica e/ ou pelos índices de violência sexual infanto-juvenil, tráfico de pessoas e transmissão do HIV/ AIDS. Em 2006 a metodologia do PAIR foi disseminada em 43 municípios de 11 unidades da Federação.	2004 até o momento	OIT PARTNERS USAID	Atendimento,  Prevenção  Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Disque denúncia	1. Atendimento e encaminhamento de denúncias. 2. Estruturação e manutenção de um banco de dados que aponte diretrizes para o combate da ESCCA.	2002	Petrobrás CECRIA	
	Comissão intersetorial de enfrentamento à violência sexual	1. Articulação das políticas públicas referentes a ESCCA, 2. Propor a formulação de políticas públicas integradas para a erradicação da violência sexual contra crianças e adolescentes 3. Elaboração Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA).	2003	Ministério da Justiça Unicef Universidade de Brasília	
	CONATRAE (Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo)	Monitorar a execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, que contém 76 ações e cuja execução é compartilhada por diversos órgãos. A comissão deve acompanhar ainda a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, avaliar os projetos de cooperação técnica com organismos internacionais e propor estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no país.	2003	Ministério Público, Ministério do Trabalho, OIT	
	Campanha Nacional Contra o Tráfico de Pessoas	Distribuição de material publicitário alertando situações de tráfico. Veiculação de programas de rádio.	2004	UNODC, Ministério da Justiça	
SEPM (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres)	Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher	1. Prevenção, enfrentamento e atenção às mulheres em situação de violência 2. Combate à impunidade dos agressores. 3. Implementação das redes de serviços, 4. Capacitação de profissionais, 5. Criação de normas e padrões de atendimento 6. Aperfeiçoamento da legislação nacional	2005	Poder Legislativo e Executivo	Atendimento  Relações Internacionais  Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Central de Atendimento à Mulher	Receber denúncias, orientar e encaminhar para os órgãos competentes os casos de violência contra a mulher, estando apta a atender denúncias de tráfico de pessoas, especialmente de mulheres.	Novembro de 2005	-	
	Criação de Centro de Referência	Apoio a projetos para o aparelhamento e criação de CREAS que ofereçam atendimentos psicológico, social e jurídico e prestem serviços de orientação e informação às mulheres em situação de violência, incluindo as mulheres traficadas.	2004	Ministério do Desenvolvimento Social	
	Articulação Internacional	Elaboração de diagnósticos e relatórios sobre tráfico por serem majoritariamente as mulheres envolvidas neste crime, tanto como vítimas ou como aliciadoras.	Desde 2003	Comissão Interamericana de Mulheres da OEA (CIM) e Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) das Nações Unidas.	
	DEAMs (Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher)	Atendimento aos casos de tráfico interno envolvendo mulheres.	Novembro 2005	SENASP	

### Percentuais 5

Diretriz	Quantidade	Percentual
Atendimento	01	50%
Prevenção	01	50%
Repressão/ Defesa e responsabilização	00	0%
Relações internacionais	01	50%
Pesquisa, mobilização e articulação	02	100%

Secretarias Especiais da Presidência da República: **02**

### **TOTAL DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL**

Diretriz	Quantidade	Percentual
Atendimento	05	31,25%
Prevenção	05	31,25%
Repressão/ Defesa e responsabilização	07	43,7%
Relações internacionais	04	25%
Pesquisa, mobilização e articulação	07	43,7%

Total de instituições pesquisadas: **16**

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

Como forma de garantir as ações de combate ao tráfico de pessoas, a gestão governamental de 2002 a 2006 incluiu, pela primeira vez no Plano Plurianual para os anos de 2004-2007, duas ações específicas: a primeira voltada para a capacitação de profissionais da rede de atenção às vítimas e a outra para a realização de diagnósticos sobre o tráfico de pessoas no Brasil, além de uma ação de apoio a projetos de prevenção e enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Em dezembro de 2005, o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Direitos Humanos iniciaram a discussão de um texto base para instituir uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de forma sistematizada e eficaz. Para isso, a primeira

medida tomada foi mobilizar onde ministérios para os debates, bem como o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho.

Diante da prioridade estabelecida pelo Governo Federal, foi elaborada e apresentada a sociedade, em junho de 2006, uma minuta da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tinha como finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção, repressão ao crime e atendimento às vítimas. Ao longo do mês aconteceram diversas consultas públicas à sociedade. Os interessados na temática puderam mandar suas contribuições pela Internet. Durante um mês diversas organizações da Sociedade Civil organizaram debates sobre o tema mandaram suas contribuições.

O texto-base foi resultado do trabalho do Governo Federal no qual se mobilizaram todos os órgãos participantes – 11 Ministérios do Poder Executivo, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. O documento foi elaborado tendo como prerrogativa o Protocolo de Palermo e a legislação nacional. A redação final do texto foi elaborada durante Seminário Nacional sobre Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ocorrido no final de junho de 2006. Na ocasião foram incorporadas as contribuições e sugestões apresentadas durante a consulta à sociedade. O evento contou também com o apoio da Partners of the Americas/ Usaid, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), o que mostra a participação intensa da Cooperação Internacional e da Sociedade Civil nas questões relacionadas ao estabelecimento de uma política federal de enfrentamento ao tráfico.

Neste evento foi formado quatro Grupos de Trabalho (GTs), segundo os eixos temáticos da Política Nacional: Disposições Gerais e Princípios; Repressão ao Tráfico de Pessoas; Prevenção ao Tráfico de Pessoas e Atendimento e Proteção à Vítima. Após um dia inteiro de discussões, a minuta foi encaminhada para a Casa Civil, onde passaria por uma reformulação textual e seria remetida para assinatura. A ênfase dada no evento é que tudo isso deveria ser elaborado com bastante urgência, devido a questões políticas relacionadas às eleições presidenciais de outubro de 2006 e a possível reeleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O que se questiona, com relação ao estabelecimento de uma Política de Enfrentamento ao Tráfico passar por Decreto, e não por Projeto de Lei, o que já havia sido vetada algumas vezes, no Congresso Nacional. A diferença, na questão de Decreto ou Projeto de Lei é o recurso destinado para a execução.

Contudo, em 27 de outubro de 2006 foi publicada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, pelo decreto 5.948. O Decreto envolveu 14 Órgãos Federais e o trabalho escravo e exploração sexual de crianças e adolescentes são os principais crimes a serem combatidos. Tradicionalmente, no Brasil, o tráfico para fins de exploração sexual e para fins de trabalho escravo eram tratados e discutidos separadamente.

Com relação ao Plano de Enfrentamento ao tráfico, 14 órgãos fazem parte do Grupo de Trabalho, publicado somente no Diário Oficial da União dia 14/03/2007, que está em processo de elaboração do Plano Nacional que trará de forma detalhada ações, metas, prazos, avaliação e os órgãos responsáveis pelo enfrentamento do Tráfico, estabelecendo as prioridades de ação para os próximos dois anos nos três

eixos temáticos determinados pela Política. Para cada ação prioritária haverá um órgão responsável, uma meta e um prazo para o seu cumprimento ou revisão. Com isso, busca-se garantir no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo brasileiro, para os anos de 2008 - 2011, os recursos necessários para a implementação da Política Nacional.

A Política Nacional contará ainda com um mecanismo específico de monitoramento e avaliação da sua execução, o que primordial para garantir o controle social e a efetividade de qualquer política pública. A cada dois anos, o documento será revisto para retirar as ações cumpridas, entender os problemas colocados e corrigir os rumos e além de estabelecer as próximas prioridades do Governo Federal neste tema.

Desta forma, a Política se coloca como resposta a uma antiga demanda da sociedade civil, resposta ao Protocolo de Palermo, no que diz respeito à implementação de políticas nacionais e um marco na integração das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Resta agora, ao Plano Nacional, responder efetivamente ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo analisamos as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil e a relação da Sociedade Civil e da Cooperação Internacional nas ações empreendidas pelo poder público. Percebemos que constantes parcerias foram estabelecidas, embora seja recente a atuação do Governo Federal no enfrentamento a esta violação de direitos. A tendência que encontramos, no período analisado, são de ações empreendidas através das parcerias, mas sem uma destinação específica de recursos do Governo Federal para este fim.

A hipótese construída neste estudo, de que há por parte do Governo Brasileiro uma tendência de enfrentar o tráfico de pessoas para fins sexuais, por meio de ações de âmbito “privado” em detrimento de ações públicas no enfrentamento foi corroborada, haja vista que grande parte das ações de enfrentamento são realizadas, antes de 2002, pela Sociedade Civil e Cooperação Internacional, contando com a parceria dos órgãos Governamentais. A outra hipótese levantada, relacionada à articulação das políticas públicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas, também foi confirmada já que só em 2006 foi elaborada, pelo Governo Brasileiro, uma política específica no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Percebe-se que, apesar de crescimento de programas, projetos ou atividades relativas ao enfrentamento do tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil, seja por parte do Governo Brasileiro, seja por parte da Sociedade Civil ou da Cooperação

Internacional, ainda é contraditório seu enfrentamento no Brasil. Há, portanto, uma necessidade de ampliação do debate a cerca do enfrentamento, do caráter das instituições desenvolvem as ações de combate ao tráfico e, sobretudo, da articulação das políticas públicas.

Com relação aos eixos de análise elencados concluímos que a tendência brasileira, no período analisado, foi no empreendimento de ações de caráter repressivo e no atendimento as vítimas. As ações que mais se destacaram neste período foram as operações das policias na repressão dos crimes e o desmantelamento das redes de tráfico, em detrimento das ações preventivas, de atendimento e até mesmo de mobilização social dos diversos setores envolvidos.

Cabe ressaltar que este atendimento, na maioria das vezes é empreendido de forma pouco específica com as peculiaridades que o contexto de tráfico para fins sexuais exige. As ações preventivas são frágeis e não se apresentaram, até o momento, incorporadas pelos diferentes setores como saúde, educação, cultura, esporte, trabalho, geração de trabalho e renda e até mesmo segurança pública.

As ações levantadas no âmbito do Governo Brasileiro não demonstram articulação, nem no atendimento das vítimas nem no desenvolvimento de estratégias de prevenção, repressão ou mesmo em questões estruturantes, como na criação de melhores condições de trabalho, no acesso às políticas sociais nem na formulação de uma política econômica que favoreça a um número maior de pessoas.

O Estado brasileiro, nos últimos anos, vem sofrendo um grande impacto relacionado ao ajuste neoliberal. Este ajuste envolve questões econômicas, políticas

e sociais. Há, portanto, uma relação direta ao tipo de resposta que será dada as diferentes demandas sociais, entre elas o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Sobre as ações de enfrentamento, devemos ter em vista que estas estão relacionadas a uma conjuntura política de Estado e dentro de um contexto brasileiro de capitalismo financeiro globalizado, de Estado mínimo e políticas sociais seletivas.

O Estado constituído em 1988, de direito, democrático e que postula pelo acesso universal as políticas sociais se encontra desmantelado. É necessário pensarmos na democratização e organização da sociedade brasileira, dos movimentos sociais *versus* pressão do impacto do neoliberalismo.

Existem contradições fundamentais no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais no Brasil. Por isso como, responder a questões que são intrínsecas às políticas sociais do Estado Brasileiro por meio, somente da cooperação internacional ou da sociedade civil? Como pensar o tráfico de pessoas para fins sexuais tendo em vista a precarização das relações de trabalho? Como se pode enfrentar uma questão pública, de um crime contra os direitos humanos, pela via privada?

São cada vez mais freqüentes parcerias entre o Estado, a sociedade civil, em parte das lutas das entidades civis. Percebemos sua importância nesta questão e na capacidade de mobilização deste setor, que, em linhas gerais, avançou mais que o próprio Governo, no que diz respeito ao atendimento e a mobilização. Mas elas também são funcionais ao processo neoliberal de desresponsabilização do Estado das suas funções sociais, pois encobrem a transferência para o setor privado das respostas às demandas sociais, dentre elas o tráfico de pessoas para fins sexuais.

Os caminhos para a inadiável erradicação da pobreza, esta que acaba estabelecendo relações de exploração entre as pessoas, passa pela construção cooperativa e autônoma da vida socioeconômica a partir do debate sobre nosso projeto nacional, redefinindo-se as instituições e, inclusive, o próprio papel do Estado.

A lógica de enfrentamento ao tráfico de pessoas hoje, se dá de forma invertida, à medida que o Estado, ao invés de financiar e organizar ações públicas, utiliza os recursos da Cooperação Internacional e elege parceiros da sociedade civil que respondam as demandas.

As ações analisadas no capítulo três, por exemplo, nos mostram que o Governo Brasileiro incorporou a tendência de afastar a intervenção social, afirmando as responsabilidades repressivas e tratando, até 2002, o tráfico de pessoas como uma “questão de polícia” (haja vista a atuação das polícias federais e rodoviárias nesta área) e não como questões relacionadas ao desenvolvimento social (haja vista a desconexão dos programas sociais do MDS a temática).

Quanto às outras esferas, a Cooperação Internacional ainda é, em alguma medida, o financiador das ações de enfrentamento, delegando, muitas vezes, a Sociedade Civil o atendimento as pessoas vítimas de tráfico. A cooperação internacional, ao firmar parcerias com países que apresentem relações diretas com o fenômeno do tráfico de pessoas, tem estabelecido, no Brasil, diversas ações, como visto em todo o capítulo quatro.

Por outro lado, a sociedade civil, que há alguns anos vem empreendendo esforços no atendimento através dos financiamentos que conseguem levantar, acabam tendo que se submeter à vontade do financiador e ao tipo de abordagem que

este dá ao tráfico de pessoas. Como exemplo deste fenômeno, conforme apresentado no capítulo 3, que destaca-se a ação da USAID no atendimento restrito a crianças e adolescentes.

Para além das hipóteses e questões levantadas, pudemos perceber neste estudo a importância da pesquisa acadêmica e da análise de situação no enfrentamento ao tráfico no Brasil. Notamos pela primeira vez em 2002, por meio da PESTRAF que discute o assunto publicamente, denúncia às rotas de tráfico que mobilizam o Governo e sociedade, tanto na ratificação do Protocolo de Palermo quanto na proposição de ações coordenadas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. As outras pesquisas apresentadas também analisaram o tema e o colocaram na arena de discussão.

O Protocolo de Palermo, do ano de 2000, só foi ratificado pelo Brasil em 2004. Esta ratificação também está relacionada com decisivo papel da sociedade civil e da cooperação internacional em demandarem esta posição do Governo Brasileiro. Apesar disso, só no final de 2006, com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa, houve uma movimentação do Estado no sentido de garantir uma articulação entre as políticas públicas existentes no enfrentamento à questão, como orienta o Protocolo.

Desta maneira, entendemos que a pesquisa acadêmica pode vocalizar as demandas sociais emergentes e subsidiar o poder público na elaboração de políticas públicas.

Outra questão que levantamos neste estudo foi a readequação da legislação brasileira no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Sabemos que as alterações

realizadas Código Penal, em 2005, conforme discutido no capítulo um, não foram suficientes para enfrentar todas as questões intrínsecas ao tráfico de pessoas. É inegável que houve um avanço. O Brasil está num processo de organização relacionada à legislação penal, que prevê o tráfico internacional e interno para fins de exploração sexual, mas não para fins de trabalho forçado ou remoção de órgãos. Nestes casos deve-se recorrer a outros artigos não específicos e que não representam a gravidade da situação apresentada. Isso não significa que a mudança da lei penal, por si só, será responsável pela diminuição do crime de tráfico; ela ajudaria a esclarecer o conceito, competências e limites para a categorização do crime, no âmbito da repressão.

Para além da mudança da legislação brasileira e da repressão o desafio está em romper com a lógica da impunidade neste tipo de crime, em desmobilizar as redes de crime organizado; e criar instrumentos legais que intervenham na omissão do Estado brasileiro.

Não podemos negar os avanços na área do enfrentamento e a conquista de termos, hoje, formalizada, uma Política Nacional de Enfrentamento o Tráfico de pessoas, com diretrizes específicas de atuação por meio de um Plano Nacional, não lançado até a publicação deste trabalho.

Portanto, há um grande desafio colocado ao Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, não só no mapeamento das ações, mas na coordenação, monitoramento e avaliação da efetividade dos Programas propostos.

Para ser eficaz, uma política voltada para o enfrentamento do fenômeno deve ter como estratégia a articulação entre as diferentes políticas e setores para

implementar, de acordo com Leal & Leal (2007) uma concepção multidimensional e intersetorial na esfera do público e dos movimentos sociais, o que certamente apressará os passos da Política e o do próprio Plano Nacional.

Adiante disso, é necessário pensar na Elaboração de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação do impacto dos programas e ações que visam o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem o desafio de atender a demanda do Governo Federal, articular políticas públicas já existentes, enfrentar a impunidade, articular internacionalmente formas de enfrentamento legal e implementar políticas de prevenção, promoção e defesa no atendimento as pessoas vitimas do tráfico. Além disso, é necessário empreender ações de forma descentralizada, intersetorializada e municipalizada, com intuito de abranger as questões de forma efetiva.

Tal qual apontado pela Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (2004), elaborada pelo VIOLES – SER – UnB. no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais é preciso superar a fragmentação das ações e programas governamentais, articulando-os mediante o trabalho compartilhado e intersetorial, tanto no campo das políticas públicas, quanto na integração e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos.

Devemos pensar numa política de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins sexuais que reforce, ainda, a concepção que as pessoas envolvidas nestes processos criminosos e cruéis de exploração são sujeitos de direitos e que os

envolvidos ou envolvidas podem, sim, fazer parte do processo de enfrentamento por meio da emancipação e do protagonismo social.

Na perspectiva de estudos futuros, cabe ressaltar a necessidade de avaliação da efetividade do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e das ações transversais desenvolvidas pelo Governo Brasileiro, além de realizar o monitoramento e avaliar o impacto que este Plano teve no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, em comparação aos anos que a antecedem.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1992.
- BORDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- BRASIL. **CAMPANHA 16 Dias de Ativismo pelo fim da Violência Contra as Mulheres. Exploração sexual e tráfico de mulheres**: um problema mundial. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e leis nacionais**. Brasília. Disponível em <http://www.mj.gov.br>. Consultado em: 13 Mai. 2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Realidade brasileira sobre tráfico de seres humanos, pedofilia, proteção à testemunha e legislação correlata**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Tráfico de Seres Humanos será um dos Principais Temas na Assembléia Geral da Interpol**. Brasília, Polícia Federal, 2006. Disponível em [www.dpf.gov.br/dcs/interpol/not%edcias/11092006\\_trafico.htm](http://www.dpf.gov.br/dcs/interpol/not%edcias/11092006_trafico.htm).. Consultado em: 11 Nov. 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório de atividades do Governo Federal, desenvolvidas no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2003-2006). In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Dados atualizados do Disque Denúncia Nacional – Maio de 2006**. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Seminário discute Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, Ministério da Justiça, 2006. disponível em <http://mj.gov.br/noticias/2006/junho.RLS280606trafico.htm>.. Consultado em: 26 Jul. 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Tráfico de Seres Humanos**. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Brasília, Ministério da Justiça, 2007. Consultado em: 13 Ago. 2006.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Presidência da República. **Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes – 100.** Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia\]sedh\]spdca/exploracao\\_sexual](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia]sedh]spdca/exploracao_sexual). Consultado em: 13 Mai. 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. **Relatório: Índícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2005.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. **Relatório: O Tráfico de Seres Humanos no Estado do Rio Grande do Sul.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2005.

BRASIL/ PORTUGAL. Ministério da Justiça/ Ministério da Administração Interna de Portugal. **Declaração de Brasília.** Brasília: 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório dos Grupos de Trabalho da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos. Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.** Brasília, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dossiê Tráfico de Mulheres Brasileiras para o Exterior. Jun/1996.**

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Brasília: 2007.

CECRIA – Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes. **Relatório do I Seminário Internacional sobre Tráfico de Seres Humanos.** Brasília, 2000.

CÓDIGO PENAL ANOTADO. São Paulo: Saraiva, 2000.

COLARES, Marcos. **I Diagnóstico sobre Tráfico de Seres Humanos no Brasil. São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará.** Governo do Brasil Ministério da Justiça/ abril de 2004

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci. um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro, Campus, 1989.

ERIKSEN, Thomas Hylland. Between universalism and relativism: a critique of the UNESCO concept of culture. In: COWAN, J. K. et alii. **Culture and rights: Anthropological perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Redes de Exploração e Abuso Sexual e Redes de Proteção**. Brasília: CECRIA, 2003.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GAATW - Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres, PEARSON, Elaine. **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual**. Bangkok: Thailand, 2000.

GAATW. **Carta Aberta Política e Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Rio de Janeiro, 2006.

GIDDENS, Anthony. **A Transformação da Intimidade: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1993

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

HAZEU, Marcelo. Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?, Sodireitos/Jepiara-Belém (PA), CHAME/Salvador (BA), Consórcio Projeto Trama/Rio de Janeiro (RJ). In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.

IBISS-CO. Projeto Direito de Ir e Vir. **Tráfico de Seres Humanos: Responsabilizar é Possível**. Campo Grande, 2004.

IMIGRANTES. **Tráfico de Seres Humanos. Como no passado O trabalho escravo e as redes de prostituição constituem neste momento, um dos negócios mais lucrativos em todo o mundo**. Disponível em <http://imigrantes.no.sapo.pt/page3.html>. Consultado em: 13 Mai. 2007.

JESUS, Damásio de. **Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins sexuais. **Revista Ser Social**, nr. 9. Brasília: Ser/ UnB, 2002a.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Brasília: Save the Children Suécia, 2002b.

LEAL, Maria Lúcia P. **Globalização e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**. Rio de Janeiro: Save the Children, 2003.

LEAL, Maria Lúcia P. LEAL, Maria de Fátima P. **Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial: um fenômeno transnacional**. Brasília, 2002.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (orgs.) **Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil**. Brasília: CECRIA, 2003.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima. **Enfrentamento do Tráfico de Pessoas: um questão possível? Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.

LEFEBVRE, Henri Lefebvre. **Lógica formal/ Lógica dialética**. trad. Carlos N. Coutinho, p.192. São Paulo. 1979.

LIMA, Paulo. **Contra o tráfico de pessoas**. Fortaleza: ADITAL, 2006.

LIMA, Renato Sérgio de. O Decreto nº 5.948/2006 e o ciclo das políticas públicas de justiça e segurança. In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil**. Dimensão Jurídico-Social: Reflexões epistemológicas e questionamentos estratégicos, preliminares. Texto 1. Brasília: CECRIA, 2001

OLIVEIRA, Pedro Américo Furtado de; FARIA, Thaís Dumê. Do Tráfico para o trabalho forjado à caminhada para o trabalho decente. In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007

PAIVA, Leila. Uma reflexão sobre o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins Sexuais. In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.

PESTRAF. **Pesquisa de Tráfico sobre Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial**. Brasília: CECRIA, 2002.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Guido Fernando Silva. União Européia, Mercosul e a Proteção dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, F. (org) **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**: desafios do Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PISCITELLI, Adriana. Brasileiras na indústria transnacional do sexo. In: **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**, nr. 7, mis en ligne le 12 mars 2007, référence du 9 juillet 2007. Disponible sur : <http://nuevomundo.revues.org/document3744.html>. Consultado em: 13 de julho de 2007.

PORTUGAL. Governo da República Portuguesa. **Declaração adaptada no Seminário Luso Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal**. Disponível em [www.portugal.gov.bt](http://www.portugal.gov.bt). Consultado em: 13 Out. 2006.

PUNGS, Reiner. **Esforços brasileiros no combate ao tráfico de seres humanos/ discurso de abertura do I Seminário Nacional sobre Tráfico de Seres Humanos. 19/05/2005**. Disponível em [http://www.unodc.org/brazil/pt/articles\\_speechs\\_thb.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/articles_speechs_thb.html). Consultado em: 18 Abr. 2006.

QUAGLIA, Giovanni. Tráfico de Pessoas, um panorama histórico e mundial. In: **Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: 2007.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROSÁRIO, Maria do. **Relatório da CPMI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**: síntese. Câmara dos Deputados. Brasília: 2005.

SILVA, Ivan Luiz da. **Crime Organizado**: aspectos jurídicos e criminológicos (Lei n o 9034/95). Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1998.

TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL. Brasília: OIT, 2005.

UNODC. **UNODC Lança Iniciativa Global para Prevenir e Conter o Tráfico de Seres Humanos**. Assessoria de Comunicação. Brasília, 2007.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático*. Disponível em [http://www.sphere.rdc.puc-rio.br/direito/revista/online/rev11\\_liszt.html](http://www.sphere.rdc.puc-rio.br/direito/revista/online/rev11_liszt.html). (2002). Consultado em: 17 Abr. 2006.

XAVIER, Clyton Eustáquio. **Tráfico de Pessoas. Brasília**. Polícia Federal. Divisão de Direitos Humanos, 2007.

## APÊNDICES

## APÊNDICE I

### Operações da Polícia Federal

- **Operação Tamar**

- Data: 19 de junho de 2003,

- Local: em todo país

- Objetivo: reprimir a exploração sexual infantil.

- Contexto: A ação foi resultado de uma parceria entre a PF e a CPI da Exploração Sexual Infantil, iniciada em 12 de junho de 2003 no Congresso Nacional para investigar denúncias sobre redes de exploração sexual contra crianças e adolescentes existentes no Brasil. A CPI identificou, em mais de seis meses de investigação, quase duas dezenas de locais em capitais e cidades do interior do país onde crianças e adolescentes trabalham como prostitutas e são exploradas por pessoas envolvidas, inclusive com tráfico de armas e seres humanos.

- Número de profissionais envolvidos na operação: 200

- Números da operação: 10 inquéritos abertos, 9 pessoas presas em flagrante e mais de 300 casas de entretenimento noturno, entre bares, boates e saunas, vistorias.

- Prisões: 9 pessoas.

- **Operação Mucuripe**

- Data: 25 de outubro de 2004

- Objetivo: desarticular uma quadrilha que movimentava mais de R\$ 1 milhão por mês com o tráfico internacional de mulheres, nas cidades de Fortaleza, Recife e Dortmund, na Alemanha.

- Presos: 11 pessoas. Todas negociavam programas com mulheres brasileiras por meio de um site de uma agência de turismo alemã.

▪ **Operação Castelo**

- Data: 3 de dezembro de 2004

- Local: Goiás,

- Objetivo: visou reprimir o tráfico internacional, a partir de denúncia sobre o embarque de mulheres aliciadas para prostituição na Espanha.

- Presos: 7 pessoas presas além de 16 Mandados de Busca e Apreensão em estabelecimentos comerciais e residências.

▪ **Operação Castanhola**

- Data: dia 14 de abril de 2004

- Local: Brasil e Espanha

- Objetivo: desarticular uma quadrilha que atuava no tráfico internacional de mulheres para Espanha e Portugal,

- Presos: 7 pessoas presas na cidade de Anápolis. Também aconteceram ações de repressão na Espanha e Portugal, que resultaram na prisão de 5 pessoas na cidade de Santander (Espanha). No exterior foram realizadas 12 prisões.

▪ **Operação Babilônia**

- Data: 05 de agosto de 2005,

- Local: Goiás

- Objetivo: desarticular uma quadrilha internacional. A ação aconteceu simultaneamente na Espanha, com a prisão de uma envolvida.

- Prisões: 7 pessoas.

▪ **Operação Êxodo**

- Data: 03 de novembro de 2005,

- Local: São Paulo

- Objetivo: desmantelar uma quadrilha especializada em tráfico que aliciava brasileiros para entrada ilegal nos Estados Unidos através do México. Estima-se que 120 pessoas eram enviadas, mensalmente, pela quadrilha.

- Presos: 6 pessoas além de 13 mandados de busca e apreensão.

▪ **Operação Tarantela**

- Data: 21 de março de 2006,
- Local: Goiás
- Objetivo: Desarticular uma quadrilha que atuava em Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais aliciando e remetendo travestis para a Itália.
- Presos: 5 pessoas.

- **Operação Tarô**

- Data: 28 de março de 2006
- Local: Belo Horizonte
- Objetivo: Desarticular uma organização criminosa internacional que praticava o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. As investigações, que iniciaram em 2005, descobriram que o grupo era liderado por um suíço, que por intermédio de aliciadores, recrutava mulheres brasileiras em Belo Horizonte e Região Metropolitana, enviando-as para prostituição em Zurique, Suíça e foi realizada em conjunto com a Polícia Judiciária Suíça
- Presos: 12 prisões.

- **Operação Lusa**

- Data: 18 de junho de 2006
- Local: São Paulo

- Objetivos: desarticular uma quadrilha que intermediava a ida de mulheres para a Europa com fins de prostituição. A Polícia também deteve cinco brasileiras que embarcariam com destino à cidade do Porto (Portugal), que foram liberadas depois de prestarem esclarecimentos.

- Presos: 2 pessoas

▪ **Operação Mediador III**

- Data: 03 de agosto

- Local: Espírito Santo

- Objetivo: Desarticular no uma quadrilha que traficava pessoas para a Europa. E prenderam em flagrante no Aeroporto de Vitória três homens quando tentavam embarcar uma jovem para o exterior. Em seguida, os policiais, cumprindo Mandado de Prisão Preventiva, expedido pela Justiça Federal, prenderam outros integrantes da quadrilha no bairro Cidade Continental

- Presos: 2 pessoas

▪ **Operação Castela e Madri**

- Data: 6 de setembro de 2006

- Local: Goiás

- Objetivo: prender integrantes de quadrilhas especializadas em tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Além de Goiás, as operações aconteceram simultaneamente na Espanha.

▪ **Operação Caraxué**

- Data: 18 de outubro de 2005

- Local: São Paulo

- Objetivo: Identificar e prender uma quadrilha especializada no aliciamento de pessoas para o exercício da prostituição na Europa

- Presos: 10 pessoas

▪ **Operação Afrodite**

- Data: 14 de dezembro de 2006,

- Local: São Paulo

- Objetivo: A Polícia Federal prendeu, no dia durante a operação Afrodite, oito pessoas envolvidas com um esquema de aliciamento e tráfico de seres humanos. Sete pessoas foram presas com autorização da 7ª Vara Federal de São Paulo. A oitava prisão foi feita em flagrante, contra o marido de uma das presas, que portava entre seus documentos o cartão bancário da conta que recebia os depósitos, frutos das ações delituosas.

- Presos: 8 pessoas

- **Operação Afrodite II**

- Data: em 24 de dezembro de 2006

- Local: São Paulo

- Objetivo: Em continuidade às investigações que desencadearam a Operação Afrodite, Agentes da Polícia Federal, em São Paulo, cumpriram mandados de prisão, expedidos pela 8ª Vara Federal, com o objetivo de prender criminosos que aliciavam mulheres para se prostituírem obtendo vantagem financeira.

- Prisos: 2 pessoas

- **Operação Sodoma**

- Data: 22 de janeiro de 2007

- Local: Vitória

- Objetivo: Em cumprimento do Mandado de Prisão Preventiva expedido pela Justiça Federal, prenderam no Aeroporto de Vitória três mulheres integrantes de uma quadrilha que traficava pessoas para a Europa.

- Presos: 3 pessoas

## APÊNDICE II

### **A) Princípios gerais de direito penal**

1. O tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes ilegais são condutas atentatórias à dignidade humana e sua criminalização não ofende ao princípio da subsidiariedade do direito penal.
2. As pessoas jurídicas utilizadas para a prática desses crimes podem ser responsabilizadas civil, administrativa e penalmente, segundo a legislação de cada país.

### **B) Direito penal especial**

1. A definição do crime de tráfico de pessoas nas legislações nacionais deve abranger no conceito de exploração a prostituição e outras formas de exploração sexual, incluindo a pornografia, e ainda o trabalho forçado e práticas similares à escravidão, a exemplo da servidão por dívidas, do casamento forçado, e da utilização de tecidos ou órgãos do corpo humano.
2. No crime de tráfico de pessoas são elementos constitutivos o uso de ameaça, violência física ou outra forma de coerção, o seqüestro, a fraude, o engano, o abuso de poder ou da posição de vulnerabilidade da vítima, o oferecimento ou recebimento de qualquer vantagem com vistas a obter o consentimento de uma pessoa que tem o controle sobre outra. Não se caracteriza o crime de tráfico de pessoas quando há livre consentimento da pessoa adulta recrutada, transportada,

trasladada, hospedada e acolhida, para fins de prostituição e pornografia não abusivas.

3. É irrelevante o consentimento de pessoa menor de 18 anos.
4. A definição do crime de tráfico de pessoas deve abranger o tráfico interno e o internacional.
5. A definição do crime de tráfico de pessoas prescinde do intuito de lucro, o qual deve ser levado em conta para o agravamento da pena.
6. A organização criminosa não deve ser considerada elemento essencial na definição do crime, devendo, porém, ser levada em conta para o agravamento da pena.
7. Tendo em vista características próprias de natureza legal, cultural ou religiosa, os Estados podem descriminalizar formas não coercitivas ou não abusivas de exercício da prostituição ou da organização da prostituição envolvendo pessoas adultas.
8. Na definição do crime de contrabando de migrantes é essencial o intuito de lucro.
9. A facilitação de entrada ou permanência ilegal no país por motivos humanitários não deve ser criminalizada.
10. A contratação de estrangeiro em situação ilegal não se inclui no conceito de contrabando de migrantes.
11. O tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes devem ser criminalizados independentemente das condutas que, por si só, constituem outros crimes, tais como os de falsidade material e ideológica, furto, corrupção, entre outros.

12. A retenção de documentos é um dos meios de coerção na definição dos crimes de tráfico de pessoas e de contrabando de migrantes.
13. A criminalização da pornografia infantil visa a tutela da integridade física, moral e psicológica de crianças e adolescentes como sujeitos de condição peculiar de desenvolvimento, para situações de abuso e exploração sexual.
14. A posse de material pornográfico, ainda que envolvendo criança e adolescente, sem fins de comercialização ou de distribuição, não deve ser criminalizada.
15. As sanções penais para os crimes de tráfico de pessoas e de contrabando de migrantes podem consistir, sem prejuízo das comumente utilizadas, em penas pecuniárias, perda de bens, interdição de estabelecimentos, suspensão ou proibição de direitos, proibição de contratar com organismos públicos.

### **C) Processo penal**

1. Com vistas ao artigo 6º do Protocolo sobre Tráfico da ONU, ressalta-se a importância da criação de um status processual próprio para as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente quando cooperam com a Justiça.
2. Os direitos da vítima no curso do processo devem ser desenvolvidos e ampliados, mediante a participação das ONG's no processo criminal, em nome das vítimas, para pleitear indenizações, bem como através de permissões de trabalho, apoio financeiro, abrigo e atendimento social, médico e psicológico.
3. Programas de Proteção a Testemunhas devem ser desenvolvidos e implementados, assim como políticas para sensibilização, treinamento e

conscientização das autoridades (policiais e funcionários da imigração, promotores e juízes), assim como assistentes sociais, médicos e advogados.

4. Se a vítima desejar ser repatriada, deve ser examinada a possibilidade de pagamento de um prêmio de reintegração, que poderá ser supervisionado por ONG's.
5. Deve ser providenciada a residência temporária ou permanente para vítimas de tráfico, independente de sua cooperação com a Justiça.

#### **D) Direito Penal Internacional**

##### *a) Jurisdição*

1. A introdução da jurisdição universal deve atender a condições mínimas, entre elas o julgamento em presença do réu, com assistência consular.
2. A jurisdição extra-territorial deve ser prevista para os crimes de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, quando estes se encontrem dentro do território do Estado, ou no caso de pessoas que possuem residência permanente neste.
3. Devem ser buscadas regras mais simples e eficazes para solucionar conflitos de jurisdição.

##### *b) Cooperação internacional em matéria criminal*

1. Devem ser estabelecidas em convenções multi ou bilaterais, assim como nas legislações nacionais, as seguintes previsões:

- normas que permitam audiências sob a forma de video-conferências (ou telefone), com o intuito de colher provas em casos de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes;
- instrumentos de cooperação internacional de proteção às testemunhas, incluindo a possibilidade de relocação das vítimas no exterior
- não permitir o procedimento de entregas controladas de pessoas.

## APÊNDICE III

SOCIEDADE CIVIL – Ações de enfrentamento					
SOCIEDADE CIVIL – Ações de enfrentamento 2					Principais
Organização	Ações/ Programas	Estratégias	Período	Principais parcerias	Diretrizes
<b>ASBRAD</b> (Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude)	Atendimento	Atendimento multidisciplinar e apoio psicossocial e jurídico.	1997	Escritório Global. Consulado Americano SMM e Policias Militar, Civil e Federal. Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania de SP, PF, PRF, ANVISA, Receita Federal e Infraero Escritório Global	Atendimento, Prevenção, Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Campanhas	Combate e prevenção do Tráfico de Seres Humanos no Aeroporto de Congonhas e no Aeroporto de Cumbica, Guarulhos e do Porto de São Sebastião.			
	Pesquisa	Pesquisa sobre indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos – Março 2006			
	Sensibilização	Sensibilização da Polícia Rodoviária Federal			
<b>CHAME</b> (Centro Humanitário de Apoio a Mulher)	Ação Preventiva	prevenir a sociedade para os riscos da exploração da mulher jovem e adulta nas diferentes formas de migração e recrutamento para o trabalho forçado (sexual, doméstico e demais modalidades de escravidão, usualmente relacionadas à violência física e/ou psicológica), respeitando a sua liberdade de escolha	Desde 1994	Fraueninformations Zentrum (FIZ), o Centro de Informação para Mulheres da Ásia, África, América Latina e Leste Europeu E Universidade Federal da Bahia	Atendimento, Prevenção, Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Publicações	Diagnóstico com enfoque inicial para mulheres, crianças e adolescentes no Rio de Janeiro.			
	Articulação	Fomentar a criação e implementação de um Sistema Público de Atendimento, Notificação e Monitoramento.			
<b>Comitê Nacional</b>	Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	Monitoramento, avaliação e a Implementação do Plano Nacional Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.	Junho de 2000	Instância nacional representativa da sociedade, dos poderes públicos e das cooperações internacionais	Pesquisa, Mobilização e Articulação.
<b>GAATW</b> (Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres)	Mobilização	Grupo internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas	1996	16 ONGs da Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala, República Dominicana, Suriname e Uruguai, além de convidadas da Espanha e Holanda.	Relações Internacionais Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Campanhas	Multiplicar, processar, difundir e facilitar o acesso a documentos essenciais sobre o tráfico de pessoas.			
	Rede Latino-americana e Caribenha	Rede de enfrentamento, mobilização e articulação composta por organizações da sociedade civil da América Latina e do Caribe.	2004		
Referencia, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes)	Pesquisa	concepção dos direitos humanos. 2. Pesquisa, capacitação, promoção, formação e articulação de ações em defesa de mulheres, crianças e adolescentes.	1993	-	Pesquisa, Mobilização e Articulação
<b>Instituto Winrock</b>	Basta	1. Capacitação de ONGs baianas para oferta de serviços à população em risco e as vítimas de tráfico de pessoas. 2. Articulação entre o governo e a sociedade civil em ações conjuntas no enfrentamento. 3. Fortalecer o Comitê Estadual de Combate ao Tráfico de Seres Humanos	Setembro de 2006	Governo do Estado da BA; Instituto Latino Americano de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Departamento de Estado do Governo dos Estados Unidos	Pesquisa, Mobilização e Articulação

## Percentuais 1

Diretriz	Quantidade	%
Atendimento	04	40%
Prevenção	05	50%
Repressão/ Defesa e responsabilização	02	20%
Relações internacionais	01	10%
Pesquisa, mobilização e articulação	10	100%

Organizações pesquisadas: **10**

Ações/Programas: **25**

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – Ações de enfrentamento					
Organização	Projetos/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes

<b>UNODC</b> (O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime)	Guardião do <i>Protocolo das Nações Unidas de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças</i>	1. Trabalho de caráter normativo para dar assistência aos países na ratificação e prática dos tratados multilaterais sobre o tema. 2. Aperfeiçoamento da legislação doméstica com eventuais adaptações às normas internacionais;	Desde 1991	ONU e Governo Brasileiro	
	Combate ao Tráfico de Seres Humanos	1. Pesquisas, avaliação e cooperação técnica. 2. Articulação local. 3. Capacitação dos operadores de direito. Atendimento as vítimas. 4. Elaboração de banco de dados. 5. Campanha nacional sobre o tráfico de seres humanos.	Dezembro de 2003 a Dezembro de 2005.	UNICR <sup>1</sup> . Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça I e PF/PRF.	
	Pesquisa Diagnóstico da situação do Tráfico de Mulheres para Fins de Exploração Sexual -	Diagnóstico sobre o tráfico internacional de seres humanos no Brasil, a partir de inquéritos policiais e processos judiciais em tramitação no Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Goiás.	2002 a 2005	Ministério da Justiça	
	Combate ao Tráfico de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes no Brasil	2ª fase do Programa de Combate ao Tráfico incluindo o contrabando doméstico e internacional de migrantes. 1. O foco será consulados, aeroportos internacionais e os brasileiros residentes no exterior. 2. Atendimento as vítimas (reais ou potenciais) brasileiras das redes de tráfico internacional de pessoas e de contrabando de migrantes, parentes e familiares. 3. Capacitação na área de tráfico de seres humanos. 4. Pesquisas em outros Estados. 5. Pesquisa de serviços de assistência à vítima que possam ser usados como referência para o Brasil. 6. Produção de materiais de comunicação e de prevenção 7. Articulação com setores do Governo Brasileiro.	Janeiro de 2006 a Dezembro de 2009	Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça	Atendimento, Prevenção, Relações Internacionais  Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Iniciativa Global de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (UN.GIFT)	Mobilização mundial em torno de metas comuns contra o tráfico de pessoas nos quesitos listados: 1) Informação 2) Prevenção 3) Redução da demanda 4) Garantia dos direitos humanos das vítimas; 5) Defesa e responsabilização; 6) Cumprimento dos compromissos internacionais; 7) Fortalecer parcerias entre países; 8) Criar um fundo especial ; 9) Criar um grupo de contato informal.	2007	UNICEF OIT UNFPA UNIFEM	
<b>PARTNERS</b> (Companheiros das Américas)	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Brasil (PAIR)	1. Prevenção, educação, saúde e atendimento psicossocial e jurídico. 2. Fortalecimento das redes locais de serviços para crianças e adolescentes vítimas de tráfico e exploração sexual. Inicialmente em seis municípios: Campina Grande, Corumbá, Feira de Santana, Manaus, Pacaraima, e Rio Branco. Expandida de seis municípios para 21 cidades do Mato Grosso do Sul, dois municípios da Bahia e para as cidades de Fortaleza e Belo Horizonte.	2003	SEDH USAID OIT	Atendimento  Pesquisa, Mobilização e Articulação

### COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – Ações de enfrentamento

Organização	Projetos/	Estratégias	Período	Principais	Diretrizes
-------------	-----------	-------------	---------	------------	------------

<sup>1</sup> Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Inter-regional.

	Programas			Parcerias	
<b>OIT</b> (Organização Internacional do Trabalho)	Convenções	Ratificação das convenções 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182 relacionadas a erradicação do trabalho forçado, escravo e infantil, respectivamente.	Desde 1950	-	
	Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas	Continuidade e expansão das atividades iniciadas pela USAID na formação de agentes de defesa e responsabilização; formadores de opinião, funcionários públicos e parceiros sociais; e grupos de defesa de direitos e da sociedade civil em São Luís (MA), Natal (RN), Manaus (AM), Fortaleza (CE), Foz do Iguaçu (PR), Rio de Janeiro (RJ), e Salvador (BA). Rio Branco (AC), Recife (PE), São Paulo (SP) e Belém (PA);	Setembro de 2003	USAID PARTNERS	
	Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC)	Articular, mobilizar e legitimar as iniciativas nacionais de combate ao trabalho infantil. Com mais de 100 programas de ação financiados atua na erradicação do trabalho infantil doméstico, exploração sexual comercial, tráfico e plantio de entorpecentes, economia agrícola e familiar, trabalho informal urbano.	Desde 1992	SEDH, USAID	Atendimento Prevenção
	Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil	Cooperação técnica visando: 1. Criação de um sistema de dados, 2. Diagnóstico do trabalho forçado no Brasil, 3. Campanhas, mobilização da sociedade, 4. Elaboração de um Plano Nacional; 5. Capacitação dos parceiros e 6. Implementação de dois programas-piloto de prevenção e reinserção sócio-econômica de trabalhadores resgatados e suas famílias, para dar assistência e promover a geração de renda.	Abril de 2002	Ministério do Trabalho	Relações Internacionais Pesquisa, Mobilização e Articulação
	Guia: <i>Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual.</i>	Cartilha elaborada após o curso de capacitação. Trás dados sobre tráfico além das informações sobre organizações de atendimento a pessoas traficadas	2006	UNODC, Presidência da República, Ministério da Justiça e Ministério Público Federal.	
	Guia: <i>Localização de Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual Infanto-Juvenil ao Longo das Rodovias Federais Brasileiras</i>	Trabalho investigativo que aponta os pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes ao longo das rodovias federais. Realizado desde 2004, o estudo traz informações completas e detalhas sobre a exploração sexual.	2007	Polícia Rodoviária Federal	
<b>UNIFEM</b> (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher)	Articulação	1. Promover a igualdade de gênero e os direitos humanos das mulheres na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. 2. Garantir a participação das mulheres nos processos de desenvolvimento	Desde 1992	OIT, UNODC, UNICEF	Prevenção Relações Internacionais Pesquisa, Mobilização e Articulação

### COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – Ações de enfrentamento

Organização	Projetos/ Programas	Estratégias	Período	Principais Parcerias	Diretrizes
-------------	---------------------	-------------	---------	----------------------	------------

<b>USAID</b> (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)	Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos.	1. Assistência a vítimas. 2. Fortalecimento dos abrigos administrados pelo Governo ou por ONGs. 3. Capacitação de profissionais da área jurídica e das forças policiais. 4. Campanhas de conscientização para públicos específicos. O atendimento é voltado somente para crianças e adolescentes.	1993 a 2003	POMMAR OnGs que atuam no atendimento as vítimas.	Atendimento Prevenção
	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Brasil (PAIR)	1. Prevenção, educação, saúde e atendimento psicossocial e jurídico. 2. Fortalecimento das redes locais de serviços para crianças e adolescentes vítimas de tráfico e exploração sexual. Inicialmente em seis municípios: Campina Grande, Corumbá, Feira de Santana, Manaus, Pacaraima, e Rio Branco. Expandida de seis municípios para 21 cidades do Mato Grosso do Sul, dois municípios da Bahia e para as cidades de Fortaleza e Belo Horizonte.	2003	SEDH PARTNERS OIT	Atendimento Prevenção Pesquisa, Mobilização e Articulação.
<b>UNICEF</b> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)	Atenção às vítimas	33 programas em todo Brasil, de atendimento, prevenção e mobilização com crianças e adolescentes.	Desde 1993	ECPAT OIT UNIFEM UNODC Comissão dos Direitos Humanos da ONU	Atendimento Relações Internacionais
	Mobilização	1. Criação de diretrizes para a proteção dos direitos das crianças vítimas do tráfico ( <i>Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking</i> ) 2. Financiamento a pesquisas sobre tráfico de crianças e adolescentes	2003		Pesquisa, Mobilização e Articulação.

## Percentuais 2

Diretriz	Quantidade	%
Atendimento	05	83,3%
Prevenção	04	66,6%
Repressão/ Defesa e responsabilização	00	0,0%
Relações internacionais	03	50%
Pesquisa, mobilização e articulação	06	100%

Organizações pesquisadas: 06  
 Ações/Programas: 17

## APÊNDICE IV

### NORMATIVAS INTERNACIONAIS

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção da ONU Sobre os Direitos da Criança (1889)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção 29 da OIT referente ao Trabalho Forçado (1930)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de Emenda da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores. (1948)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção da ONU para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição e outros (1949)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção 105 da OIT referente à Abolição do Trabalho Forçado (1957)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção da OIT n° 111 sobre Discriminação no Emprego e na Ocupação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres (1979)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção Interamericana da OEA sobre Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra Mulheres (“Belem do Pará,” 1994)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW – 2000)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção 182 da OIT referente às piores Formas de Trabalho Infantil (2000)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado (2000) e seu Protocolo para a prevenção, repressão e punição do tráfico de seres humanos, especialmente, mulheres e crianças (Protocolo de Palermo)</li> </ul>

## NORMATIVAS NACIONAIS

**O Código Penal Brasileiro/1940**

- Os artigos 231 (tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição);
- O artigo 231-A (tipifica o tráfico interno de pessoas), modificado pela Lei 11.106 de 2005;
- Os Artigos 227, 228 E 229 (As Diversas Formas de Lenocínio)

**Estatuto da Criança e do Adolescente/1990**

- O artigo 244-A (submissão de crianças e adolescentes à prostituição e à exploração sexual);
- O artigo 251 (considera infração administrativa a ação de promover ou de facilitar a saída ou a entrada, no território nacional, de crianças e adolescentes, sem a observância do determinado pelos seus artigos 83, 84 e 85 (autorizações para viagens, por exemplo).

**Decretos**

- Decreto Nº 5.948, de 26 de Outubro de 2006. (Política Nacional De Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas)

**ANEXOS**



## ANEXO I

### RECOMENDAÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO - PESTRAF

Apresenta-se a seguir, o detalhamento das ações consideradas essenciais para o processo de combate ao tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial. Trata-se de um conjunto de propostas que foram surgindo no decorrer da PESTRAF e solidificando-se nos relatórios finais das respectivas regiões.

Não tem a finalidade de esgotar as possibilidades de enfrentamento, permitindo que as instituições envolvidas no processo possam trabalhar melhor suas propostas, adotando, como referência inicial, as contribuições apresentadas a seguir.

#### PROPOSTAS DE ENFRENTAMENTO

##### (a) RECONHECIMENTO E MONITORAMENTO DO FENÔMENO

1. Realização de estudos e de diagnósticos, considerando as múltiplas dimensões do fenômeno (política, social, econômica, jurídica e sociocultural), ampliando a compreensão sobre a violência estrutural e privilegiando os recortes de classe, gênero, etnia e idade;
2. Realização de estudos avaliativos de realidades e indicadores macro-sociais, e de suas relações com o enfrentamento do tráfico;
3. Elaboração e publicação de materiais de informação e de formação. Divulgação em massa (através de cartilhas, *folders* e outros) nas escolas, nas boates, nas praias, nas agências de modelos e nas demais locais onde encontram-se as vítimas preferenciais, de informações sobre as formas de aliciamento para o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes. As vítimas devem ser chamadas a participarem na elaboração destas estratégias.
4. Promover e apoiar debates e ações sobre a responsabilização da mulher traficada, evitando a justificativa da existência do tráfico devido apenas aos atributos naturais da mulher, postura que é discriminatória, revitimizadora, moralista e repressora. O direito de ir e vir, assim como o direito do uso do corpo, devem ser respeitados e garantidos;

5. Articulação das ONGs nacionais e internacionais que atuam nesse campo, tendo com objetivo a troca de experiências e de informações, bem como a formação de uma agenda de trabalho conjunto, baseada no paradigma dos direitos humanos;
6. Quantificação e qualificação das informações existentes sobre o tráfico, distinguindo-o dos outros tipos de delitos que são notificados;
7. Divulgação e discussão dos resultados da PESTRAF, no CONANDA, no Fórum DCA, nas universidades, nos conselhos de direitos e tutelares, e nos conselhos nacional e estaduais de defesa do direito da mulher;
8. Estruturação de uma dinâmica contínua de monitoramento e de avaliação das ações desenvolvidas.

(b) CONCRETIZAÇÃO DAS AÇÕES

1. Definição da temática do enfrentamento do tráfico como prioridade política das agendas governamentais;
2. Definição de um plano nacional, contendo as principais diretrizes de atuação frente ao fenômeno;
3. Articulação entre os setores do poder público (ONGs) e ONGs, Fóruns, Centros de Defesa e Movimentos Sociais, visando desenvolver ações conjuntas para o enfrentamento do fenômeno;
4. Efetivação de políticas públicas, visando à garantia e à defesa dos direitos das mulheres, crianças e adolescentes em situação de tráfico para fins de exploração sexual;
5. Implementação, em curto prazo, do seguinte conjunto de ações:
  - ✦ Controle efetivo da entrada e das atividades econômicas de estrangeiros;
  - ✦ Ação efetiva dos órgãos de segurança e da justiça, no sentido de investigar e punir os casos de tráfico, investigando e punindo exemplarmente os casos de conivência e/ou participação de autoridades e membros de elites locais;
  - ✦ Preparação do Itamaraty, dos consulados e das embaixadas brasileiras no exterior, no sentido de identificar casos de tráfico e de garantir a proteção e a defesa das mulheres traficadas;

- ✦ Criação de um sistema de informações que permita identificar e controlar as ações das redes de tráfico de seres humanos no Brasil;
  - ✦ Garantia de rigor na fiscalização da publicidade turística que utiliza apelos eróticos para vender o Brasil como destino turístico;
  - ✦ Criação de um sistema de qualificação positiva dos estabelecimentos turísticos que não favorecerem o turismo sexual;
  - ✦ Realização de campanhas públicas que promovam a mudança de cultura e de mentalidade sobre os temas do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, do turismo sexual, do consumismo, do uso do corpo como alternativa profissional e da desigualdade entre homens e mulheres;
6. Fortalecimento das organizações de mulheres, especialmente as comunitárias, e das iniciativas do movimento de mulheres que permitam a constituição das mulheres enquanto sujeitos individuais e políticos;
  7. Integração das políticas públicas municipais de enfrentamento, o que poderia ser feito a partir da elaboração de um plano de ação integrado das secretarias de governo. No entanto, há que se garantir que este plano seja incorporado como política pública de caráter permanente e não como uma política governamental atrelada a determinada gestão política. Pode ser proposta e fiscalizada pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, pelo Conselho Tutelar e pelo Comitê Local de execução do Programa de Combate;
  8. Estruturação e reforço, nas instituições que atuam com a problemática, das redes de notificação e de armazenamento de dados;
  9. Definição e implementação de um conjunto de ações voltadas para o apoio às vítimas das redes de tráfico;
  10. Preparação de bancos de dados, buscando explicitar o fenômeno nos níveis internacional, nacional, regional, estadual e municipal (tratamento global do fenômeno);
  11. Cobrar, dos órgãos do sistema jurídico, a priorização e a agilização dos processos. A ineficiência e a morosidade do sistema judiciário nacional afetam, de igual maneira, os sistemas estaduais e locais, sobretudo devido à infinita burocracia que os processos têm que enfrentar e à não priorização no julgamento destes crimes, nem quando cometidos contra crianças e adolescentes;

12. Ampliação do entendimento jurídico para o enfrentamento do problema;
13. Aporte de recursos físicos, financeiros e de RH às instituições de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes;
14. Sensibilização e mobilização da sociedade para a existência e o enfrentamento do fenômeno;
15. Sensibilização, mobilização e capacitação das pessoas que atuam no sistema de atendimento e nos espaços de defesa e de responsabilização;
16. Treinamento dos Conselheiros Tutelares e dos profissionais das Delegacias especializadas, priorizando a visibilidade, o entendimento e o combate ao fenômeno;
17. Articulação das diferentes políticas e programas governamentais existentes, evitando sua fragmentação e fragilização e garantindo o pleno exercício dos direitos do cidadão;
18. Propostas visando à efetiva melhoria das condições de vida de mulheres, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, apoiando as mulheres que correm riscos em países que lhes são estranhos e enfrentando situações quase sempre desconhecidas;
19. Ações contrárias ao tráfico de mulheres, crianças e adolescentes voltadas não só para os países de destino, mas também para os de origem e de trânsito. É necessário que se adote uma postura de repressão em relação aos traficantes, assegurando às vítimas, a proteção de seus direitos humanos;
20. Políticas que apoiem o retorno de mulheres já traficadas, em situação de cárcere privado, exploração sexual, drogadição, alcoolismo, endividamento, e que estejam sem documentos, e sem passagens;
21. Reforçar, no plano jurídico, os referenciais de combate ao tráfico, tais como o Código Penal Brasileiro, a Convenção Contra a Criminalidade Transnacional e o Protocolo Adicional para a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas. O Brasil, ao ratificar uma norma internacional de proteção aos direitos humanos, deveria incorporá-la e aplicá-la, automaticamente;
22. Ações articuladas para a propositura de políticas públicas que garantam a devida promoção e proteção às vítimas do tráfico, envolvendo as instâncias do poder público que atuam na repressão e na responsabilização – Polícia, Ministério Público, Defensoria Pública e Magistratura –, as demais organizações governamentais e as organizações não-governamentais;

23. Investigação detalhada de crimes relacionados ao tráfico: desaparecimento; seqüestro; adoção ilegal; prostituição infanto-juvenil; turismo sexual; tráfico de drogas; organizações criminosas; e economias clandestinas;
24. Considerar o dinamismo e a capacidade de reestruturação das redes de tráfico, que se reorganizam rapidamente, de maneira a poder agir livremente, fugindo da interferência do poder público ou da sociedade civil organizada;
25. Programas que incentivem a denúncia e garantam a segurança e a reinserção social das vítimas;
26. Defesa de uma postura mais rígida no cumprimento das leis, reconhecendo a participação de autoridades na exploração sexual de pessoas de todas as idades e de ambos os sexos. Esta participação não pode tornar a solução dos crimes, uma tarefa difícil e tortuosa. Estes indivíduos não podem ser considerados "intocáveis", nem representar perigo a quem se propõe combatê-los;
27. Considerar e enfrentar as diferentes condições que potencializam o desenvolvimento do tráfico nas fronteiras: a duplicidade de moedas circulantes, a base internacional dos investimentos de capital, o intenso fluxo de veículos de transportes sem controle eficaz das aduanas, a circulação da população local entre os países, sem exigências burocráticas e legais, a instabilidade econômica, a existência de um comércio sexual ligado à dinâmica produtiva local, os baixos indicadores de qualidade de vida, renda e empregabilidade, dentre outros;
28. Implementação do Programa Global de Combate ao Tráfico de Seres Humanos - Ministério da Justiça - com o objetivo de promover um agir mais intenso e amplo sobre o fenômeno, além de um maior envolvimento dos governos municipais, estaduais e federal, articulados com os Planos de Enfrentamento da Violência Sexual, com o Plano de Segurança e de Direitos Humanos do MJ, com o Programa Sentinela (MPAS/SEAS) e o Programa de DST/AIDS (MS);
29. Revisão e reformulação do Código Penal Brasileiro, pois, além de tratar o tráfico como situação possível de ser vivenciada somente para as mulheres e em âmbito internacional, não dá conta do tráfico de crianças e adolescentes. Tal revisão mostra-se relevante, também, porque o texto legal supramencionado aborda apenas o tráfico para fins de exploração sexual, recomendando-se a introdução da exploração laboral e do tráfico para o casamento servil;

30. Erradicação do turismo sexual no País, considerando que dentre os indicadores que favorecem a existência do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, esta atividade criminosa ocupa um lugar de destaque;
31. Implantação de Centros de Referência de Atendimento a Mulheres, Crianças e Adolescentes Vítimas de Exploração Sexual, que deverão ter abordagens diferenciadas, de acordo com as especificidades dos casos;
32. Ampliação e fortalecimento do Programa Sentinela, para constituir-se em alternativa eficaz de atendimento às crianças e aos adolescentes. É necessário, também, garantir, via Conselho de Direitos ou de Assistência Social, que o Programa Sentinela seja incorporado como programa permanente e suas metas de atendimento ampliadas;
33. Intervenção das instâncias superiores do sistema de segurança pública nacional, com o auxílio da Divisão de Polícia Criminal Internacional da Polícia Federal (INTERPOL), através de seu Setor de Inteligência, para identificar as redes de tráfico de pessoas, trabalho que deve ser feito por especialistas, devido ao perigo e à necessidade de treinamento especial. No âmbito local, a utilização do expediente das forças tarefa parece ser uma alternativa bastante promissora no sentido de localizar e punir os aliciadores e traficantes;
34. Estabelecimento de acordos diplomáticos internacionais, através de protocolos de intenções, entre os países que foram apontados nas rotas de tráfico, tencionando estabelecer ações conjuntas para combater o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins sexuais;

## ANEXO II

### DECLARAÇÃO DE CASCAIS

O I Seminário Luso Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular que teve lugar em Cascais, Portugal, de 22 a 24 de Maio de 2006, reuniu individualidades e peritos na matéria, de ambos os países.

É reconhecido que o tráfico de pessoas se traduz numa grave violação dos direitos humanos e que a sua prevenção e repressão exigem necessariamente uma abordagem multidisciplinar e medidas de apoio e proteção às vítimas, envolvendo entidades governamentais e da sociedade civil, numa estratégia de ação conjunta.

A Declaração de Cascais, resultante da análise da situação atual em ambos os países, efetuada no decurso do Seminário, visa aprofundar os atuais meios de cooperação entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, preconizando medidas objetivas concretas ao nível dos mecanismos que previnam e combatam o tráfico de pessoas, bem como das redes criminosas que violam os direitos dos migrantes, as quais constam do Anexo I.

#### Anexo I

- Aprofundar a formação técnica dos profissionais na perspectiva de que é necessário uma abordagem mais especializada na identificação e prevenção do tráfico de pessoas e na proteção das vítimas;
- Promover campanhas de informação sobre migração e tráfico de pessoas para sensibilização e esclarecimento da sociedade;
- Aprofundar o conhecimento mútuo da legislação relevante dos dois países e promover estudos comparativos;
- Difundir os instrumentos de cooperação jurídica e judiciária susceptíveis de serem utilizados no combate ao tráfico de pessoas;
- Estimular a elaboração conjunta de diagnósticos (pesquisas/estudos) que traduzam uma visão integrada sobre a temática do tráfico de pessoas para fins de exploração, com a participação da sociedade civil e das Universidades;

- Realização de campanhas de informação e sensibilização sobre tráfico de pessoas para fins de exploração, visando a promoção de valores culturais, sociais e educativos, no sentido de desencorajar a procura dos serviços de pessoas objecto de exploração;
- Intensificação da cooperação entre os serviços responsáveis pela prevenção do tráfico de pessoas para fins de exploração e apoio às vítimas, por meio da criação e fortalecimento de canais diretos de comunicação;
- Definição de mecanismos conjuntos de sinalização e identificação das vítimas de tráfico de pessoas, com base no princípio da não discriminação;
- Criação de uma rede luso-brasileira de entidades e instituições públicas e privadas que intervenham na prevenção, apoio e repressão do tráfico de pessoas para fins de exploração;
- Cooperação entre autoridades consulares e autoridades competentes do país receptor tendo em vista a proteção da vítima;
- Garantir apoio, nomeadamente psicossocial e jurídico, e proteção à vítima do tráfico de pessoas;
- Assegurar a voluntariedade do retorno, posterior a período de reflexão adequado, e visando a integração na sociedade do país de origem;
- Intensificação dos canais para troca de informação de natureza policial, de modo a que seja partilhada toda a informação relevante, designadamente sobre as melhores práticas de investigação, rotas, *modus operandi*, redes criminosas de tráfico de pessoas e de imigração ilegal/irregular, bem como sobre a identificação de vítimas para efeito de apoio às mesmas, em ambos os países;
- Salienta-se a importância dos oficiais de ligação, mormente como canal privilegiado de troca de informações;
- Utilização de métodos de análise de informação como forma de prevenção e combate ao Tráfico de Pessoas e às redes criminosas de imigração ilegal/irregular; e,
- Cooperação bilateral na área de proteção de testemunhas de crimes de Tráfico de Pessoas envolvendo Portugal e o Brasil. Para o efeito, realizar-se-ão reuniões entre Autoridades e outros técnicos na área, de ambos os países, com a periodicidade, no mínimo, anual.

## ANEXO III

### DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA

A segunda etapa do I Seminário Luso-brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular realizado em Brasília, Brasil, entre os dias 27 e 29 de novembro de 2006, reuniu individualidades e peritos na matéria de Portugal e do Brasil.

É reconhecido que o tráfico de pessoas se traduz em uma grave violação dos direitos humanos e que sua prevenção e repressão exigem necessariamente uma abordagem multidisciplinar e medidas de apoio e proteção às vítimas, envolvendo entidades governamentais e da sociedade civil, numa estratégia de ação conjunta.

O enfrentamento às redes criminosas responsáveis pelo tráfico (contrabando) de imigrantes também é um assunto urgente que viola a soberania dos Estados e ameaça a segurança dos migrantes e, ao mesmo tempo, possui interface com o tráfico internacional de pessoas.

A Declaração de Brasília, resultante da análise da situação atual em ambos os países, elaborada no decurso das duas etapas do Seminário, visa aprofundar os atuais meios de cooperação entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil no âmbito dos serviços competentes, preconizando medidas concretas ao nível dos mecanismos que previnam e combatam o tráfico de pessoas, bem como das redes criminosas que violam os direitos dos migrantes, as quais constam do ANEXO I.

Com base nos marcos normativos dos dois países, afirmamos que são princípios norteadores da Declaração de Brasília:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro *status*;

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

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

V - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

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

Brasília, 29 de novembro de 2006

O Diretor-Geral do Serviço de

Estrangeiros e Fronteiras do

Ministério da Administração

Interna de Portugal

Manuel Jarmela Palos

A Secretária Nacional de Justiça do

Ministério da Justiça do Brasil

Claudia Maria de Freitas Chagas

## Anexo IV

Tabela 1 - Tabela de Inquéritos realizados pela Polícia Federal no período de 1995 a 15/05/2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
AC	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	3	1	7	1,25%
AL	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	3	0,53%
AM	0	0	0	1	0	1	1	1	3	3	3	2	0	15	2,69%
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	5	0	11	1,97%
BA	0	0	1	0	0	1	0	0	2	3	7	10	1	25	4,48%
CE	1	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	4	0	9	1,61%
DF	1	0	0	0	2	3	3	1	2	0	0	0	0	12	2,15%
ES	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	6	0	10	1,79%
GO	0	4	1	3	2	12	12	11	13	14	30	12	4	118	21,18%
MA	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	2	1	1	7	1,25%
MG	0	1	1	0	1	5	11	3	2	8	7	18	2	59	10,59%
MS	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	4	2	0	8	1,43%
MT	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	0	5	10	1,79%
PA	1	1	0	0	1	1	0	1	2	4	3	1	2	17	3,05%
PB	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,17%
PE	0	0	0	1	1	1	1	3	2	11	2	3	1	26	4,66%
PI	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,17%
PR	0	0	0	1	3	3	2	2	10	5	4	2	0	32	5,57%
RJ	3	3	0	2	3	2	7	2	7	6	3	10	2	50	8,97%
RN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	5	0	9	1,61%
RO	0	0	0	1	0	0	1	5	0	1	2	0	3	13	2,33%
RR	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	10	4	2	19	3,41%
RS	0	0	2	0	3	0	3	0	2	1	4	2	0	17	3,05%
SC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	0,71%
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0,17%
SP	1	1	2	0	3	3	3	6	5	9	20	11	1	65	11,66%
TO	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3	2	0	8	1,43%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>56</b>	<b>72</b>	<b>119</b>	<b>105</b>	<b>27</b>	<b>557</b>	<b>100%</b>

Fonte: DDH/CGDI/DIREX/DPF

## ANEXO V

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

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

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

**DECRETA:**

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

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

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

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;

III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;

IV - Casa Civil da Presidência da República;

V - Ministério da Justiça;

VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VII - Ministério da Saúde;

VIII - Ministério do Trabalho e Emprego;

IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

X - Ministério da Educação;

XI - Ministério das Relações Exteriores;

XII - Ministério do Turismo;

XIII - Ministério da Cultura; e

XIV - Advocacia-Geral da União.

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

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

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

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

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

Art. 5º Compete ao Grupo de Trabalho:

I - promover a difusão da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, fomentando a discussão para subsidiar a elaboração do PNETP;

II - estabelecer a metodologia para a elaboração da proposta do PNETP;

III - definir as metas, prioridades e ações do PNETP; e

IV - elaborar a proposta do PNETP.

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

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

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

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

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

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

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Márcio Thomaz Bastos*

## ANEXO VI

### POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

### PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

#### Seção I

##### Princípios

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

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

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

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

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

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

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

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

#### Seção II

##### Diretrizes Gerais

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

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

II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Seção III

#### Diretrizes Específicas

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

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

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

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

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

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

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

I - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;

II - cooperação jurídica internacional;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III

#### AÇÕES

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

I - na área de Justiça e Segurança Pública:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - na área de Relações Exteriores:

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

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

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

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

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

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

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

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

III - na área de Educação:

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

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

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

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

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

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

IV - na área de Saúde:

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

b) acompanhar e sistematizar as notificações compulsórias relativas ao tráfico de pessoas sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos, violência e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho;

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

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

V - na área de Assistência Social:

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

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

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

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

#### VI - na área de Promoção da Igualdade Racial:

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

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

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

#### VII - na área do Trabalho e Emprego:

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

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

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

d) adotar medidas com vistas a otimizar a fiscalização dos inscritos nos Cadastros de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas a de Escravo;

#### VIII - na área de Desenvolvimento Agrário:

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

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

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

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

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

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

IX - na área dos Direitos Humanos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI - na área do Turismo:

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

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

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

XII - na área de Cultura:

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

b) fomentar e estimular atividades culturais, tais como programas regionais de rádio, peças e outros programas veiculados por radiodifusores, que possam aumentar a conscientização da população com relação ao tráfico de pessoas, trabalho escravo e exploração sexual, respeitadas as características regionais.

## ANEXO VII

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
GABINETE DO MINISTRO  
PORTARIA CONJUNTA Nº- 631, DE 13 DE MARÇO DE 2007**

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, O SECRETÁRIO ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS E A SECRETÁRIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 3º- , § 2º, do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, resolvem:

Art. 1º- Designar os seguintes membros para compor o Grupo de Trabalho Interministerial instituído no âmbito do Ministério da Justiça com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República:

- a) Cristina Maria Silva Albuquerque, titular;
- b) Pedro Helena Pontual, suplente.

II - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República:

- a) Aparecida Gonçalves, titular;
- b) Ana Paula Schwelm Gonçalves, suplente.

III - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República:

- a) Denise Antônia de Paulo Pacheco, titular;
- b) Suplente a designar.

IV - Casa Civil da Presidência da República:

- a) Ivanildo Tajra Franzosi, titular;
- b) Celso Lourenço Moreira Corrêa, suplente.

V - Ministério da Justiça:

- a) Ivens Moreira da Gama, titular;
- b) Maria do Carmo Rodrigues Macêdo, suplente.

VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

- a) Solange Stela Serra Martins, titular;
- b) Aldo Zaiden Benvindo, suplente.

VII - Ministério da Saúde:

- a) Maria Cristina Boaretto, titular;
- b) Thereza de Lamare Franco Neto, suplente.

VIII - Ministério do Trabalho e Emprego:

- a) Paulo Sérgio de Almeida, titular;
- b) Luciano Maduro Alves de Lima, suplente.

IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- a) Luiz Melo Filho, titular;
- b) Natascha Rodenbusch Valente, suplente.

X - Ministério da Educação:

- a) Leandro da Costa Fialho, titular;
- b) Vicente de Paulo Costa Saldanha, suplente.

XI - Ministério das Relações Exteriores:

- a) Eric Sogocio, titular;
- b) Bernardo Henrique Penha Brasil, suplente.

XII - Ministério do Turismo:

- a) Sidney Alves Costa, titular;
- b) Suplente a designar.

XIII - Ministério da Cultura:

- a) Eneida Dultra, titular;
- b) Suplente a designar.

XIV- Advocacia-Geral da União:

- a) Valéria Maculan Sodré, titular;
- b) Rogério Marcos de Jesus Santos, suplente.

Art. 2º- O Grupo de Trabalho será coordenado conjuntamente pelos representantes da Secretaria

Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça, conforme art. 3º, § 1º, do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006.

Art. 3º- Caberá à coordenação do Grupo de Trabalho convocar os membros, convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para participar de suas atividades, bem como as demais atribuições que lhe compete.

Art. 4º- O Grupo de Trabalho terá prazo de noventa dias para a conclusão dos seus trabalhos, prorrogável por mais trinta dias, mediante justificativa apresentada pela coordenação do grupo de trabalho.

Art. 5º- Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação.

MÁRCIO THOMAZ BASTOS  
Ministro de Estado da Justiça

NILCÉIA FREIRE  
Secretária Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

PAULO DE TARSO VANNUCHI  
Secretário Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

Publicada no DOU nº 50, de 14 de março de 2007