



Universidade de Brasília - UnB

Instituto de Ciências Humanas - IH

Departamento de Serviço Social-SER

Programa de Pós-Graduação em Política Social - Mestrado

**O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES
PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL
NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Paula Michele Martins Gomes

Brasília

2010

Paula Michele Martins Gomes

**O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES
PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL
NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: Professora Doutora Maria Lúcia Pinto Leal.

Brasília

2010

TERMO DE APROVAÇÃO

Paula Michele Martins Gomes

O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Defesa em 27 de setembro de 2010

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Maria Lúcia Pinto Leal
Orientadora - SER/UnB

Marcos Antônio Paiva Colares
Membro Titular – SOL/UECE – DIR/UFC

Professora Dra. Neuza de Araújo Farias
Membro Titular – SER/UnB

Professor Dr. José Newton Narciso Gomes Júnior
Membro Suplente – SER/UnB

DEDICATÓRIA

Ao meu amado André

Ao meu filho Pedro

À minha filha Maiara

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília pela constante atenção destinada aos alunos da Graduação e da Pós-Graduação,

Aos colegas de mestrado pelos debates e trocas de saberes,

À Professora Maria Lúcia Pinto Leal, pela confiança depositada nestes anos de orientação acadêmica,

Aos funcionários do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, em especial à funcionária Domingas, pela paciência e atenção,

Aos representantes do MJ, Ricardo Lins, do MDS, Zora Yonara, da SEAS/GO, Ana Fátima, da SEMAS/GO, Ana Flávia, do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Saulo Castro, pela disponibilidade à realização das entrevistas,

Aos meus pais Ednor e Edna pelo incentivo e dedicação de uma vida inteira,

Aos meus irmãos Carla e Egladson e cunhados Renato e Patrícia pelo apoio,

Aos amigos Francisco Brito, Francisco Facó, Higor Catalde, Ieda Nasser, Jerusa Ataíde, Joselino Vieira dos Santos, Karla Batista, Luana Cruz Bottini, Marden Filho pelo companheirismo,

A Luana pelo trabalho diário e cuidado com o Pedro, meu filho, neste período de gestação e parto da dissertação.

EPÍGRAFE

*Era um sonho dantesco... o tombadilho
Que das luzernas avermelha o brilho.
Em sangue a se banhar.
Tinir de ferros... estalar de açoite...
Legiões de homens negros como a noite,
Horrendos a dançar...*

*Negras mulheres, suspendendo às tetas
Magras crianças, cujas bocas pretas
Rega o sangue das mães:
Outras moças, mas nuas e espantadas,
No turbilhão de espectros arrastadas,
Em ânsia e mágoa vãs!*

*Navio Negreiro
Castro Alves
Trecho IV*

RESUMO

Tendo como tema o enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no contexto da política de assistência social, o presente estudo constitui o resultado de uma pesquisa qualitativa realizada por meio de levantamento de dados primários e secundários, da análise de documentos e da feitura de entrevistas semi-estruturadas. Seu objetivo geral é a análise da situação do enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual por meio das políticas públicas, após a promulgação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, tendo como foco a Política Nacional de Assistência Social. No intuito de contribuir para um qualificado atendimento às mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual, a pesquisa procurou compreender o histórico e a abrangência das ações, o planejamento e a gestão, a situação das mulheres atendidas, a metodologia empregada e outros aspectos do atendimento e da execução das atividades previstas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por parte da Política Nacional de Assistência Social. Para tal, foram entrevistados representantes do Ministério da Justiça e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em âmbito do Governo Federal; da Secretaria Estadual de Assistência Social de Goiás e do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Goiás, em âmbito estadual; e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia, em nível municipal. A metodologia utilizada está fundada na perspectiva histórico-estrutural do método científico, no qual o procedimento de coleta e sistematização de dados e a interpretação estiveram sob a luz da compreensão dialética do processo de produção de idéias, necessidades, conhecimentos e instrumentais para a ação concreta. Nesse sentido, a discussão acerca do enfrentamento do tráfico de mulheres pelas políticas públicas presentes demandou a compreensão, por um lado, de temas entrelaçados ao tráfico – como globalização neoliberal, migração irregular, feminização da pobreza e das migrações, políticas migratórias restritivas – e a compreensão das políticas sociais sob influência dos ditames neoliberais, no contexto das exigências da reforma do Estado desencadeada no Brasil nos anos 1990. Tal contexto resultou numa gestão de políticas públicas que oscila entre um discurso de universalização da oferta de atendimento às situações de vulnerabilidade social e a realidade objetiva das ações ofertadas – precarizadas, focalizadas, terceirizadas e refamiliarizadas –, que não atende às demandas das pessoas em situação de violação de direitos, como é o caso do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

Palavras-chave: Tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Política de Assistência Social. Migração. Globalização Neoliberal.

ABSTRACT

How Brazil's National Social Policy copes with the trafficking of women for the purpose of sexual exploitation is the subject of this study, which is a result of qualitative research carried out through surveys of primary and secondary data, document analysis and semi-structured interviews. Its general objective is to examine how human trafficking for the purpose of sexual exploitation is being addressed by public policies, after the enactment of the National Policy to Combat Trafficking in Persons, with special attention to the National Policy for Social Assistance. With an aim at contributing to the structuring of qualified assistance services for women subject to situations of trafficking for sexual exploitation, this study sought to understand the history and scope of actions, planning and management, the situation of the assisted women, the methodology employed and other matters pertaining to assistance and the implementation of the activities laid out in the National Plan to Combat Trafficking in Persons, for execution within the National Policy for Social Assistance. To this end, we interviewed representatives of the Ministry of Justice and of the Ministry of Social Development and Fighting Hunger, in the Federal Government; the Department of Social Service of the State of Goias and the Center for Combating Trafficking in Persons of Goias, statewide; and the Municipal Department of Social Services of Goiania, at the municipal level. The methodology used is based on a historical-structural perspective of the scientific method, in which the procedure for collecting and systemizing data and its interpretation takes into account the dialectical process which leads to the surge of ideas, necessities, knowledge and instruments for concrete action. In this sense, discussing how public policies cope with the trafficking of women required an understanding of topics that are related to this matter – such as neo-liberal globalization, irregular migration, the feminization of poverty and of migration, restrictive migration policies –, as well as an understanding of how social policies were structured under the influence of neo-liberalism, in line with the reform of the state which took place in Brazil in the 1990's. This social-historical context led to the implementation of policies which ranged from a discourse of providing universal care in all situations of social vulnerability, to the reality of the actions that were effectively implemented – precarious, focused, outsourced and refamiliarized –, which do not meet the demands of those whose rights are being violated, such as the women subject to trafficking for the purpose of sexual exploitation.

Key words: Trafficking of women for the purpose of sexual exploitation. Social Assistance Policy. Migration. Neo-Liberal Globalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	– Perfil das vítimas identificadas – 2006.....	36
GRÁFICO 2	– Distribuição por idade das pessoas traficadas – Brasil, 2002.....	37
FIGURA 1	– Número de rotas de tráfico por região – Brasil, 2002.....	38
GRÁFICO 3	– Países com maior número de rotas a partir do Brasil - Brasil, 2002.....	39
FIGURA 2	– Rotas da ‘Conexão Ibérica’ – Brasil, 2002.....	40
QUADRO 1	– Histórico e abrangência das ações – Brasil, 2010.....	75
QUADRO 2	– Planejamento e gestão das ações – Brasil, 2010.....	79
QUADRO 3	– Situação das mulheres atendidas – Brasil, 2010.....	83
QUADRO 4	– Aspectos do atendimento – Brasil, 2010.....	86
QUADRO 5	– Execução das atividades previstas na PNETP pela PNAS - Brasil, 2010.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
APROCE	Associação de Prostitutas do Ceará
ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
BCC	Programa Brasil Criança Cidadã
CBIA	Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
CEDECA-BA	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia
CELAM-SEPMOV	Encontro Continental do Conselho Episcopal Latino-Americano
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEVAM	Centro de Atendimento à Mulher
CF	Constituição Federal
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONATRAE	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CPB	Código Penal Brasileiro
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CSEM	Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEAS	Fundo Estadual da Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal da Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social

GAATW	Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações pró Sociedade Saudável
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes de Bases
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Trans
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério do Trabalho
MTur	Ministério do Turismo
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para a Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família

PESTRAF	Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fim de exploração sexual comercial
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PNETP	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POMMAR/USAID	Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco (Prevention Oriented to At-Risk Youth) da Agencia Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PROCAEXCA	Programa de Combate ao Abuso Sexual e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública para a Cidadania
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PUC – GO	Pontífice Universidade Católica de Goiás
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEJUDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TRANS	Transexuais, transgêneros, travestis
UFGO	Universidade Federal de Goiás
UnB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes
USAID	Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional
WCF	World Childhood Foundation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
------------------------	-----------

CAPÍTULO I – TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

1.1 – O contexto sócio histórico e cultural.....	21
1.2 – A globalização.....	27
1.3 – A feminização da pobreza e das migrações.....	31
1.4 – As políticas migratórias restritivas.....	32
1.5 – O estado da arte do tráfico de pessoas.....	36
1.5.1 – Desconstruindo mitos.....	41

CAPÍTULO II – ATENÇÃO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL

2.1 – A reforma do Estado e a construção das políticas sociais no Brasil.....	43
2.2 – A Política de Assistência Social e o enfrentamento ao tráfico de pessoas.....	48
2.2.1 – Política pública e Política Social	48
2.2.2 – Política de Assistência Social	52
2.2.3 – Política Nacional de Assistência Social (PNAS).....	54
2.3 – O enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no contexto da Política de Assistência Social.....	58
2.4 – O contexto da construção do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	64
2.4.1 – O Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	68

CAPÍTULO III – ASPECTOS METODOLÓGICOS

71

CAPÍTULO IV – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UM LONGO CAMINHO A PERCORRER

4.1 – Histórico e abrangência das ações	75
---	----

4.2 – Planejamento e gestão das ações.....	77
4.3 – Situação das mulheres atendidas.....	82
4.4 – Aspectos do atendimento	85
4.5 – Execução das atividades previstas no PNETP pela PNAS	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101
APÊNDICE 1 – Resumo dos Eixos Temáticos Utilizados nos Instrumentais das Entrevistas, com seus Respective Subitens.....	107
APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevista – MDS.....	109
APÊNDICE 3 – Roteiro de entrevista – MJ.....	112
APÊNDICE 4 – Roteiro de entrevista – SEAS-GO.....	115
APÊNDICE 5 – Roteiro de entrevista – Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-GO.....	118
APÊNDICE 6 – Roteiro de entrevista – SEMAS-Goiânia.....	121
ANEXO 1 – Protocolo Adicional à Convenção de Palermo (Decreto nº 5017, de 12/3/2004).....	124
ANEXO 2 – Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5948, de 26/10/2006).....	134
ANEXO 3 – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 6347, de 08/01/2008).....	145
ANEXO 4 – Atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados (Portaria nº 31, de 20/08/2009).....	161
ANEXO 5 – Portaria que cria o Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Portaria nº 749, de 29/04/2010).....	163

INTRODUÇÃO

O presente estudo, desenvolvido ao longo do curso de Mestrado em Política Social da Universidade de Brasília, constitui fonte de pesquisa para a compreensão do fenômeno do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, bem como para a atuação da Política de Assistência Social na superação dessa violação de direitos humanos.

Pretende-se, por um lado, compreender as diferentes motivações do tráfico de mulheres para fins de exploração social e explicar como se deu o agendamento desta temática na Política de Assistência Social, com o fito de verificar se esta está pondo em prática as orientações do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008).

O estudo proposto é fruto de observações sobre as ações das políticas públicas no enfrentamento ao tráfico de seres humanos no período de 2006 até o primeiro semestre de 2010 (final do segundo governo Lula). Na análise deste período, optou-se por dirigir foco específico às ações propostas dentro do eixo de “Atenção às Vítimas” da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, particularmente no bojo da Política de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A presente proposta é motivada pelo interesse da autora na temática do tráfico de seres humanos e da migração irregular, assim como pela análise das medidas de enfrentamento ao fenômeno adotadas no âmbito da Política de Assistência Social, nas quais se aprofundou entre 2004 e 2009, período em que trabalhou no Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS. Nesse período, atuou, simultaneamente, como pesquisadora (de 2005 até a presente data) do Grupo Violes, vinculado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

Este trabalho se justifica, também, ao se considerar a história da construção de políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis e, especificamente, para as mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual, assim como pela quase inexistência de documentos voltados ao estudo da atuação da Política de Assistência Social em relação a este tema.

Tem importância também pelo fato de o Brasil, assim como outros países, especialmente do mundo em desenvolvimento, ter sofrido as consequências do capitalismo em crise, do neoliberalismo, da reforma administrativa do Estado e da proposição de políticas que não atacam o cerne do problema dos direitos de cidadania das mulheres, atuando de forma periférica nas questões relativas a este tema.

À luz desta realidade, o estudo ora apresentado aborda o debate atual acerca do direcionamento da construção de ações, projetos e programas por parte das pastas responsáveis pelo tráfico de pessoas no Governo Federal. Conforme se poderá constatar, ainda não há consenso sobre a conceituação de migração irregular, de exploração sexual e de tráfico de seres humanos, como também não há concordância sobre a forma como deve ser feito o seu enfrentamento e as prioridades na destinação de recursos.

Como se poderá verificar, o tráfico de pessoas é um fenômeno complexo e multifacetado. Manifesta-se no recrutamento, no alojamento e no deslocamento de pessoas do interior do país para grandes cidades e/ou o exterior, na forma de controle repressivo, cárcere privado, perda de liberdade, violência e exploração. No Brasil, é realidade articulada ao trabalho precarizado e à migração irregular, com rebatimento direto na vida das mulheres absorvidas ou atraídas para esse tipo de violação. Tem como condicionantes a globalização neoliberal e desigualdades sociais de gênero, raça, etnia e orientação sexual.

Ao abranger tantos tópicos, a natureza criminal e clandestina desta violação é de difícil identificação, na medida em que torna tênue os limites entre “tráfico de pessoa” e “migração irregular”, para dar apenas um exemplo dentre os vários em que múltiplos elementos tangenciam o tema. A indefinição quanto ao perfil e ao número exato de pessoas envolvidas com o fenômeno, a frequente omissão, negligência e preconceito, tornam imperativo compreender a complexidade do objeto, de modo a subsidiar uma política de promoção e prevenção dos direitos sociais e de cidadania das mulheres brasileiras em âmbito local e transnacional.

Nesse sentido, o estudo proposto demandou pesquisa social exploratória, fundada na perspectiva histórico-estrutural do método científico e sistematização de informações e conhecimentos. Adotamos, ainda, procedimentos de coleta e organização de dados qualitativos, interpretados à luz da compreensão dialética do processo de produção de idéias, necessidades, conhecimentos e instrumentais para a ação concreta.

O objeto deste estudo é o enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no período de 2006 até o primeiro semestre de 2010 (final do segundo Governo Lula), tendo como referência a análise da execução das ações propostas no eixo “atenção às vítimas” existente no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pela Política de Assistência Social.

O objetivo geral é compreender a situação do enfrentamento do tráfico para fins de exploração sexual de pessoas por meio das políticas públicas após a promulgação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, tendo como foco a Política da Assistência Social.

Os objetivos específicos se constituem em (a) entender o contexto sócio econômico e cultural das mulheres em situação de tráfico e apontar alternativas baseada nos direitos humanos para uma melhor efetividade no alcance das metas e atividades propostas pela Política de Assistência Social; (b) verificar a confluência da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a partir do mapeamento dos programas, das ações e dos serviços ofertados, no intuito de identificar seus pontos positivos, suas lacunas e possíveis necessidades de adequação no que se refere às diretrizes do atendimento proposto.

Este trabalho parte da hipótese de que a globalização neoliberal agudizou a precarização das relações de trabalho, afetando diretamente as classes populares, incluindo as mulheres, o que levou a uma crescente feminização da pobreza e das migrações, como também a uma exposição destas a diferentes formas de exploração, inclusive o tráfico para fins de exploração sexual. Neste contexto, entende que as políticas públicas, em especial a Política de Assistência Social, por ainda conter elementos de políticas neoliberais, não têm tratado diretamente do enfrentamento ao tráfico de mulheres no conjunto de suas ações, programas e projetos; ao contrário, tem atuado de forma diluída, no bojo do atendimento dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) ou, de forma também pulverizada, nos serviços de abrigo institucional financiados pela Assistência Social.

Contribuem, portanto, para a ausência de um enfrentamento assertivo da questão, reafirmando a atuação do Estado como controle repressivo da temática. Nesse sentido, à luz de análise histórica estrutural do fenômeno, adotamos como balizador alguns eixos de análise que ajudaram a orientar a análise crítica do objeto de que

tratamos neste estudo, quais sejam: (i) globalização neoliberal, (ii) migração, (iii) tráfico de mulheres, (iv) política de assistência social.

A partir desses quatro eixos de análise, realizou-se uma abordagem qualitativa com levantamento de dados secundários para desenhar cenários sociais sobre o fenômeno; mapeamos programas, ações e serviços ofertados pela Política de Assistência Social junto a fontes nacionais e internacionais. Realizamos, ademais, levantamento de dados primários, por meio de entrevistas semi-estruturadas, com gestores públicos responsáveis pela implantação e implementação de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas em âmbitos federal, estadual e municipal. Entrevistamos representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Justiça, em âmbito federal, e da Secretaria de Estado de Assistência Social de Goiás e do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em âmbito estadual, bem como da Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia, em âmbito municipal.

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi feita com base técnicas de sistematização e interpretação que permitem a inferência de conhecimentos relativos aos conteúdos ofertados, de acordo, é lógico, com a competência e diretriz de cada órgão acima citado. Foram analisados, ademais, documentos, normativas, textos e estudos que tivessem relação com o tráfico de mulheres, a exploração sexual e as ações de enfrentamento a esses fenômenos pelo Poder Público, em especial, por parte da Política de Assistência Social.

Como resultado dessa pesquisa, o presente trabalho ficou estruturado em quatro capítulos, indicados a seguir:

No primeiro capítulo, refletimos sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no contexto da globalização neoliberal, da ampliação das disparidades nacionais e regionais e das migrações. Para tal fez-se necessário debater os aspectos sócio-históricos e culturais do enfrentamento ao tráfico, bem como refletir sobre a globalização, a feminização da pobreza, as migrações e as políticas nacionais de restrição à migração de países desenvolvidos, discorrendo sobre o estado da arte do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual no mundo e no Brasil.

Após a contextualização do fenômeno do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, apresentamos, no segundo capítulo, a discussão sobre a atenção ofertada a essas mulheres pela Política de Assistência Social. Nesse sentido, buscamos situar os serviços de assistência social no contexto da reforma do Estado no Brasil, a ação específica da Política de Assistência Social no enfrentamento à questão do tráfico a

partir das características ainda neoliberais dessa política. Esta tarefa demandou que se compreendesse o processo de atuação da Assistência em relação ao tema e os mecanismos descritos para essa finalidade na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109, CNAS, 2009).

Ainda nesse segundo capítulo, apresenta-se a relação da Política de Assistência Social, gestada pelo MDS, com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), a partir do entendimento do processo de construção desse último e da relação entre os CREAS e as unidades de acolhimento institucional da Assistência Social e os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas gerenciados pelo Ministério da Justiça.

No terceiro capítulo, apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa. O quarto capítulo reúne os dados das entrevistas realizadas para levantar informações sobre os programas, os serviços e as ações existentes e referentes à Política de Assistência Social. Analisamos, ainda, a situação atual do atendimento às mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual, buscando compreender o histórico e a abrangência das ações, o planejamento e a gestão, a situação das mulheres atendidas, os aspectos do atendimento e a execução das atividades previstas no PNETP pela PNAS.

Todos os dados coletados e tabulados são avaliados, no capítulo quatro, à luz dos eixos de análise da pesquisa referidos anteriormente. Com base nas conclusões extraídas, foi-nos possível elaborar as considerações finais, no qual retomamos os pontos merecedores de destaque no que tange ao tema enfocado, principalmente aqueles que se configuram como possíveis respostas às questões que deram origem à problemática levantada ao início desta pesquisa – que são a própria razão de ser deste estudo –, qual seja: auferir se as atividades propostas pela Política de Assistência Social para o enfrentamento ao fenômeno do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual está propiciando atendimento adequado às vítimas dessa violação de direitos humanos.

CAPÍTULO I

TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

O tráfico de pessoas é uma prática adotada historicamente por várias civilizações que possuem, no cerne de seus interesses, a dominação tanto política quanto econômica. Pode se manifestar tanto nacionalmente quanto internacionalmente. Suas fronteiras são ilimitadas e seu enfrentamento necessita de uma unidade conceitual e de um objetivo real, qual seja, a defesa dos direitos humanos.

1.1 – O CONTEXTO SOCIO HISTÓRICO E CULTURAL

A conceituação do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual perpassa não apenas a definição adotada na Convenção de Palermo (2000), mas também a contextualização do fenômeno em suas inter-relações sócio históricas.

Para debater as entrelinhas da referida Convenção, apresentamos as definições sobre tráfico de pessoas no Artigo 3º do Protocolo de Palermo:

- (a) 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 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;
- (b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea (a);
- (c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;

- (d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

A partir do estudo proposto e tomando como base a definição adotada no Protocolo acima citado, percebemos a existência de lacunas relevantes na definição da Convenção de Palermo, que não traduzem, por um lado, o contexto sócio histórico da construção desta normativa e, por outro lado, inviabilizam a formulação de políticas públicas efetivas. Nesse sentido, é necessário compreender como se chegou à definição atualmente adotada, identificar a relação entre o entendimento do que vem a ser este fenômeno e as normativas decorrentes deste entendimento.

Observamos, de acordo com o processo sócio histórico, que a preocupação com o aparecimento de mulheres como trabalhadoras migrantes no cenário internacional surgiu no final do século XIX e início do século XX. A primeira tentativa legal de enfrentar o tráfico foi a partir de tratado aprovado em 1926, no contexto da Liga das Nações. Esse documento foi precursor do “Tratado das Nações Unidas para a Superação do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição de Outros”, de 1949. A motivação de ambos foi a proteção de mulheres migrantes sozinhas no exterior e a captura e escravização de mulheres para a prostituição em terras estrangeiras.

Em 1956, a Convenção de Genebra utilizou tanto o conceito de tráfico presente na Convenção de 1926 – que compreendia o fenômeno como todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo para vendê-lo ou trocá-lo, bem como todo ato de cessão por venda ou câmbio de um escravo, aquisição para venda ou troca, e desse modo, todo ato de comércio ou de transporte de escravos – quanto o conceito para instituições e práticas análogas à escravidão por dívidas e a servidão, bem como casamento forçado de uma mulher em troca de vantagem econômica para seus pais ou terceiros, além da entrega, onerosa ou não, de uma mulher casada a terceiro pelo seu marido, sua família ou clã, os direitos hereditários sobre uma mulher viúva, e a entrega, onerosa ou não, de menor de 18 anos a terceiro, para exploração.

A formulação destes tratados ocorreu num contexto de pressões feministas ocidentais de classe média contra a prostituição, em fins do século XIX, em torno do “tráfico de mulheres brancas”. Este mesmo debate ressurgiu no final da década de 1970, conceituado de “escravidão sexual feminina”, e com a perspectiva de escravidão ligada à Europa Ocidental e à América do Norte, bem como a movimentos de mulheres também de classe média originárias desses locais. Desse modo, as primeiras campanhas

contra o tráfico foram marcadas por uma posição feminista contra a prostituição¹ com uma lógica burguesa e imperialista.

Ainda dentro da discussão de bastidores para a formulação de normativas de enfrentamento do tráfico de mulheres, cabe mencionar que foi a “perspectiva feminista transnacional” – também conhecida como tendência “auto-determinada” – que incorporou, no projeto de pesquisa mundial sobre violência contra a mulher, encomendado pela ONU em meados de 1990, a discussão sobre a distinção entre os conceitos de “tráfico” e “prostituição”.

A IV Conferência Mundial sobre Mulher, em Beijing (1995), acolheu o conceito de “prostituição forçada” como uma forma de violência, permitindo entender que a prostituição livremente exercida não representa violação de direitos humanos². Ela aprovou, ainda, a “Plataforma de Ação para a Violência Contra a Mulher”, tendo como objetivos estratégicos a eliminação do tráfico de mulheres e a prestação de assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico. Corroborou, dessa forma, segundo Kamala Kapadoo (2005), a existência de uma distinção entre prostituição forçada e voluntária. Para a autora, o termo “forçado” só deve ser usado ao lado da categoria prostituição se for observado violência contra a mulher; “voluntário” estaria no campo da livre escolha da mulher em estar ou não exercendo suas atividades na prostituição.

Percebe-se que a mudança no conceito de tráfico do final do século XX – de “prostituição” a “migração irregular” e “trabalho forçado” – está, em certa medida, refletida na abordagem contemporânea da ONU. No Protocolo Anti-Tráfico, que entrou em vigor em 2003, o foco na prostituição foi substituído pela atenção à migração e ao trabalho forçado casado com outras atividades criminosas internacionais. Como

¹ O debate sobre prostituição, grosso modo, apresenta duas tendências que direcionam a forma de enfrentar a questão do tráfico por meio de financiamento de projetos, propaganda e elaboração de cartilhas. Uma tendência é denominada “abolicionista”, representada por uma rede que defende a eliminação da prostituição, entendendo que esta reduz a mulher a um objeto de exploração sexual, dada sua condição política de subordinação, de discriminação e da perpetuação do patriarcado. Tal visão também pode ser observada, na atualidade, nos movimentos contemporâneos das mulheres dos EUA, alguns dos quais se alinham com ideologias e agendas políticas cristãs conservadoras (US Coalition Against Trafficking in Woman – CATW, em português, Coalizão Norte-Americana Contra o Tráfico de Mulheres). A segunda tendência é denominada “auto-determinada”. Nessa perspectiva, as prostitutas são concebidas como sujeitos atuantes, auto-determinados e posicionados de maneira diferente, capazes não só de negociar, mas também de conscientemente opor-se e transformar relações de poder, estejam estas enraizadas nas instituições de escravidão, prostituição, casamento, lar ou mercado de trabalho. Tal visão está baseada na centralidade do trabalho, defende a profissionalização da atividade como categoria profissional, qual seja, a de “trabalhadoras do sexo”. Ainda sobre esta tendência de auto-determinação, Kamala Kempadoo (2005) a denomina de “perspectiva feminista transnacional” ou “do terceiro mundo”. Esta visão toma o tráfico como discurso e prática que emergem da interseção de relações de poder – estatais, capitalistas, patriarcais e racializadas – com a operação de desejos e da atuação das mulheres para dar forma às próprias vidas e estratégias de sobrevivência.

² Em 10.12.1948 a ONU aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que arrola os direitos básicos e as liberdades fundamentais que pertencem a todos os seres humanos, sem distinção de raça, cor, sexo, idade, religião, opinião política, origem nacional ou social, ou qualquer outra. Seu conteúdo distribui-se por um Preâmbulo (reconhece solenemente: a dignidade da pessoa humana, ideal democrático, o direito de resistência a opressão e a concepção comum desses direitos); uma Proclamação e 30 artigos, que compreendem (ou estão classificados) cinco categorias de direitos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

resultado disto, observa-se, nas políticas para derrotar o tráfico, um elo com o controle da imigração, havendo, nos governos do Norte global, cada vez mais preocupação com as ações dos traficantes e contrabandistas de migrantes, interferindo assim no trato com a migração ordeira.

Isto posto, verifica-se que, ao priorizar o crime, a punição e o controle da imigração, a abordagem hegemônica de determinados governos diverge, atualmente, das perspectivas que foram geradas a partir dos cuidados com os direitos humanos, particularmente das mulheres, a despeito de uma certa incorporação de idéias do discurso feminista. Esse referencial anti-tráfico adotado pela ONU apóia interesses econômicos neoliberais das corporações, agencias multilaterais, especialistas em políticas e governos nacionais, deixando de fora os interesses das trabalhadoras e das populações pobres do mundo.

Sobre a elaboração do *Protocolo de Palermo* é importante perceber a influência da linha que defende políticas anti-tráfico quando a Assembléia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental para elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional e examinar a possibilidade de produzir um instrumento para tratar de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. Tal comitê apresentou uma proposta intensamente discutida durante o ano de 1999, que foi aprovada como *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional* (Palermo, 2000).

Observando mais atentamente que o Protocolo de Palermo, seu artigo 3º define o tráfico de pessoas como “*o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração”*. Assim sendo, surgem três pontos importantes a debater, quais sejam: “exploração”, “consentimento” e “situação de vulnerabilidade”.

Com “exploração”, fica subtendido que inclui, no mínimo, “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual”, assim como “os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Não há uma distinção clara entre “exploração

sexual” e “prostituição” e não há uma explicitação da relação entre tráfico e prostituição.

Com relação a “consentimento”, é considerado tema relevante pelo Protocolo de Palermo no caso de pessoas adultas, uma vez que, quando constatada a concordância da pessoa com as condições à qual foi submetida, não haveria possibilidade de responsabilização por crime de tráfico de pessoa, a menos que comprovada a ocorrência de ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou engano (elementos que nulificam o consentimento). O tema do consentimento é irrelevante, entretanto, no caso de crianças e adolescentes, para as quais importam as condições às quais se vêm submetidas independentemente de haver concordância.

No que tange à definição de “situação de vulnerabilidade”, trata-se de conceito associado à violação de direitos humanos, em especial os direitos econômicos, sociais e culturais. A Convenção de Palermo dá margem, entretanto, para diversas e contraditórias formas de interpretação e de trato do fenômeno, as quais tornam questionável, inclusive, a já referida capacidade de o indivíduo “consentir” às condições às quais é submetido.

O artigo 3º, alínea (a), da Convenção de Palermo define o abuso da situação de vulnerabilidade como *“qualquer situação em que a pessoa em causa não tem alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão”*. No caso de países em que a prostituição é considerada atividade criminosa, por envolver inerente violação de direito – interpretação de certas correntes moralistas e feministas alinhadas à linha abolicionista–, as referidas “situações de vulnerabilidade” compeliriam as mulheres a aceitar a submissão a este abuso, que não pode ser chancelado pela lei.

Assim, esta definição ambígua da Convenção torna a expressão “situação de vulnerabilidade” aplicável à maior parte dos casos sem que ocorra exploração de qualquer natureza, mas dependente da interpretação da polícia, do Ministério Público, do Judiciário e demais autoridades nacionais – o que torna inefetiva a proteção de mulheres adultas que exercem a prostituição.

No Brasil, além do Protocolo de Palermo, o mecanismo jurídico utilizado para tratar do tráfico é o Código Penal Brasileiro (CPB). Em seu artigo 231, o documento define tráfico como *“promover ou facilitar a entrada no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro”*. Alinha-se, portanto, às legislações que criminalizam o exercício da prostituição.

Tal situação foi parcialmente alterada, entretanto, a partir de 2005, com a aprovação da Lei 11.106, que modificou o artigo 231 do CPB, dando-lhe a seguinte redação, na definição de tráfico: “*promover, 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*”. Acrescentou à caracterização do tráfico interno, ainda, alínea “a” ao artigo 231, que agrega a definição: “*promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha a exercer a prostituição*”.

Desse modo, no Brasil, o crime que era de tráfico “de mulheres” passou a ser tráfico “de pessoas”, o que levou ao reconhecimento de que todos os gêneros podem ser vítimas do delito, incorporando ao rol a proteção a homens, travestis, transexuais e transgêneros. Estas mudanças, porém, não resolveram o problema da criminalização subjetiva da prostituição adulta, ainda presente no artigo 231, na medida em que não faz referência ao consentimento do indivíduo e, em vez de focar na exploração sexual, dá ênfase ao combate à prostituição. O artigo 231 dificulta, ainda, a migração regular para o exercício do trabalho sexual e agrava as penalidades aplicadas àqueles que auxiliarem mulheres a transpor as fronteiras para realizar prostituição voluntária.

De acordo com o Grupo Davida (Organização Não-Governamental brasileira que possui como missão criar oportunidade para o fortalecimento da cidadania das prostitutas), se o Protocolo de Palermo é a referência na luta contra o tráfico, o Artigo 231 não está em sintonia com este documento, uma vez que o Protocolo propõe a repressão somente dos deslocamentos que envolverem coerção ou engano e que explorarem ou violarem direitos humanos envolvidos (Cadernos Pagu, 2005), não a repressão aos deslocamentos destinados ao exercício de atividades consentidas.

Segundo Piscitelli (2007), as discrepâncias entre o Protocolo de Palermo e o CPB têm conseqüências, pois as brasileiras que migram para inserir-se na indústria do sexo, assim como outros migrantes, acionam redes sociais – não necessariamente grupos organizados de criminosos, e sim todo tipo de redes informais, como amigos e familiares – para saírem do País e inserirem-se no exterior. Desta maneira, se uma mulher brasileira que exerce a prostituição no exterior conta com a ajuda de alguém para a compra de passagem, ela não pratica o crime, mas quem lhe empresta dinheiro e sabe de sua finalidade, pode ser enquadrado na prática do crime de tráfico. E o consentimento livre da mulher não isenta quem a auxiliou do crime.

Vale lembrar, ademais, que, por conta do CPB, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) não considera relevante o consentimento e tampouco resolve a questão da criminalização da prostituição. Embora a discussão sobre tráfico perpassa o tema da exploração sexual, da remoção de órgãos e do trabalho escravo, o foco maior na PNETP ainda está na exploração sexual.

De posse das análises anteriores sobre moralidade, migração e xenofobia, é preciso tomar cuidado com as opções de enfrentamento ao tráfico no Brasil, pois podem recair em reproduções de discursos e ações de caráter anti-migratório, preconceituoso e paternalista, travestidos de combate às vulnerabilidades sociais e defesa dos direitos humanos.

Para Leal & Leal (2007), a 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 dos traficantes.

Desta feita, cabe debater ainda neste capítulo questões como migração feminina, exploração sexual e prostituição de mulheres no contexto da globalização. A adoção deste procedimento é motivada, igualmente, pela percepção de que há embates e complicações na formulação e na execução de políticas de atenção a esta violação de direitos humanos, decorrentes da definição adotada de tráfico e do próprio processo de construção das políticas públicas no contexto do neoliberalismo.

1.2 - A GLOBALIZAÇÃO

A globalização neoliberal, do ponto de vista de uma orientação crítica, é resultado da crise de acumulação do capital. Esta crise, por abalar tanto as estruturas do capitalismo como do socialismo real, especialmente na década de setenta, demandou um ajuste na economia global, tido como de caráter neoliberal (Netto, 1993).

O impacto do ajuste neoliberal incide de maneira mais crucial no mundo do trabalho. A flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, a desorganização da classe trabalhadora e da sociedade civil são traduções desse mecanismo que afetou todo o mundo, mas, de maneira mais impactante, os países do Sul, as classes sociais desfavorecidas e o segmento feminino, ocasionando novas pobreza e desfiliações sociais.

De acordo com Castel (1998), o desemprego e o não-acesso ao mercado de consumo e a políticas públicas produzem “desfiliados sociais”, pessoas marcadas por relações sociais distendidas (enfraquecidas ou inexistentes), que buscam, tanto no mercado informal doméstico quanto na migração ao exterior, alternativas de pertencimento social.

Cumprе mencionar que, embora o consumo possa ser mensurado como fator econômico, compreende elementos que superam o “valor de uso” dos objetos comercializados, dotando-os de valor simbólico nas relações sociais, sobretudo em sociedades capitalistas. Dessa forma, conquanto se convencie associar à migração motivação meramente econômica, seus efeitos nas esferas pessoal e social superam, em muito, o simples interesse monetário.

Fatores como níveis salariais mais altos nos países de destino, em contraposição à satisfação e à aspiração por consumo frustradas no país de origem, e demanda por mão-de-obra não-qualificada nos países desenvolvidos, em comparação à informalidade e o desemprego nos locais de nascimento, são, essencialmente, considerações de ordem econômica, mas com reflexos significativos na auto-estima de quem as vivencia. Vale recordar que, uma vez iniciada, a migração tende a continuar por meio de informações e redes sociais e familiares.

Ainda que se destaque a diversidade de situações e interesses que podem levar à decisão de migrar, na base de quase todas elas estão considerações econômicas. Tal conclusão é facilmente corroborada pelas estatísticas internacionais, que apontam a ampliação de desigualdades tanto em nível mundial (entre países) quanto no interior de cada Estado, estimulando à migração.

Com base em dados do Banco Mundial (CHEN & RAVALLION, 2004), entre 1980 e 1998, período de mais intensa globalização sob a orientação da Organização Mundial do Comércio (OMC), houve aumento da desigualdade entre os países pobres e ricos. Se excluídos os dados da China (que removeu, sozinha, 400 milhões de pessoas da pobreza nesse período), a porcentagem de pessoas que viviam com menos de US\$ 1 por dia cresceu em todo o mundo, assim como a daquelas na faixa abaixo de US\$ 2 por dia. Tais resultados são corroborados por dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD e pelo relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas.

Conforme KHOR (2000):

[...] A ampliação das desigualdades entre países, assim como entre grupos de renda dentro de países, que está proximamente associada aos processos de globalização, foi examinada detalhadamente no *Trade and Development Report 1997*, da UNCTAD. Ele revela que, desde o início dos anos 1980, a economia mundial tem-se caracterizado por crescente desigualdade, e disparidades de renda Norte-Sul continuaram a se ampliar (UNCTAD, 1997: caps. IV-VI). Em 1965, a renda média per capita dos países do G7 era 20 vezes maior que a dos sete países mais pobres; até 1995, já era 39 vezes maior. A polarização entre os países também foi acompanhada pelo aumento da desigualdade dentro dos países. A participação dos 20% mais ricos na renda aumentou em praticamente todos os lugares desde o início dos anos 1980 e aqueles na base da pirâmide não lograram obter ganhos reais em padrões de vida (em muitos países a renda per capita dos 20% mais pobres equivale, atualmente, em média, a um décimo da dos 20% mais ricos) e a participação da classe média também caiu. A crescente desigualdade é identificada em países em desenvolvimento mais ou menos exitosos, em todas as regiões, incluindo a Ásia do Leste, a América Latina e a África.

Publicação da OIT intitulada *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual* (2006) relaciona a globalização como um dos fatores que favorecem o tráfico. Nele, há referência a documento preparado para a ONU, no ano 2000, pela relatora especial para a Violência Contra a Mulher, Radhika Coomaraswamy, no qual a autora faz a seguinte observação:

[...] a globalização pode ter conseqüências graves (...) em termos da erosão dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em nome do desenvolvimento, da estabilidade econômica e da reestruturação da macroeconomia. Nos países do hemisfério Sul, programas de ajustes estruturais levaram a um maior empobrecimento, particularmente das mulheres, perda dos lares e conflitos internos. (OIT, 2006)

A exacerbação das desigualdades no “breve século XX” e seu pós-Guerra Fria foi tratada por Hobsbawm (1995), para quem a tensão internacional aponta para o surgimento de um fosso entre as partes ricas e pobres do mundo, por um lado, e uma xenofobia popular dos países ricos direcionada contra estrangeiros vindos do Terceiro Mundo, por outro lado. Superar o fosso da desigualdade torna-se o desafio para as populações da parcela pobre do mundo, cuja migração tem deslocamento com sentido claro: Sul-Norte.

Dados do *World Economic and Social Survey 2004*, da Divisão de População das Nações Unidas, confirmam esse deslocamento rumo ao Norte ao indicar que 63% dos migrantes do mundo residem em países desenvolvidos (110 milhões), sendo 75% deles situados em apenas 28 países: 20% nos EUA (35 milhões), seguidos de Rússia (13 milhões), Alemanha (7,3 milhões), Ucrânia (6,9 milhões) e França (6,3 milhões). Tal concentração de migrantes em países do Primeiro Mundo é fenômeno recente: a maioria dos migrantes internacionais vivia em países em desenvolvimento nos levantamentos de 1980 (52%), 1970 (53%) e 1960 (58%). Ainda assim, não há dúvida de que os fluxos migratórios das últimas duas décadas estão se direcionando preferencialmente para o Norte econômico e político. Não é por acaso que a porcentagem de migrantes nas populações de países desenvolvidos cresceu de 3,4% para 8,7%.

O *Relatório de Desenvolvimento Humano-2009 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD)* estima o total de migrantes no mundo em 214 milhões, que correspondem a 3,1% da população mundial. Cerca de 20-30 milhões deles são indocumentados (10-15% do total de migrantes no mundo). Da receita remetida por essa população a seus países de origem (US\$ 444 bilhões), US\$ 338 bilhões destinam-se a países em desenvolvimento, confirmando a origem dos fluxos migratórios nos países do Terceiro Mundo.

De acordo com o *Panorama Social de América Latina 2004*, da CEPAL, as décadas de intensificação de políticas neoliberais ampliaram o fluxo migratório. A partir dos anos 90, no mínimo 20 milhões de latino-americanos passaram a residir fora de seu país de origem, entre eles, cerca de 15 milhões nos Estados Unidos, a maioria dos quais mexicanos (54%), cubanos, dominicanos e salvadorenses. Desde 1970, o número de latino-americanos nos EUA quase decuplicou.

No Brasil, os últimos 25 anos marcaram uma transformação relevante no contexto migratório. Desde os anos de 1980, iniciou-se processo de crescente êxodo face ao exterior, coincidente com os anos de estagnação econômica, desemprego e queda nos principais indicadores sociais no País. Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores (MRE)³, cerca de 4 milhões de brasileiros residem no exterior, sendo as maiores concentrações nos EUA (1,2 milhão), no Japão (320.000), no Paraguai (300.000) e em países europeus como Reino Unido, Portugal, Espanha e Itália, cada

³ I Conferência “Brasileiros no Mundo” (2008). Textos elaborados por autoridades governamentais, autoridades, acadêmicos e especialistas e brasileiros residentes no exterior. Fundação Alexandre Gusmão. Brasília, 2009.

qual com aproximadamente 100 mil brasileiros. A parcela de mulheres migradas é grande em todas essas localidades.

1.3 – A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E DAS MIGRAÇÕES

O deslocamento de mulheres do interior do país para grandes cidades e para as fronteiras brasileiras é uma realidade, bem como a saída de mulheres para outros países. Identificar se esse deslocamento está ocorrendo como migração irregular, tráfico ou outra forma de exploração é que torna complexo o fenômeno. Estudos relevantes têm apontado para os desníveis de renda entre homens e mulheres e sua participação em processos migratórios, tendências que têm sido chamadas de “feminização da pobreza” e “feminização da migração”.

Gilberto Dupas (1999) descreve os efeitos da globalização frente a este contexto. Para ele a globalização econômica gerou um agravamento da desigualdade econômica e social e um fenômeno específico que tem sido designado internacionalmente de “feminização da pobreza”, pois a maioria das pessoas que vivem com 1 (um) dólar ou menos por dia são mulheres.

Segundo Relatório da ONU (2009) elaborado pela Anistia Internacional uruguaia, denominado *A Armadilha do Gênero: Mulheres, violência e Pobreza*, 70% dos pobres de todo o mundo são mulheres, que, por sua vez, têm despontado nos cenários da migração interna e externa como sujeitos autônomos, em busca de melhores condições de vida para si e para seus filhos. Este dado reforça o papel assumido pela mulher na família, incluindo maior responsabilidade em relação aos filhos e ao sustento.

O fenômeno da chamada feminização das migrações requer ações efetivas no que se refere a questão da proteção aos que migram. Segundo informações do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Divisão de População da ONU, em 2005, as mulheres migrantes já eram a metade do total de migrantes no mundo. Não necessariamente a feminização das migrações deveria ser maléfica, porém, o que se vê é o aumento de riscos, vulnerabilidades, reforço de situações assimétricas de gênero e ameaça à dignidade e aos seus direitos.

O referido relatório da CEPAL (2004) aponta tendência particularmente relevante no caso das populações latino-americanas, relativa à perspectiva de gênero: “as tendências da participação de mulheres sugerem uma feminização quantitativa, o

que é uma característica distintiva da migração latino-americana e caribenha, em comparação com outras regiões do mundo". Na emigração para os EUA, verifica-se uma alta porcentagem de mulheres entre os emigrantes sul-americanos. Entre as causas apontadas destacam-se a demanda trabalhista, a reunificação familiar e motivações individuais.

As mulheres hoje lideram a imigração na América Latina e, segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 50,5% dos imigrantes da região são mulheres. A feminização da migração não é fato específico da América Latina, pois, segundo relatório da OCDE, isso também é verificado na Europa (52,4%), na América do Norte (51%) e no Leste e Sudeste da Ásia (50,1%) e isso vem se acentuando desde os anos 1990, quando, até então, predominavam os homens.

(CESEM, 2009).

Historicamente, a presença feminina no âmbito da migração estava ligada, predominantemente, à chamada "reunificação familiar". No entanto, nos últimos anos, aumentou muito o número de mulheres que se deslocam sozinhas com um projeto migratório meramente laboral. Na origem desta mudança deve ser realçado o sensível aumento, nos países do Norte, da demanda de mão-de-obra feminina para tarefas domésticas, tanto de limpeza quanto de cuidado com as pessoas (crianças ou idosos).

A abordagem das migrações na ótica de gênero revela a extrema violação de direitos em que se defrontam as mulheres migrantes. De acordo com Graeme Hogo (1998), "se o migrante está em situação dupla de insegurança dado o seu status de migrante e ilegal, o aumento do número de mulheres envolvidas nesse processo as expõe a uma situação de tripla insegurança por causa da questão de gênero, havendo um risco ainda maior de exploração".

1.4 – AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS RESTRITIVAS

A compreensão do capitalismo em crise permite verificar as repercussões da migração como fato econômico, histórico e estrutural do mercado de trabalho, bem como da mobilidade por procura de alternativas de renda, trabalho, filiação social, tanto por homens quanto por mulheres e, em alguns casos, de ingresso destas no tráfico de pessoas. O mercado capitalista encontra-se em eterna contradição entre a promoção de

liberdade absoluta para o capital transnacional e o impedimento de ir e vir e de livre busca por oportunidades de vida e trabalho para os trabalhadores. A possibilidade de livre circulação de mercadorias em contraposição a pessoas é no mínimo intrigante no que se refere à defesa de um mundo globalizado. No ditame neoliberal, o direito de ir e vir de um país a outro não é legalmente reconhecido. Para este sistema, as pessoas só devem se deslocar quando os empreendimentos do capital tiverem necessidade.

A intensificação dos fluxos migratórios internacionais das últimas décadas provocou o aumento do número de países orientados a regulamentar e até reduzir a imigração. Os argumentos alegados não são novos: o medo de uma “invasão migratória”, riscos de desemprego para os trabalhadores autóctones, perda da identidade nacional e, até, o espectro do terrorismo.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT: 2009), são três as formas de deslocamento humano, quer dentro ou fora do país de origem: migração, contrabando de migrantes ou tráfico de pessoas.

Por migração, a OIT define o deslocamento autônomo de pessoas para residir em um outro lugar, quer seja de forma documentada (também conhecida como “legal”) ou indocumentada (chamada de “clandestina” ou “ilegal”). Contrabando de migrantes ocorre quando pessoas são impedidas de migrar legalmente e buscam a ajuda de outras pessoas ou organizações – quer seja por pagamento ou não – para atravessar a fronteira. Quando a migração consiste no deslocamento de pessoas por meio do engano, coerção, coação ou abuso da situação de vulnerabilidade, com o objetivo de exploração ou escravização, fala-se em tráfico de pessoas.

Para conter esse fluxo em direção ao Norte, os países desenvolvidos têm adotado medidas cada vez mais severas, que não se restringem mais somente às tradicionais “deportação”, “inadmissão” e “repatriação” de indivíduos indesejados. Adotam-se, cada vez mais, como no caso da União Européia e de alguns Estados norte-americanos, legislações que criminalizam a imigração indocumentada. Em ambos os casos, o imigrante apanhado nesses territórios fica sujeito a prisão por prazo variável, antes de ser repatriado.

Convém esclarecer que, tecnicamente, são considerados “deportados” aqueles que moram em outro país e são “devolvidos” por terem ultrapassado o período de permanência concedido pelas autoridades migratórias, ou por terem cometido algum tipo de infração. “Inadmitidos” são aqueles cujo ingresso no país de destino é recusado pela autoridade migratória, geralmente por desconfiar de uma potencial imigração

irregular. Essa atitude é discricionária: o ingresso pode ser denegado mesmo àqueles que tiverem obtido visto legal de entrada no país, não havendo reembolso dos custos de passagens aéreas pagos pelo inadmitido. No caso da repatriação, abrange, de forma genérica, todos os indivíduos que voltam para o seu país de origem por deportação ou impedimento de entrar.

No debate atual sobre migrações, os países de origem e de destino utilizam, de acordo com a conveniência de sua linha argumentativa, os termos “ilegais” ou indocumentados/irregulares “para se referirem a migrantes cuja situação migratória ainda não foi regularizada”. O Brasil tem utilizado os termos “irregulares” ou “indocumentados”, com preferência para o primeiro, tanto para seus nacionais no exterior, como para estrangeiros em seu território (FIRMEZA, 2007).

É importante perceber que as situações de migração irregular, deportação ou não-admissão e repatriação constituem forte componente de vulnerabilidade para a população migrante brasileira, dependendo do contexto, que necessita ser analisado individualmente. Seja por tornar as mulheres, foco deste debate, suscetíveis de exploração nas sociedades de destino, seja por colocá-las em situação de delito como a aquisição de documentos falsos, subempregos e explorações.

De acordo com a pesquisa *Trajétórias Interrompidas: cidadãos brasileiros deportados e não admitidos (2009)*, realizada a partir de dados fornecidos pela Polícia Federal relativos à movimentação migratória no Aeroporto de Guarulhos (37.079 documentos do período de 2000-2005), analisados pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB) e pelo Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), os repatriados, em sua maioria (68,2%), são mulheres. Essa porcentagem é superior à participação feminina no fluxo migratório (metade dos imigrantes mundiais, segundo dados de 2005 da Divisão de População da ONU), o que revela rigor especial das autoridades em relação às mulheres.

Percebe-se, assim, que os imigrantes – sobretudo do sexo feminino – estão sujeitos às mais variadas arbitrariedades em sua condição de indivíduos sem direitos plenos no exterior. Diante das crescentes dimensões das migrações internacionais, particularmente as latino-americanas, a CEPAL (relatório 2004) expressa preocupação pela falta de proteção aos emigrantes, principalmente daqueles mais vulneráveis:

A desproteção dos migrantes representa uma grande preocupação. A existência de uma população imigrante em situação indocumentada –

de magnitude estimada em mais de 6 milhões de pessoas, concentradas nos Estados Unidos –, as restrições à imigração por parte dos países desenvolvidos, com seu resultante na vulnerabilidade de muitos imigrantes, atizada pela indocumentação e a operação de organizações dedicadas ao tráfico de pessoas, são situações que impedem o exercício de seus direitos em forma plena, preocupações que para os países da região desafiam a governabilidade.

A relação entre as políticas restritivas à migração e a vulnerabilização das populações migrantes é apropriadamente descrita pelo Presidente do Conselho Pontifício para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes, Mons. Stephen Fumio Hamao (Bogotá, 2003), em suas *Notas Introdutórias* ao Encontro Continental do Conselho Episcopal Latino-Americano:

[...] as rígidas leis da imigração, estabelecidas por muitos países receptores, serviram, ao contrário [do pretendido bloqueio [do ingresso de migrantes]], de fato, para estimular a migração irregular. Quando é difícil atravessar uma fronteira legalmente, e existe uma necessidade impelente de fazê-lo, tentam de fato a migração não-autorizada. Quando as pessoas estão despojadas de seus direitos, como os migrantes em situação irregular, é fácil explorá-los e maltratá-los, e, ao mesmo tempo, obter benefícios econômicos à custa delas.

(CELAM-SEPMOV, 2003)

Os migrantes em situação irregular vivem numa condição de extrema violação de direitos, facilmente sujeitos à extorsão, abusos e exploração por seus empregadores, por agentes de migração e outras autoridades corrompidas. Por medo de serem descobertos e expulsos do país em que ingressaram não se utilizam dos serviços de assistência quando deles necessitam, muito embora contribuam, com seus trabalhos, consumo local e impostos, para o crescimento econômico dos países para onde migraram.

As políticas migratórias excessivamente restritivas auxiliam, portanto, na formação de organizações clandestinas destinadas a favorecer o ingresso de migrantes nos países mais almejados, bem como especializadas na inserção de seres humanos nas redes de exploração locais, dentre as quais se inclui o tráfico de pessoas.

1.5 – O ESTADO DA ARTE DO TRÁFICO DE PESSOAS

O tráfico de pessoas é fenômeno difícil de se caracterizar, uma vez que se relaciona a fatos complexos como migração, ingresso irregular em outros países, propostas de casamento, desejo de exercer a atividade da prostituição em outro mercado, fuga de situação doméstica de violência, entre outros. Em decorrência de sua complexidade, confunde-se, em muitos casos, com outros tipos de violações de direitos. Nessas condições, a quantificação deste fenômeno é difícil, resultando na adoção de metodologias diferentes nas pesquisas disponíveis sobre o tema.

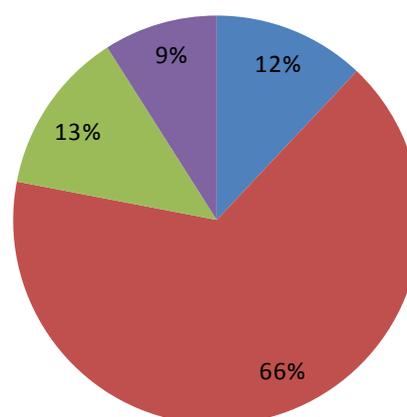
De acordo com o relatório *Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado* (2005), da OIT, 12,3 milhões de pessoas exercem trabalhos forçados no mundo, dos quais 2,45 milhões foram traficadas. O estudo revela que aproximadamente 20% do trabalho forçado é produto de tráfico de pessoas; porém, nos países desenvolvidos, o tráfico responde por 75% dos casos de trabalho forçado. Destes, 43% são vítimas de exploração sexual comercial, 32% para exploração econômica e, as restantes (25%), são traficadas para uma combinação dessas duas formas ou por razões indeterminadas.

O relatório *Global sobre Tráfico de Pessoas (2009)*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em vez de basear-se em estimativas da população mundial traficada, fundamenta suas descobertas nas informações relativas a condenações por este delito fornecidas por 71 dos 155 países pesquisados. Este levantamento, que, reconhecidamente, oferece dados inferiores ao montante de casos de tráfico mundiais, tem por mérito possibilitar acesso a informações mais claras sobre o perfil das vítimas.

Ainda de acordo com o Relatório da UNODC, nos 14.909 casos de condenação por tráfico de pessoas registrados em 2006, com base em dados fornecidos sobre o assunto por 61

GRÁFICO 1

Perfil das vítimas identificadas considerando 61 países onde os dados foram coletados - Dados 2006



■ Homens ■ Mulheres ■ Meninas ■ Meninos

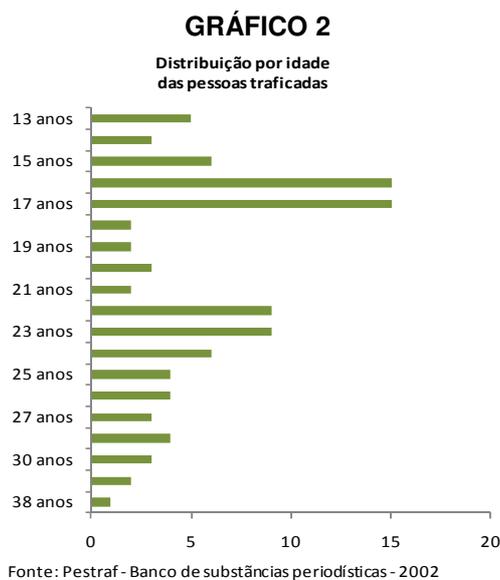
Fonte: UNODC/UN.GIFT

países, pôde-se constatar que 66% das vítimas eram mulheres adultas, 13% meninas, 12% homens adultos e 9% meninos. As vítimas do sexo feminino perfazem, assim, 79% dos casos de tráfico de pessoas; e as do sexo masculino somam 21%. O estudo da UNODC revela, ademais, que 79% dos casos de tráfico são para fins de exploração sexual e 18% para trabalhos forçados.

Estudo da OIT (2006) indica que a quase totalidade dos países de origem das vítimas de tráfico é de regiões em desenvolvimento e que, na maior parte dos casos, tais indivíduos destinam-se a países desenvolvidos, embora comecem a surgir importantes exceções à regra no mundo em desenvolvimento (sobretudo no Oriente Médio). Dos US\$ 31,6 bilhões de lucro anual obtido pelo tráfico de pessoas, cerca de metade (US\$ 15,5 bilhões) destina-se a países industrializados.

Este mesmo estudo aponta também transformações de impacto nos padrões do fluxo migratório após a implosão do bloco socialista⁴, em 1989. Houve forte crescimento do tráfico na Europa, sendo os principais países de destino localizados na Europa Ocidental: Espanha, Bélgica, Alemanha, Holanda, Itália, Reino Unido, Portugal, Suíça, Suécia. Nessa região, a maioria das mulheres traficadas vem das ex-repúblicas socialistas, mas também é grande o contingente oriundo do Sudeste Asiático (Filipinas e Tailândia), África (Gana, Nigéria e Marrocos) e América Latina (principalmente Brasil, Colômbia, Equador e República Dominicana).

No Brasil, é importante aqui cruzar estes dados sobre a situação das mulheres com as informações levantadas pela Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual (PESTRAF), de 2002. Esta pesquisa foi desenvolvida em 19 capitais e 25 municípios das cinco regiões brasileiras e apontou que as vítimas brasileiras das redes internacionais de tráfico são, em sua maioria, adultas, com predominância para mulheres e adolescentes



⁴ A implosão do bloco socialista aqui mencionada está vinculada à crise da acumulação do capital e conseqüentemente do capitalismo e do socialismo real na década de 70. Crise esta que se reflete na contemporaneidade aos ajustes neoliberais por meio da globalização neoliberal (NETTO: 1993)

afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos. A maioria é de classes populares, tem baixa escolaridade, mora em espaços urbanos periféricos, tem filhos, exerce 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.

A PESTRAF, por meio de inquéritos/processos policiais, da mídia e dos casos de tráfico apurados nas regiões, revelou existirem 110 rotas de tráfico interno (78 rotas interestaduais e 32 intermunicipais) e 131 rotas de tráfico internacional, perfazendo um total de 241 rotas (vide Figura 1). As rotas interestaduais e intermunicipais indicam a existência do tráfico interno de mulheres, crianças e adolescentes para fins sexuais e evidenciam a expansão e a interiorização das redes de exploração sexual comercial, no Brasil, praticando o tráfico de seres humanos para fins sexuais, haja vista a quantidade de rodovias federais, portos e aeroportos que são utilizados pelos traficantes, em cidades de médio e pequeno porte, nas diferentes regiões brasileiras.

FIGURA 1

NÚMERO DE ROTAS DE TRÁFICO POR REGIÃO				
ORIGEM	INTERNACIONAL	INTERESTADUAL	INTERMUNICIPAL	TOTAL
SUL	15	9	4	28
SUDESTE	28	5	2	35
CENTRO-OESTE	22	8	3	33
NORDESTE	35	20	14	69
NORTE	31	36	9	76
TOTAL	131	78	32	241

Fontes: Pesquisa de Mídia - PESTRAF - Banco de Matérias Jornalísticas 2002 / Relatórios Regionais da PESTRAF

No tráfico interno a incidência maior é de adolescentes, seguidas por mulheres. Elas circulam entre as capitais, municípios de confluência com estradas, portos, por áreas de grandes empreendimentos, e o fluxo sempre ocorre em direção aos locais de grandes projetos, centro administrativos em expansão, eventos culturais e turísticos ou para locais que possibilitem conexão de rotas, além das fronteiras nacionais. Neste tipo de tráfico, o transporte mais utilizado é o terrestre (táxi, caminhões e carros particulares, sendo os táxis os preferidos porque sofrem menos fiscalização nas estradas).

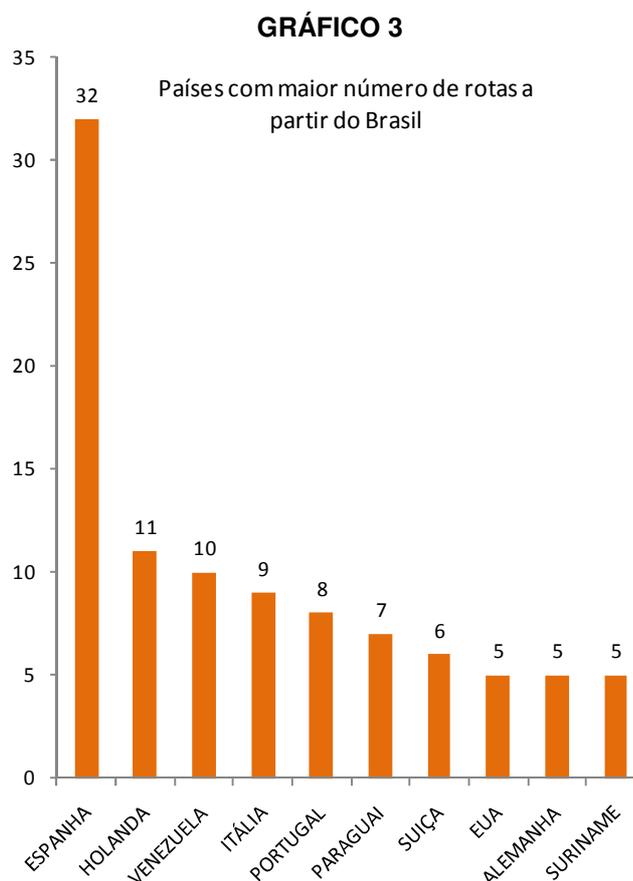
Não existe uma lei que tipifique o tráfico interno como crime. No tráfico internacional, de acordo com o Código Penal brasileiro (art. 231), foram identificados 86 inquéritos e 68 processos judiciais, que indicam a existência do tráfico de mulheres para o exterior para fins de prostituição. Neste tipo de tráfico, a predominância é de mulheres, seguidas de adolescentes (com documentos falsificados). Tal contravenção pode ocorrer entre nações de um mesmo continente ou de um continente para outro (transcontinental). O meio de transporte mais utilizado é o avião, seguido por navios, e pequenas embarcações.

As 131 rotas de tráfico internacional de mulheres têm como países de destino preferencial Espanha, Holanda, Venezuela, Itália, Portugal, Paraguai, Suíça, Estados Unidos, Alemanha e Suriname, enquanto as adolescentes, mais do que crianças, são traficadas por meio das rotas intermunicipais e interestaduais, com conexão para as fronteiras da América do Sul (Suriname, Venezuela, Guiana Francesa, Paraguai, Bolívia, Peru, Argentina, e Chile).

A Espanha é o destino mais freqüente das brasileiras, seguida pela Holanda, Alemanha, Itália, Suriname e Venezuela (vide Gráfico 3). A predominância da Espanha como país receptor de mulheres traficadas é reforçada por estudos de casos apresentados pela PESTRAF em 2002.

O envio de mulheres brasileiras para a Espanha é quase sempre creditado a uma mesma

organização criminosa – a Conexão Ibérica, que é formada por diferentes organizações criminosas, dentre as quais se destaca a máfia russa, que movimentava cerca de US\$ 8 bilhões por ano por meio de seus prostíbulos em Portugal e na Espanha. Lisboa é a porta



Fonte: Pesquisa de Mídia - PESTRAF / Banco de Matérias Jornalísticas / 2002

de entrada das brasileiras nesta conexão, pois o sistema de controle de imigração da capital portuguesa não impõe grandes dificuldades a brasileiros.

FIGURA 2

ROTAS DA 'CONEXÃO IBÉRICA'

Organização que tem atuado no tráfico de mulheres brasileiras à Espanha

- **Rota Norte:** Levadas de trem ou de carro até as cidades lusitanas do Porto, Braga, Chaves, Bragança, Valença do Minho e Viana do Castelo. Na fronteira com a Espanha, na região da Galícia, elas são enviadas para vários pontos de prostituição em Vigo, La Coruña, Gijón, Porriño, Oviedo e Pontevedra. Na pista que liga Vigo a Madri estão instalados mais de 80 bordéis de beira de estrada.
- **Rota "Rede Mississipi":** Possui cinco prostíbulo na estrada Vigo-Madri, onde estão mais de 100 brasileiras, além de contar com um prostíbulo em Madri, na autopista de Burgos, onde, segundo jornal, já foram encontradas 25 brasileiras em estado de semi-escravidão. A principal opção dos traficantes dessa rede é a travessia dos rios Minho e Douro, que dividem Portugal e Espanha pelo Norte. Feita em embarcações de médio e pequeno porte, não enfrentam qualquer fiscalização das polícias dos dois países.
- **Rota Central:** Abastece toda a parte centro-oeste da Espanha. De Lisboa, as brasileiras viajam pouco mais de 100 km até a cidade espanhola de Badajoz, na fronteira com Portugal. Desta cidade, as jovens são levadas para as dezenas de prostíbulo instalados na Região Extremadura.
- **Rota direta:** Lisboa - Madri, sem escalas.

Fonte: PESTRAF/2002.

Nos casos de aliciamento para fins de exploração sexual, as vítimas são vendidas a donos de bordéis que costumam confiscar seus documentos e, através de ameaças e outras formas de violência, cobram o pagamento da dívida contraída pela viagem e pelas demais despesas decorrentes da estadia no país de chegada, conformando, assim, situação análoga a escravidão por dívida.

Importante ressaltar que, muitas vezes, o deslocamento de uma pessoa de um país para outro, ou de uma região para outra, no tráfico de pessoas, ocorre de forma livre e dentro da legalidade. O diferencial que configura a situação de tráfico de pessoas é a finalidade deste deslocamento: qual seja, a escravidão ou a exploração⁵. A exploração pode se dar por meio do trabalho forçado, em suas formas de servidão ou práticas similares à escravidão, bem como pelo impedimento do direito de ir e vir e outras violações⁶.

1.5.1 – DESCONSTRUINDO MITOS

Conforme já mencionado, embora o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual tenha mulheres como alvo principal, também são verificados casos em que homens são vítimas. Diversas situações de mitos estabelecidos em relação às características do tráfico necessitam ser melhor estudadas para que não se incorra em generalizações que, muitas vezes, levam à perda do foco na adoção de políticas públicas. Por exemplo, ao se buscar analisar as causas do tráfico, é necessário que não se recaia em visão mecanicista que leva a concluir que ele resulte apenas de desigualdades econômicas e de situações de extrema pobreza, ainda que a relevância destas determinações estruturais deva ser destacada.

Diante de estruturas rígidas de dominação, não se pode estranhar que muitas mulheres venham a levar em consideração “alternativas” de ascensão social que, freqüentemente, só reforçam o papel de submissão a elas reservado. Diversas pesquisas revelam, por exemplo, que metade das mulheres traficadas envolvidas no trabalho

⁵ Exploração, segundo a teoria econômica marxista, implica obrigatoriamente o estudo do processo de trabalho, da mercadoria e de sua comercialização, e do lucro. O sistema capitalista se estrutura em base à propriedade privada, que gera o lucro e a acumulação, através da exploração da força de trabalho dos trabalhadores (MARX: 1988)

⁶ OIT, Convenção n. 29 de 1930 sobre trabalho forçado ou obrigatório

sexual global estavam cientes, antes de migrar, que se envolveriam em alguma forma de trabalho sexual⁷.

Este dado suscita um debate muito relevante. Se metade das mulheres traficadas tem ciência que desempenharia atividade de prostituição, alguma medida de consentimento (ao menos para o exercício desta atividade) existe. Isto não significa que tivessem ciência de que seriam submetidas a trabalho forçado, violência, ameaça, retenção de documentos, prisão, escravidão. É necessário distinguir consentimento à prostituição do consentimento à violência, pois, ao tratar os dois temas como iguais, grande parte da legislação internacional acaba combatendo à prostituição em nome do enfrentamento ao tráfico.

Segundo a OIT (2009), exploração sexual comercial diferencia-se da prostituição pelo fato de a primeira envolver trabalho sexual forçado, ao passo que, na segunda, não são raros os casos de exercício voluntário dessa atividade.

É preciso aqui entender que a determinação para a configuração do tráfico não é o ato de se prostituir (tanto para quem já exerce quanto para quem não exercia), mas sim a condição imposta de ser recrutada, transportada, alojada sob ameaça, coação, engano, bem como cerceamento da liberdade, servidão por dívida, documentação retida, pressões psicológicas, maus tratos físicos, espancamento, humilhações, difamações, calúnias, assédio sexual, estupro e assassinato.

A discussão em torno do tema prostituição se faz necessária tendo em vista que o termo utilizado – “tráfico para fins de exploração sexual” –, uma vez colocado como similar a “tráfico para prostituição”, possibilita, por um lado, o combate à prostituição e não à exploração da prostituição.

Desse modo, compreende-se, neste trabalho, que, em lugar de definir a prostituição em si como uma violência inerente contra as mulheres, são as condições de vida e de trabalho com que estas podem se deparar no mercado do sexo, que suscitam diferentes modalidades de exploração, inclusive o tráfico.

⁷ PESTRAF (2002); Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças – Brasil (2003); Diagnostico da Situação de Tráfico de Mulheres para Fins de Exploração Sexual (2004); Indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos (2005); Tráfico de Seres Humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul (2006).

CAPÍTULO II

ATENÇÃO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL

A discussão sobre a atenção às mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual pela Política de Assistência Social possui relação com o contexto das transformações mundiais, como a reforma do Estado e o papel das políticas sociais. Nesse sentido, é importante debater como se deu o processo de construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, assim como do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa, e a maneira como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolve ações de enfrentamento a esta violação de direitos, em especial de mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual.

2.1 – A REFORMA DO ESTADO E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A globalização neoliberal, iniciada no final dos anos 1970, com a ascensão de Margareth Thatcher e Ronald Reagan ao poder, estabeleceu padrões de organização do Estado que se impuseram mundialmente. Advogava-se a necessidade de reformas para a redução do tamanho do Estado e a dinamização do setor privado, o que implicava em: privatização; eliminação dos benefícios oferecidos pelo "Estado do Bem-Estar Social"; desregulamentação do trabalho - de forma a torná-lo mais barato -; diminuição da capacidade de investimento e influência estatal no domínio econômico, por meio de leis de "austeridade fiscal" que impedissem que governos gastassem mais do que aquilo que arrecadassem.

No final da década de 70, após as duas crises do petróleo (1973 e 1978), a abundância de dólares disponíveis no mercado financeiro internacional para a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento começou a rarear. Em crise, países como os Estados Unidos elevaram unilateralmente as taxas de juros, o que pôs as nações endividadas em sérias dificuldades para saldar seus empréstimos. Nessas

condições, a onda neoliberal foi impulsionada, em parte, também pela eclosão da crise de endividamento internacional, tema que prendeu a atenção de políticos e economistas em todo o mundo e fortaleceu o discurso em favor de ajuste estrutural, ou – em termos mais analíticos –, do ajuste fiscal e de reformas orientadas para o mercado (PEREIRA, 1996).

O panorama político mundial pós-1980 caracteriza-se, ainda, pelo progressivo enfraquecimento do Estado-Nação e o solapamento de seu poder, de sua função e de seus privilégios, mesmo dentro de suas fronteiras. As medidas do chamado “Consenso de Washington” – conjunto de regras que, a partir de 1989, passaram a ser difundidas por economistas de instituições financeiras sediadas em Washington D.C. (FMI, Banco Mundial, entre outras) como sinônimo de “boa gestão pública” – começaram a ser impostas a países endividados do Terceiro Mundo como pré-condição para a concessão de empréstimos internacionais. O Estado nacional perdeu, desta forma, soberania para a gestão da coisa pública no interior de suas fronteiras, sendo obrigado, por ditames externos, a mudar sua forma de intervenção econômica e social.

Como consequência da concessão dos países subdesenvolvidos à implementação dos ideários do Consenso de Washington, houve decaída do padrão societário, reversão dos processos de socialização, adoção de políticas anti-estatização e colonização da sociedade civil (MONTAÑO, 2002), mediante a atrofia do Estado que, até então, intentava articular direitos sociais por sobre a quase inexistência de direitos civis e políticos. Ganhou fôlego o ideário teórico neoliberal proposto por Hayek e Friedman, definido como “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como uma única alternativa e forma para a democracia” (NETTO, 1993), em contraposição ao controverso Estado de Bem-Estar Social.

As dez regras básicas do Consenso de Washington (WILIAMSON, 2000) eram: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização de estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual.

Vendidas à opinião pública mundial como regras de “administração sadia”, sem considerações sobre consequências políticas e sociais, tais medidas adequavam-se sobretudo aos interesses dos países desenvolvidos no afrouxamento das barreiras a seus produtos e capital no mundo em desenvolvimento. Buscavam, ademais, solapar os

projetos de industrialização independente em que os países do Terceiro Mundo estavam envolvidos até a década de 1970, conforme menciona Ha-Joon Chang (2004) em seu livro *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, referente às tentativas dos países centrais industrializados de bloquear a adoção, pelos países retardatários nesse processo, das mesmas políticas que essas nações ricas utilizaram para se desenvolverem.

As reformas neoliberais tiveram especial atenção para o desmantelamento das políticas de cunho keynesianas, as quais haviam se difundido globalmente a partir da década de 1930, sobretudo nos países com baixa capacidade de poupança interna, isto é, subdesenvolvidos. Nestes, até a década de 1970, os governos buscavam desempenhar papel tradicionalmente identificado como inerente à iniciativa privada (o investimento na formação de novas empresas e estruturas produtivas). Recorde-se que de 1930 ao final dos anos 1980, houve a implementação, em vários países periféricos, de políticas industrialistas baseadas na substituição de importações e na formação de indústrias de base e de bens de consumo, com forte investimento estatal, seguindo preceituário keynesiano de fomento ao crescimento.

De acordo com Laura Tavares (2001), as chamadas Políticas de Ajuste Estrutural, como propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais, partiam do entendimento do neoliberalismo como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitavam a medidas econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, trazendo conseqüências sociais graves e permanentes.

Vale ressaltar ainda que o Brasil adotou “tardamente” (a partir da década de 1990) o receituário neoliberal das chamadas políticas de ajuste estrutural apregoadas para a maioria dos países latino-americanos, africanos e asiáticos. Isto trouxe conseqüências de natureza política e social importantes, que provavelmente explicam o estágio em que nos encontramos frente a essas políticas.

Ainda segundo esta autora, como país retardatário, o Brasil entrou na fase das chamadas “medidas corretivas” do ajuste preconizado pelo Consenso de Washington, combinando, assim, as conhecidas políticas ortodoxas no campo econômico com propostas ditas de “reforma do Estado”, aliadas a programas de “alívio” para a pobreza, tratando de enquadrar-se (ao menos na retórica) no chamado “Ajuste com Rosto Humano” proposto por alguns organismos internacionais como o PNUD, também conhecidos como “humanização da globalização”. A razão da adoção de políticas

“humanizadoras” é descrita por Laura Tavares no artigo *Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil*:

A criação e/ou agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza gera, do nosso ponto de vista, demandas sociais incompatíveis com as restrições impostas pelo ajuste às Políticas Sociais. Em contraponto a uma enorme concentração do poder e da gestão do econômico – acorde com os tempos de "globalização" –, vive-se hoje, no Brasil, uma crescente fragmentação da gestão do social – acorde com a pulverização daqueles que hoje demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de voz e poder de decisão sobre o seu destino.

(SOARES, 2002)

Nos anos 1990, o ajuste estrutural estava entre os principais objetivos políticos, com ênfase na reforma do Estado, particularmente a reforma administrativa. A questão central era como reconstruir o Estado – como redefinir o novo Estado que surgia em um mundo globalizado, sendo a diminuição de gastos públicos o norte do processo transformador.

No Brasil, as reformas administrativas iniciadas na década de 1990 procuraram superar o modelo de Estado weberiano constituído no País com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1938, durante o Estado Novo de Vargas. Considera-se o DASP um marco de entrada do Brasil no Estado burocrático, em substituição ao patrimonialismo, por ter regulamentado o ingresso na carreira pública e estabelecido procedimentos administrativos internos.

Em termos globais, as primeiras iniciativas para superar o Estado burocrático tiveram início após a II Guerra Mundial, quando idéias de descentralização e flexibilização administrativa ganharam espaço. No Brasil, tentativas anteriores à reforma do Plano Bresser (1995) ocorreram em 1967 e entre 1979 e 1983, já no final do regime militar. A Constituição de 1988 abortou, entretanto, grande parte do ímpeto reformista, consagrando direitos sociais e estendendo benefícios a segmentos antes não contemplados (ao conceder aposentadoria a trabalhadores agrícolas, por exemplo), desta forma ampliando – ao invés de diminuir – os gastos públicos.

Distanciando-se da visão clássica liberal, que reconhece apenas liberdades políticas e individuais como direitos, a nova carta consagrou direitos sociais e econômicos. Merecedor de menção foi a inclusão da Assistência Social no tripé da

Seguridade Social (CF/88: Art. 194), ao lado da Saúde e da Previdência Social, e sobretudo a determinação de que ela seja prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88: Art. 203), em clara oposição a visões restritivas de direitos com base em preocupações orçamentárias (e, obviamente, também ideológicas).

O ideário reformista neoliberal foi implantado com mais vigor, no Brasil, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, que iniciou processo de privatizações, demissão de servidores públicos e outras medidas destinadas a reduzir o tamanho do Estado. Tiveram vida curta, juntamente com aquele governo, retirado do poder por pressão popular em 2002. As reformas foram retomadas com fôlego no Governo Fernando Henrique Cardoso, embora este não tivesse sido eleito com a promessa de realizar Reforma Administrativa na campanha eleitoral de 1994.

Uma vez eleito, o novo Presidente decidiu transformar a Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), indicando para a pasta o economista Luiz Carlos Bresser Pereira. Seu projeto reformista envolvia mudanças na Constituição de 1988, para torná-la “mais flexível”, a descentralização de serviços, a desconcentração de poderes (com a criação de agências regulatórias), o enxugamento da máquina (terceirização de serviços e privatizações) e a relativização da estabilidade de emprego para funcionários públicos.

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação pela Presidência da República do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento, a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo “menor”, “mais eficiente” e “mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos”, passou a ser uma questão nacional.

No plano social, as reformas neoliberais dos anos 1990 apresentaram um caráter substitutivo e não complementar, no que tange à ação do terceiro setor. Os governos nacionais se desobrigaram da responsabilidade de implantar programas sociais, delegando-os aos governos locais, em parcerias com ONGs ou organismos internacionais. Incentivaram-se visões que favoreciam perspectiva “filantrópica” e “assistencialista” das Políticas Sociais, deslocando-as do plano dos direitos (obrigação do Estado) para o de ações voluntárias, a serem implementadas por movimentos

religiosos e organizações não-governamentais. Observou-se, assim, a terceirização da execução das políticas sociais.

Outra transformação importante no tratamento de temas sociais observada após 1990 foi a adoção de políticas "focalizadas" onde antes havia perspectiva "universalista" (de ações destinadas, indiscriminadamente, a todos os brasileiros). Este novo tratamento, francamente estimulado por organismos internacionais tais como o Banco Mundial, é exemplo do deslocamento do eixo do debate sobre Assistência Social da esfera do direito para a de "resultados", sinônimo, supostamente, de eficiência no Estado moderno. Vale lembrar, quanto ao tema, o debate de Potyara A. Pereira e Pereira (2003) acerca das "necessidades mínimas" e das "necessidades básicas", para situar a discussão das políticas sociais no âmbito do Estado neoliberal, cujo foco é mais na capacidade do Estado de custeio do que na garantia de direitos.

Avaliamos, a seguir, de que forma as diferentes perspectivas de "política" e "política social" influenciam no perfil dos serviços prestados na Assistência Social, particularmente no enfrentamento ao tráfico de pessoas e no atendimento às vítimas.

2.2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

As interpretações acerca do que vêm a significar os termos "política", "política pública" e "política social" são determinantes da forma como o Estado se organiza para a prestação de serviços de Assistência Social. Nesse sentido, estimou-se necessário fazer um panorama conceitual dos referidos termos, de modo a elucidar como as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas se enquadram no arcabouço da Política Nacional da Assistência Social, assim como no processo sócio histórico que deu origem a tal diretriz.

2.2.1 - POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL

Para se entender o conceito de política social como parte integrante de uma política pública, é preciso conhecer o significado do termo "política", fazendo relação

deste com processos modernos de regulação econômica e social por parte do Estado, desde que este se tornou ampliado, ou seja, interventor, a partir do século XIX.

Segundo Hanna Arendt (1998), a política “trata da convivência entre diferentes”, não fazendo parte da natureza dos homens, mas do imperativo de convivência em sociedade de pessoas que não apenas são diferentes do ponto de vista de idade, sexo, cor e etnia, mas também de valores, crenças, opiniões e ideologias, as quais estão desigualmente situadas na estrutura social. A partir da possibilidade de serem gerados conflitos, a política pode se transformar em instrumento de mediação, consenso, negociação e entendimento entre as partes.

A política também é contraditória, pois está associada a poder, autoridade, interesses, ambições, força, persuasão, leis, armas, afeto e repressão. É uma arena de conflito de interesses ou, na definição de Nogueira (2001), “o espaço onde os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais”. Para esse autor, a política é o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço instruído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias.

Este caráter contraditório assegura não apenas ganhos para diferentes grupos, mas, também, a ampliação da própria cidadania e da democracia. Tal ampliação, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como espaço entre o econômico e o político, impondo ao Estado a obrigação de atender às necessidades sociais.

Neste contexto, são demandadas “políticas públicas”. Estas se configuram como conjunto de decisões e ações resultantes do processo político, que envolvem tanto o Estado quanto a sociedade, implicando, simultaneamente, intervenção do Estado e envolvimento dos diversos atores governamentais e não-governamentais na atenção àquelas necessidades.

As políticas públicas são executadas em um espaço com características próprias e determinações múltiplas: o “Estado”, instância de conceituação complexa, que deve ser pensado em processo histórico e relacional (dialético). Pode ser considerado “o lugar de encontro e expressão” de todas as classes, segundo Ianni (1986), pois, embora zele pelos interesses das classes dominantes – e tenha, ele mesmo, um caráter de classe –, ora atende interesses do capital, ora atende os interesses das classes subalternas.

As políticas sociais, segundo Píson (1998), fazem parte de um conceito maior, de política pública, relacionadas com as visões relativas a direitos sociais⁸ (princípio da igualdade), tendo como horizonte os direitos individuais (princípio da liberdade).

A política social se coloca e se inscreve num processo que ultrapassa os momentos de escolha e de tomada de decisão. Ela se expressa como um princípio para a ação (incluindo os momentos conflituosos de escolha e de tomada de decisão). Tal política está relacionada à atenção das necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea. Ela é considerada uma política pública por demandar participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltadas para a satisfação das necessidades sociais.

No caso do neoliberalismo, tais políticas podem ser destruidoras, uma vez que essa ideologia renega as necessidades sociais, o público, o coletivo, os direitos econômicos, sociais e culturais, a justiça distributiva, restringindo-se aos chamados direitos de “primeira geração” (civis e políticos). Os elementos renegados pelo Estado neoliberal são centrais a uma política crítica e democrática.

Segundo Pereira (2008),

Para os neoliberais, não existem necessidades sociais, mas preferências individuais, que só podem ser supridas pelo mercado. Da mesma forma, não existem direitos sociais, porque estes, a seu ver, dependem, para a sua realização, de vultosos recursos materiais e financeiros, freqüentemente inexistentes; por isso, os verdadeiros direitos, na visão neoliberal, são os individuais (especialmente os civis), associados a um tipo de liberdade tida como negativa, porque nega qualquer intervenção pública sobre assuntos privados, incluindo a proteção social do Estado aos cidadãos. Sendo assim, os direitos sociais – intrinsecamente associados aos princípios da igualdade e da liberdade positiva, que prevêm a participação social ativa do Estado – vêm sendo descartados do discurso e das práticas sociais.

Conforme observado por Potyara A. P. Pereira, as políticas sociais que passaram a funcionar sob o neoliberalismo, a rigor, não mereceriam nem o nome de “políticas sociais”, uma vez que:

⁸ Os direitos sociais surgiram na esteira dos movimentos sociais e trabalhistas que reivindicavam mudanças nas orientações dos direitos dos homens com vista a uma maior igualdade. A emergência desses movimentos está ligada ao desenvolvimento da sociedade capitalista industrial durante o século XIX e ao aparecimento de uma nova classe social, o proletariado, que, em confronto com outra classe social – a burguesia – passou a reivindicar direito ao trabalho, à habitação, à educação, à segurança social, à saúde, à aposentadoria, etc. São, por conseguinte, direitos que exigem do Estado comprometimento com a sua provisão, contribuindo, assim, para que houvesse a passagem do Estado liberal (avesso à intervenção social) para o Estado Social ou de Bem-Estar, altamente intervencionista (Píson, José Martínez. Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998).

- a) Não têm como prioridade a satisfação de necessidades sociais, mas o crescimento econômico ou o favorecimento da rentabilidade econômica privada, que é quem mais se beneficia da transformação de necessidades sociais em preferências individuais;
- b) Não visam concretizar direitos sociais, mas dismantelar os existentes por não reconhecê-los como direitos de cidadania;
- c) Não têm como referência a justiça social, mas o mérito individual, regido pelo critério da competição e da relação custo/benefício.

Em decorrência disso, na realização dessas políticas (que não são consideradas públicas, mas, no máximo, estatais, governamentais, plurais ou mistas), preponderam:

- i) A ação minimalista do Estado na distribuição de bens e serviços sociais, em contraste com uma significativa participação, nessa distribuição, do mercado e de setores não-mercantis da sociedade, o que não garante direitos;
- ii) O predomínio de políticas focalizadas na pobreza extrema, em substituição às políticas sociais universais, com tudo o que isso significa em matéria de estigma; de baixa qualidade da prestação social; de arbitrariedade no corte seletivo para a focalização; de ampliação da pobreza, porque tais políticas deixam no desamparo parcelas consideráveis da população pobre, não enquadradas na moldura da miséria;
- iii) Ressurgimento de condicionalidades, ou contrapartidas compulsórias, como mecanismo de controle do merecimento dos pobres aos benefícios a que teriam direitos;
- iv) Substituição do “welfare” (bem-estar incondicional, baseado no status de cidadania) pelo “workfare” (bem-estar em troca de trabalho, ou de sacrifícios), baseado na idéia de que qualquer prestação social pública deve ser acompanhada de obrigação do beneficiário de realizar um trabalho para obtê-la;
- v) Culpabilização dos pobres pela sua situação de privação, a ponto de, em países como os Estados Unidos, eles serem chamados de “subclasses” (*underclasses*), dada a suposição estereotipada de que têm uma cultura inferior – a “cultura da pobreza” –, que os impede de progredir;

- vi) Substituição dos diagnósticos, baseado em análises dos determinantes da pobreza, por preconceitos morais, que vinculam a pauperização das massas a comportamentos individuais desviantes;
- vii) “Refamiliarização”, ou revalorização da família e dos grupos informais e voluntários da sociedade, como importantes canais de absorção dos novos riscos sociais advindos do mau funcionamento do Estado e da ausência de vocação social do mercado, sem uma proteção social consistente para a família.

Entende-se, portanto, que a Política Social situa-se neste espaço contraditório das correlações de forças, mediando o processo de reprodução social e o interesse das classes sociais, bem como a rede institucional e a demanda por serviços sociais⁹. Neste sentido, não é possível abrir mão da perspectiva crítica sobre a construção do enfrentamento ao tráfico de seres humanos no Brasil, e de como a Política de Assistência Social atua neste contexto, razão pela qual expomos, a seguir, o processo histórico em que se deu a construção dessa política no País.

2.2.2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social é uma Política Pública, não-contributiva, gratuita e sem fins lucrativos, que encontra um lócus no campo dos direitos humanos e que deve ser assumida como responsabilidade do Estado, tanto na qualificação das ações e serviços quanto na universalização dos acessos. Sua função é prevenir, proteger, promover e inserir socialmente populações vulneráveis.

No caso brasileiro, esta política foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/2003, que aponta para uma nova concepção de Assistência Social, que se incorpora a Seguridade Social em conjunto com a Previdência Social e a Saúde.

A Assistência Social passa (e continua passando) por um processo de reformulação que se caminha para a concretização enquanto direito social. O marco

⁹ De acordo com Faleiros (1997), as mediações não são instrumentos, mas conexões complexas de relações de forças em conflito em níveis diferentes de particularização e abstração, ou inversamente, de generalização e concretização.

legal desta visão é explicitado na Constituição Federal de 1988, em que a Assistência Social ganha perfil de Política Social Pública, caracterizada como direito do cidadão e dever do Estado, fazendo-se necessário, portanto, que conste do orçamento governamental, juntamente com a Saúde e a Previdência, para que seja prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88 - Art. 203).

De acordo com Pereira (1996),

“[...] a Assistência Social deve se organizar e se estruturar em torno do eixo das necessidades humanas, criadas pelas desigualdades sócio-econômicas, e não em torno de uma clientela-limite homogeneia, fabricada perversamente, e que a rigor, não deveria existir [...]”.

Entre os princípios que devem reger a Assistência Social está a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, bem como o princípio da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza. Neste contexto, as ações voltadas para o enfrentamento do tráfico de mulheres se encontram em um espaço contraditório: as ações da Assistência Social têm, geralmente, recorte de renda, mas o fenômeno da violência contra mulheres, presente no tráfico de pessoas, se manifesta não somente no universo dos “necessitados”, mas, também, em elementos que afetam todo tipo de cidadão, como questões culturais, de gênero, sexualidade, raça, etnia, poder, entre outros.

Assim sendo, a Assistência Social deveria englobar essa multiplicidade de situações, porém, devido ao processo vagaroso de concretização da democracia, ela caminha, como as demais Políticas Públicas, a passos lentos na formulação e na aplicação de ações ligadas a todas as necessidades humanas básicas, focando-se principalmente em necessidades mínimas (geralmente destinadas às populações mais pobre).

2.2.3 – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)

Em 2004, na tentativa de redefinição da Política de Assistência Social, com vistas a cumprir os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovaram a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), que possui como pressuposto básico o ordenamento da política, o foco na família e o comando único no território nacional. No mesmo ano, essas instituições emitiram a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), definindo critérios para a implementação da PNAS e para a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Para cumprir com os pressupostos da PNAS, a IV Conferência Nacional da Assistência Social (2005) deliberou a implantação do SUAS, fato político que demonstra a tentativa de assegurar o direito de acesso à Assistência Social a quem dela necessitar. Apesar deste avanço, a Assistência Social continua sendo compreendida pelo senso comum, como “dever moral de ajuda” subordinada aos interesses clientelistas dos governantes e de alguns parlamentares; Confundida com assistencialismo, além disso, por vezes implementada em função de interesses político-econômicos de cada governo.

O SUAS possui como princípios a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; a proteção pró-ativa; a integração à seguridade social; e a integração às políticas sociais e econômicas. Visa o desenvolvimento humano e social, a proteção social, sendo que, nesta última, há a meta de garantir: segurança de acolhida; segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; e segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (de rendimento e de autonomia) de forma hierarquizada, ou seja, por nível de proteção (básica e especial).

De modo a compreender como o PNAS, por meio do SUAS, prevê ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, descrevo, a seguir, como se organiza o atendimento às situações de violação de direitos descritas na política.

No que tange aos níveis de proteção social:

- d) a **Proteção Social Básica - PSB** está voltada à prevenção de situações de risco (denominadas assim pela Política de Assistência Social) e pretende também fortalecer as potencialidades das famílias e dos indivíduos; destina-se às populações que vivem em situações de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação

ou fragilização de vínculos afetivos (PNAS, 2004:27); seus serviços, programas, projetos e ações são executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS);

e) a **Proteção Social Especial - PSE** tem por objetivo prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram com seus direitos violados; neste sentido, tem por direcionamento (i) proteger as vítimas de violência, agressões e ampliar a capacidade de autonomia; (ii) monitorar e reduzir a ocorrência de riscos, seu agravamento ou reincidência; (iii) desenvolver ações para a eliminação ou a redução da infringência aos direitos humanos e sociais; seus serviços são executados prioritariamente nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS);

A Proteção Social Especial divide-se, ainda, em serviços de média complexidade e de alta complexidade. Os serviços de média complexidade atuam no campo dos direitos ameaçados e/ou violados, em que os vínculos sócio-familiares ainda não estão rompidos. Propõem-se a oferecer serviços públicos de apoio desenvolvidos por grupos técnicos especializados, que devem dispor de acolhida, acompanhamento individual e grupal, desenvolvimento de convivência familiar e comunitária, processos facilitadores da construção de projetos pessoais e sociais, bem como atendimento psicossocial e jurídico.

Nos serviços de alta complexidade, a atuação é nas situações em que os vínculos sócio-familiares já estão rompidos e exigem uma intervenção que garanta a proteção integral dos indivíduos e das famílias que requerem moradia, alimentação, cuidados higiênicos, proteção em instituições de abrigamento provisório e resgate dos vínculos familiares e comunitários. Nos serviços da PSE de alta complexidade, são oferecidos atendimento institucional, ou seja, casa-lar, república, casa de passagem e albergue.

Mais recentemente, em 25 de novembro de 2009, o MDS lançou a “*Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*”, que introduz novos critérios para os serviços de média e alta complexidade. Aprovada pela Resolução número 109 do CNAS, a tipificação prevê atendimento especializado a “pessoas em situação de tráfico e suas famílias”, tanto nos CREAS como nas unidades de acolhimento de alta complexidade – Serviços de Acolhimento Institucional. Desta forma, busca normatizar e materializar as ações do SUAS no enfrentamento desse fenômeno, assim como afirmar

o compromisso do PNAS com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP).

Pela “*Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*”, a Proteção Social Especial de média complexidade possui cinco¹⁰ serviços especializados, entre os quais um serviço que abrange situações de tráfico de pessoas:

“Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaças ou violação de direitos; atende o seguinte grupo: usuários, famílias e indivíduos que vivenciam violações de direito por ocorrência de violência física, violência sexual, afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa, **tráfico de pessoas**, situação de mendicância, abandono, vivência de trabalho infantil, discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia, outras formas de violações de direitos decorrentes de discriminação/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e impedem de usufruir autonomia e bem-estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.”

Os serviços, programas, projetos e ações da Proteção Social Especial são coordenados e/ou operados, quando de média complexidade, nos CREAS, unidades em que as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas devem ser executadas. As atividades desenvolvidas nos CREAS devem corresponder ao trabalho social previsto para ser desenvolvido no PAEFI. São estas as atividades previstas para o PAEFI na “*Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*”:

“Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de um plano individual e/ou familiar de atendimento, orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social, referência e contra-referência; informação; comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso a documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação de rede de serviços socioassistenciais; articulação com os outros serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da

¹⁰ Os outros quatro serviços previstos na “*Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*” são: Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas (as) e suas famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio”

(RESOLUÇÃO 109 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

A despeito desta tipificação, a diversidade de serviços oferecidos nas ações continuadas de Média Complexidade pode variar. Isso decorre de haver diferenças nos níveis de gestão (básica e plena), de acordo com o porte do município, o número de aparelhos sociais instalados e fatores como a destinação de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para o co-financiamento de ações (vide NOB/SUAS - 2004 e Portarias 385/2005 e 440/2006). Desse modo, na gestão básica são implantados determinados serviços especializados (como o PAEFI) e na gestão plena (ou quando existem serviços regionalizados) são implantados, além do PAEFI, os demais serviços de média complexidade com valor diferenciado para maior.

O co-financiamento do governo federal, na média complexidade, só pode ser gasto com custeio de ações/atividades e manutenção dos serviços especializados. É proibida a utilização dos recursos com despesas de capital (material permanente, equipamentos, reformas e construções) e encargos sociais de responsabilidade do empregador (Lei 4.320/64, Instrução Normativa n.01 de 1997, Portaria 448/2002 da Secretaria do Tesouro Nacional).

A alta complexidade, como a média, possui Serviço de Acolhimento Institucional que se propõe a acolher, em diferentes tipos de equipamentos, famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir a proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. Este serviço possui diferente metodologia para diferentes grupos, sendo, a seguir, detalhado o segmento apresentado na Tipificação correspondente às pessoas em situação de tráfico:

- a) criança e adolescente (em consonância com o SINASE);
- b) *adultos e famílias (atendimento a indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas – sem ameaça de morte – poderá*

ser desenvolvido em local específico (a depender da incidência da demanda), abrigo institucional ou casa de passagem;

- c) mulheres em situação de violência;
- d) jovens e adultos com deficiência;
- e) idosos.

Esta apresentação sobre a disposição da proteção social especial em média e alta complexidade¹¹ tem o objetivo de contextualizar a estrutura existente na Política de Assistência Social para o atendimento às vítimas do tráfico. Assim, na média complexidade, por meio dos CREAS, o MDS vem buscando articular os serviços existentes com a temática do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, e, na alta complexidade, o que se pretende é oferecer acolhida aos egressos de situações de tráfico de pessoas, com vista à prevenção do agravamento da situação de violação, bem como reparação da mesma e reintegração ao convívio familiar e social.

2.3 – O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil iniciaram de fato a partir da elaboração do Protocolo de Palermo e da necessidade do Estado brasileiro implementar de fato ações efetivas de enfrentamento da questão. Anterior a esta normativa as ações eram pontuais e sem uma diretriz que atendesse a demanda internacional e a realidade local.

A luta contra este tipo de violação de direitos tinha o enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes como aporte técnico para que fossem desenvolvidas ações semelhantes ao que estava posto no Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual Infanto Juvenil no que diz respeito a composição metodológica do mesmo (análise da situação, mobilização e articulação, defesa e

¹¹ Há, ainda, dentre os serviços a serem executados no âmbito da Alta Complexidade, o Serviço de Acolhimento em Repúblicas, que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos maiores de 18 anos em estado de abandono, vínculos familiares rompidos e sem condições de moradia e auto-sustentação. Os segmentos apresentados pela Tipificação são jovens, adultos em processo de saída das ruas e idosos. Além deste, existe também o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, destinado à crianças e adolescentes afastados da família por medida de proteção ou em residência de famílias acolhedoras cadastradas.

responsabilização, atendimento, prevenção e protagonismo juvenil), bem como projetos, programas e ações de renome no período (2000 a 2004) como o Programa Sentinela do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

A Política de Assistência Social desenvolvida pelo MDS agendou o enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual a partir do seu arcabouço do enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes. A discussão em torno dessa violação de direitos e a montagem da estrutura de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes serviu de base para a posterior organização de ações, programas e projetos referentes ao tráfico.

Assim, se faz necessário abordar o contexto do enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes pela Política de Assistência Social (de forma sucinta) para entender como se inscreveu o enfrentamento ao tráfico de pessoas por esta mesma política que a partir da assinatura do Governo Brasileiro do Protocolo de Palermo por meio do Decreto 5017 de 12 de março de 2004 (anexo 1), e do convite do Ministério da Justiça para elaboração de uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas -Decreto 5948 de 26 de outubro de 2006 (anexo 2).

Vale ressaltar ainda que a inscrição do tema violência sexual contra crianças e adolescentes só foi agendado pelo Governo a partir da mobilização nacional da sociedade civil que buscou garantir a inscrição de sua demandas por políticas públicas de defesa dos direitos humanos com a Constituição Federal de 1988.

As ações voltadas para o enfrentamento da violência sexual pela Política de Assistência Social tiveram início em 1996, especificamente para combater o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Até este período o tema estava fora da Agenda Pública e o foco era em questões ligadas diretamente à pobreza.

Assim, nesta data, uma das iniciativas do Governo Federal foi criar o Programa Brasil Criança Cidadã (BCC), que deu continuidade a um processo histórico de prestação de serviços destinados às crianças e aos adolescentes oriundos da ex-LBA (Legião Brasileira de Assistência) e ex-CBIA (Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência).

O BCC possuía como eixos de ação o acesso às políticas sociais básicas e a política de assistência social destinadas às populações em risco social e pessoal. Estas ações integravam a família, a escola e a comunidade e estavam no âmbito mais especificamente da Gerência de 7 a 14 anos da antiga Secretaria de Assistência Social – SAS, ligada à época ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com recursos federais da Assistência Social, financiava-se desde projetos de complementação alimentar, reforço escolar até serviços de denúncias como o SOS Criança. Muitos dos projetos apresentados pelos municípios à SAS apresentavam como justificativa seu caráter preventivo ao processo de marginalização e abandono. Contudo, em nome da prevenção, os projetos acabavam limitando-se às atividades meramente ocupacionais.

Vale ressaltar, que a Gerência de 7 a 14 anos era composta pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e pelo Projeto Cunhatã & Curumim, localizado nos municípios do Amazonas e implantado em 1997, destinado às crianças vítimas de exploração sexual, implantado a partir de levantamentos feitos em Manaus nos anos de 1995 e 1996 sobre situações de violência sexual contra crianças e adolescentes.

O Cunhatã & Curumim, por possuir um caráter apenas preventivo e não combater efetivamente o fenômeno da violência sexual, no final dos anos 1990, perde seu objetivo inicial de enfrentamento. Assemelha-se ao BCC, em sua primeira versão, no que diz respeito ao direcionamento a apoios educacionais complementares à escola e, também, não passou de mais uma bolsa, ou seja, mais um benefício. As iniciativas eram isoladas no Amazonas e havia a necessidade de as outras políticas assumirem, respectivamente, seus papéis, como é o caso da saúde e da educação.

A partir do Programa Avança Brasil do Governo Federal (1995-1998), que possui como prioridade o ingresso de ações destinadas à defesa da criança e do adolescente, estabeleceu-se em seu Plano Plurianual de Ação (PPA) recursos destinados ao Programa de Enfrentamento à Violência Sexual, a serem executados a partir do exercício de 2000.

No início de 2000, a nova Gerência destinada ao enfrentamento da violência sexual reuniu o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), técnicos do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), técnicos das Secretarias Municipais de Assistência Social e representantes de entidades, tais como a Associação de Prostitutas do Ceará (APROCE), representantes da Universidade de Brasília (UnB), do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), do Fórum Nacional DCA, do POMMAR/USAID e do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia (CEDECA-BA) para discutir formas de atuação da Assistência Social para o enfrentamento do abuso sexual e da exploração sexual de crianças e adolescentes.

O Programa foi desenhado inicialmente com base em três grandes eixos, em virtude da pouca visibilidade do problema: incentivo a) à metodologias locais de atendimento, b) à qualificação dos profissionais envolvidos e c) ao incremento da rede de proteção existente (Redes de Informações, Conselhos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). Neste primeiro momento, buscou-se uma articulação entre o disposto no ECA e na LOAS.

Após a reordenação do Programa de Combate ao Abuso Sexual e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (PROCAEXCA), houve grande resistência dos executores em direcionar ações voltadas à problemática específica, partindo-se sempre para uma tentativa de reedição do antigo BCC (Brasil Criança Cidadã) com os recursos do PROCAEXCA, impedindo assim um atendimento efetivo do público alvo.

Tais equívocos se deram também devido ao não conhecimento por completo do ECA, do Plano Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (de recente elaboração à época – junho de 2000) por parte dos municípios, à existência de ações arraigadas às práticas assistencialistas, bem como da morosidade do sistema educacional brasileiro em implantar o regime de educação de tempo integral, como disposto na LDB. Dois outros entraves ao entendimento do PROCAEXCA foram o estabelecimento de um per capita e metas. Este, no seu desenho inicial, possuía um per capita estabelecido de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por crianças e que a quantidade das mesmas variava de município para município de acordo com a demanda apresentada, facilitando assim a “fabricação” de violados sexualmente.

A partir desta oficina, entre outras conclusões, propôs-se criar centros de atendimento social para o encaminhamento dos casos oriundos das denúncias realizadas nas redes de notificação locais, vincular e fortalecer os Conselhos Tutelares, realizar atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes violados sexualmente, não conceder bolsas às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual, no sentido de não estigmatizar os que se encontram em tal situação; exigir dos estados e municípios a elaboração de planos municipais e estaduais para as ações de combate e, por fim, utilizar como eixo norteador do enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

A partir de tais discussões, em 2001, foi dado início ao processo de elaboração e execução do então “Sentinela” (Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes). Este Programa possuía nas suas linhas de ação a implantação de centros de referência com vistas ao atendimento e ao apoio psicossocial,

estabelecendo parcerias com os demais setores da sociedade (ONGs, saúde, educação, trabalho, justiça, segurança) que prestam serviços à criança, ao adolescente, bem como as suas famílias. Definia objetivos comuns, responsabilidades e especificidades, evitando a superposição de ações e de recursos.

Desse modo, no período de 2001 a 2004, o Programa Sentinela foi implantado e implementado em 315 municípios e, a partir de setembro de 2005, já na lógica do SUAS, passou a ser o “Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes”, ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Mudanças permitiram que o serviço passasse a ser operacionalizado como ação continuada, sendo co-financiado pelo Piso Fixo de Média Complexidade, por meio de repasse regular e automático do FNAS ao Fundo Estadual da Assistência Social (FEAS) e ao Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS).

Vale ressaltar que esta grande expansão só foi possível a partir da implementação do SUAS e de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite - CIT na qual se aprovou a expansão para os municípios identificados pela Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes¹² (a qual cruzou dados da Polícia Rodoviária Federal – PRF, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, da Pesquisa sobre Exploração Sexual e Tráfico de Crianças, Adolescentes e Mulheres – PESTRAF e do Disque Denúncia Nacional). Até 2008, 1108 CREAS foram co-financiados pelo Governo Federal, cobrindo assim todas os municípios apontados pela Matriz Interetorial.

Para as expansões do CREAS, o MDS usou como critérios a incidência das situações de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e existência de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar; a taxa de vulnerabilidade populacional; municípios com regiões portuárias, turísticas, ribeirinhas, litorâneas, de garimpos, de fronteiras, localizadas em entroncamentos rodoviários e com obras de impacto em andamento (infra-estrutura e outros). Até a realização das entrevistas, o número de CREAS era de 1200.

Foi em cima dessa base instalada de CREAS que se previu a prestação dos serviços socioassistenciais nas situações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (aprovada em 2006). Ou seja: utilizou-se a

¹² A Matriz identificou 932 municípios e localidades brasileiras com ocorrência de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e levantou informações sobre os programas existentes nos municípios financiados e executados pelo Governo Federal, pela sociedade civil e pelas cooperações internacionais. Identificou, igualmente, algumas ocorrências de tráfico de seres humanos.

estrutura existente destinada a crianças e adolescentes (recursos, equipe técnica e espaço físico) para iniciar a prestação dos serviços de enfrentamento ao tráfico.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e, mais especificamente, através da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, participou das reuniões de elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2007, tanto no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Prevenção quanto no GTI de Atenção às Vítimas. O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi somente criado em 2008 por meio do Decreto 6347 de 08 de janeiro de 2008 (anexo 3).

O marco teórico e normativo da participação do MDS no enfrentamento ao tráfico é a “*Tipificação dos Serviços Socioassistenciais*”, em 2009, que simplesmente modificou o uso dos aparelhos sociais instalados, incorporando, dentre o rol de suas responsabilidades, o atendimento às mulheres traficadas.

Por meio dessa normativa, o atendimento às situações de tráfico de pessoas está previsto tanto na Média Complexidade quanto na Alta Complexidade. Sendo que, na média complexidade, existe a possibilidade de prestar serviços à pessoa em situação de tráfico no atendimento do CREAS, onde, a partir da identificação da situação e do encaminhamento da pessoa à Assistência, inicia-se o tratamento das situações de vulnerabilidade (sócio-familiar e outras decorrentes) que possam aparecer diante das necessidades apresentadas pelo usuário vítima de tráfico. O atendimento a indivíduos e famílias é enfatizado na média complexidade porque o CREAS deverá atender não somente a pessoas em situação de tráfico, mas também a suas famílias, oferecendo-lhes apoio sócio-assistencial.

Na alta complexidade, outra possibilidade prevista para o atendimento a uma situação de pessoa traficada é o acolhimento institucional. Nesta, a nova tipificação estabelece duas modalidades, definidas a partir da necessidade que o município apontar: a norma deixa aberto ao município apontar necessidade de acolhimento, o perfil do usuário, o tipo de atendimento em situação de tráfico. Segundo o MDS, a partir da apresentação do tipo de demanda por perfil de usuário pode-se atender o segmento mulher, mas também outros segmentos, como travestis, população adultas, famílias, crianças. Então, é de acordo com a identificação que o município apresentar que o atendimento vai ser estruturado.

Em relação à alta complexidade, é necessário salientar, ainda, que o atendimento previsto não se estende a casos em que a vítima sofra ameaça de morte,

tidos como mais complexos, por envolver a segurança da mulher, como em Programas de Proteção a Testemunhas. Dessa forma, o acolhimento seria estruturado em moldes semelhantes aos de uma casa de passagem.

Ambas as modalidades do acolhimento envolvem dois tipos de atendimento, um aberto à população em geral (adultos, travestis, crianças ou famílias) e outro específico para mulheres traficadas.

No que tange à expansão do atendimento para as situações de tráfico de pessoas, o MDS vinculou a implementação de serviços de alta complexidade à existência de núcleos de enfrentamento financiados pelo Ministério da Justiça nos municípios interessados. Vale ressaltar que, somente dois dos seis municípios que atendem a essas exigências recebem apoio do MDS: Goiânia e São Paulo.

2.4 – O CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

O processo de construção Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas traduz a correlação de forças entre a sociedade civil e governo brasileiro, seus avanços e desafios, tendo como referência o contexto da globalização e do neoliberalismo. Este processo de construção também é reflexo das discussões feitas anteriormente referentes à questão da migração e da exploração sexual de mulheres.

É preciso entender que as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil já existiam antes da promulgação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP, porém estavam estabelecidas de forma setORIZADA e sem um ordenamento e regulamentação debatidos e instituídos por parte dos Ministérios que compõem atualmente a referida Política¹³.

Em 2003, quando da posse do primeiro mandato do governo Lula, o combate ao tráfico de mulheres e meninas para fins de exploração sexual foi definido como uma das suas prioridades de governo e, assim, como forma de garantir as ações de enfrentamento ao problema, a gestão governamental de 2002 a 2006 incluiu, pela primeira vez no Plano Plurianual dos anos de 2004 a 2007, duas ações específicas voltadas, uma para a capacitação de profissionais da rede de atenção às vítimas e a outra

¹³ O Grupo de Trabalho que constitui a PNETP é composto pelos seguintes Ministérios e Secretarias Especiais: SEDH – PR, SPM – PR, SEPIR – PR, Casa Civil da Presidência da República, MJ, MS, MDS, TEM, MDA, MEC, MRE, MTur, MCultura e AGU.

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 2004, o governo brasileiro ratificou a Convenção de Palermo, e em resposta às recomendações desta Normativa, enquadrou-se à lógica transnacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas, o que veio a possibilitar uma compreensão global de como construir e incidir em estratégias e iniciativas internacionais para a implantação e implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Em 2005, o Governo Federal promoveu um intenso diálogo entre os setores públicos e privados ao instituir um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável pela elaboração da referida Política. Este GTI foi coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ) - por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), - pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Foram convidados a participar dos trabalhos o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), entre outros, para juntos definirem as linhas de intervenção do Estado brasileiro.

Nesta direção algumas tarefas foram estrategicamente realizadas. Elaborou-se um relatório governamental sobre as ações e programas relativos ao combate ao tráfico de pessoas, que serviu de base para pensar a construção de políticas a partir do que já existia, para, então, chegar a conceitos, diretrizes e princípios. Deu-se visibilidade ao fenômeno, para garantir a participação de atores governamentais (Poder Executivo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho) na discussão e elaboração de um documento preliminar sobre como seria o formato da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Este documento preliminar foi submetido à consulta pública, por meio da Internet, para comentários e sugestões, viabilizando a participação de outros setores em âmbito federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil organizada, por meio de audiências públicas.

A redação final do texto foi elaborada durante o Seminário Nacional sobre a 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). Todo o processo

contou com intensa participação e cooperação internacional e da sociedade civil em todas as questões relacionadas ao estabelecimento de uma política federal de enfrentamento ao tráfico.

Esse processo participativo culminou na aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que traz um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Poder Público. Está estruturada em três eixos, considerados estratégicos: prevenção; repressão/responsabilização; e atenção às vítimas.

O Decreto que aprovou a Política Nacional também instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), instrumento técnico-político de operacionalização dos princípios e diretrizes da Política Nacional.

Para Leal (2008) as forças políticas (governo, sociedade civil e organismos internacionais), seguindo a orientação dos instrumentos políticos e normativas internacionais, deflagraram o processo de elaboração do referido Plano. Participaram da construção do Plano Nacional treze Ministérios (além do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Federal e da Secretaria Especial de Direitos Humanos), bem como Organizações da sociedade civil (movimentos de mulheres, de militância contra o trabalho escravo, da área da infância e juventude e diversos outros).

O Comitê de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes teve participação destacada, sendo chamado a fazer a transversalidade com outros Planos já existentes: o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (2002), o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo (2003), o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004) e o Plano de Convivência Familiar e Comunitária (2006). Pela sociedade civil, participaram, ainda: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Aldeia Juvenil, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Repórter Brasil, a Comissão Pastoral da Terra, a Articulação das Mulheres Brasileiras, a Marcha Mundial de Mulheres, o Instituto Carvão Cidadão, o IBISS (representante da Rede Brasileira de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, filiada à Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres – GAATW), a Rede Trama e o Serviço à Mulher Marginalizada (ambas representantes da GAATW no Brasil).

É observado que, embora fosse grande a diversidade de organizações da sociedade civil local e global na elaboração do Plano Nacional, constata-se a ausência dos movimentos ligados à prostituição, aos transexuais, transgêneros, travestis

(TRANS), homossexuais, relacionados a temas raciais e étnicos, em contraposição à massiva participação de instituições na área de direitos de crianças e adolescentes.

Nesta direção, há duas questões a serem observadas: a primeira diz respeito à representatividade da sociedade civil que compõe o movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente na participação da luta contra a exploração sexual. Isto pode se justificar, por um lado, pela intensa participação deste grupo na elaboração conjunta com o Governo Federal de pesquisas, estudos e ações que subsidiaram a construção do conhecimento e a visibilidade do fenômeno da violência sexual relacionada ao público infanto-juvenil. Por outro lado, a questão do tráfico para fins de exploração sexual não apareceu como prioridade na agenda de luta dos movimentos de prostitutas e LGBTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Trans), provavelmente por estes não desejarem associar a prostituição ao tráfico, tendo em vista políticas antimigratórias que acionam mecanismos legais repressivos, incidindo diretamente nos trabalhadores do sexo.

Ainda no que se refere à participação dos organismos internacionais no processo de construção do PNETP, cabe destacar que OIT, USAID e Organização das Nações Unidas de Combate a Drogas e Crime Organizado (UNODC) envolveram-se ativamente nas discussões e no financiamento de ações e políticas de enfrentamento ao tráfico, mas defenderam posições focadas no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, evitando o debate sobre o tráfico de adultos.

No Brasil, a USAID, agência de desenvolvimento dos Estados Unidos, executou dois programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio da organização americana Partners of America e por meio da OIT. Para driblar o debate sobre prostituição, a USAID focou sua intervenção exclusivamente em crianças e adolescentes vítimas do tráfico, apesar de saber que a grande maioria das vítimas dessa violação de direitos são mulheres jovens exploradas na prostituição.

Outra ação compartilhada com organismo internacional foi a financiada pela UNODC, que apostou, desde 2004, numa parceria com o Governo Federal para iniciar o processo de políticas de enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil, por meio de um projeto piloto em apenas quatro capitais brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Fortaleza) no valor de 70 mil dólares. Este projeto financiou o levantamento de dados sobre o tráfico nestas cidades, baseado em processos judiciais, e fez capacitações através de seminários e oficinas, bem como contribuiu para a instalação de escritórios para vítimas de tráfico de seres humanos.

Percebe-se, desta feita, que o PNETP resultou não apenas de intenso debate para sua formulação, mas também de um acúmulo de experiências de ações anteriores, executadas tanto por instituições brasileiras como internacionais, antes de ser finalmente publicado no DOU, em 08 de janeiro de 2008, por meio do Decreto 6347 (anexo 3).

Integram o Grupo Técnico do PNETP 13 órgãos¹⁴: No documento, são detalhadas ações, metas, prazos, avaliação e os órgãos responsáveis por cada medida de enfrentamento do tráfico, estabelecendo as prioridades de 2008 a 2010, em três eixos temáticos. Para cada ação prioritária há um órgão responsável, uma meta e um prazo de cumprimento ou revisão. Ademais, buscou-se garantir no Plano Plurianual (PPA) do Governo brasileiro, no período de 2008–2011, os recursos necessários para sua implementação. Vale ressaltar aqui que o próximo Plano já está em processo de construção a partir da Portaria n. 749 de 29 de abril de 2010 que cria grupo de trabalho (GT) para coordenação do processo de elaboração do II PNETP (anexo IV).

O PNETP conta, ainda, com um mecanismo específico de monitoramento e avaliação da sua execução. A cada dois anos, o documento será revisto para retirar ações cumpridas, entender os problemas apresentados e corrigir os erros, além de estabelecer as próximas prioridades do Governo Federal na área.

2.4.1 – O NÚCLEO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Em 20 de agosto de 2009, por meio da Portaria nº 31(anexo 5), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), foram estabelecidas as atribuições legais do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados, considerando a necessidade de articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referencia e atendimento às vítimas do tráfico de pessoas. Neste sentido, os Núcleos têm por principal função articular e planejar as ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, no âmbito estadual, em parceria com o Governo Federal, por meio da SNJ–MJ e dos governos estaduais. Cabe aos Postos Avançados

¹⁴ Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; das Relações Exteriores; do Turismo; da Cultura. Órgãos da Presidência da República: Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e por fim, Advocacia-Geral da União.

implementar e consolidar uma metodologia de serviço e recepção a brasileiros (as) não-admitidos ou deportados (as) nos principais pontos de ingresso no País.

Em 2004, o Brasil desenvolveu ações com a criação, em agosto de 2003, dos escritórios de atendimento a vítimas do tráfico de pessoas. Os escritórios foram criados a partir de um projeto de cooperação técnica internacional entre o governo brasileiro e a UNODC. O objetivo era realizar a recepção e o acompanhamento das vítimas de tráfico, bem como conduzir campanhas e ações de capacitação profissional em quatro estados brasileiros: Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo.

Ao final da experiência dos escritórios foram financiados os Postos de atendimento a pessoa em situação de tráfico. Estes estão situados em aeroportos com rotas internacionais em Guarulhos e Belém. No aeroporto de Guarulhos, é gerenciado pela Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD), uma organização não-governamental. Vale ressaltar que em 15/12/2009, foi assinado convênio com a Prefeitura de Guarulhos que lhe transfere a gestão do serviço, ampliando assim seu caráter de política pública. No aeroporto de Belém, o posto funciona em parceria com a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), do Governo do Estado do Pará.

É utilizada a metodologia de identificação e encaminhamento de vítimas de tráfico de pessoas destes Postos à rede de atendimento. Os principais parceiros na atenção às vítimas são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), abrigos e demais instituições consideradas relevantes pelo Ministério.

No que se refere aos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estes atuam de forma descentralizada, por meio de parceria com Estados, para serem implementadas ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Existem nos núcleos ações de prevenção, como campanhas e trabalhos de mobilização para ampliar o número de denúncias. Ocorrem, também, atividades como a realização de seminários, palestras e cursos de formação, bem como articulação para a formação de redes locais.

Até o momento, há núcleos nos Estados do Acre, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, de São Paulo e Goiás. Foram feitos convênios com as Secretarias Estaduais e o repasse de recursos a estes serviços foi feito, a partir de 2008, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública para a Cidadania (PRONASCI), que possui duas metas:

a) desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e b) desenvolvimento da Política Nacional. As ações do PRONASCI foram descritas no Plano Plurianual (PPA) do período de 2004-2007 e serviram de previsão para o PPA do período de 2008-2011.

Isto posto, de acordo com o Relatório de Monitoramento Externo do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP elaborado pela sociedade civil em novembro de 2009, quando da criação dos Núcleos a partir das demandas existentes no PNETP, não ficou clara a diferenciação destes dos Escritórios, sendo que os últimos não foram avaliados e, para a sociedade civil, antes de se pensar em ampliar o serviço, era necessário conhecer e avaliar os resultados dos escritórios existentes. Esta demanda por uma avaliação dos escritórios está contemplada no Plano e é aguardada pela sociedade civil.

Outro ponto criticado por estas instituições é a ausência de clareza quanto à real função do Núcleo, ou seja: se ele tem papel primordial de articular e não de executar ações, que de acordo com o Relatório de Monitoramento Externo, não vem sendo cumprido tal diretriz. Entende-se aqui que tais ações ficam sob a responsabilidade das políticas sociais, pois estas devem realizar o atendimento de acordo com suas competências e com a parceria de instituições da sociedade civil que também realizam determinados atendimentos.

CAPÍTULO III

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo traça seu caminho metodológico a partir de perspectiva dialética, buscando, assim, fazer uma análise do ponto de vista histórico-estrutural, para compreender, a partir de estruturas, sistemas e relações sociais, o impacto da globalização e do neoliberalismo nas desigualdades sociais de gênero e raça, na feminização da pobreza, na precarização das relações de trabalho feminino, na migração irregular feminina e no possível ingresso no tráfico para fins de exploração sexual.

Assim, optamos por analisar neste estudo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas ações e programas, particularizando a questão do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, por meio de leis societárias e determinações históricas que possibilitem desconstruir o objeto na sua aparência e reconstruí-lo por meio de mediações ontológicas e categorias que propiciem uma visão crítica do enfrentamento desse fenômeno pelas políticas sociais, em especial pela Política de Assistência.

Em nosso estudo, para a adoção do enfoque acima referido, foram utilizadas as quatro categorias definidas e justificadas nos capítulos anteriores: (i) Globalização Neoliberal, (ii) Migração, (iii) Tráfico de Mulheres, (iv) Política de Assistência Social.

Para Campos (2004), as categorias são grandes enunciados que abarcam um número de variável de temas, segundo seu grau de intimidade ou proximidade, e que possibilitam, através de sua análise, exprimir significados e elaborações importantes que atendam aos objetivos do estudo e propiciem a criação de novos conhecimentos, ofertando uma visão diferenciada dos temas propostos.

Adotamos uma abordagem qualitativa sem perder a perspectiva da quantidade, não como norma, mas como medida complementar à análise. Para realizar a abordagem qualitativa, utilizamos os seguintes instrumentos: (a) entrevistas semi-estruturadas, (b) questionários com questões abertas; (b) diário de campo; (c) pesquisa de dados secundários.

A entrevista é uma das técnicas mais comumente utilizadas. Para Minayo (1995), trata-se de uma conversa a dois com propósitos bem definidos: pode ser de natureza individual e/ou coletiva, caracterizando-se, sob um aspecto, por uma

comunicação verbal que reafirma a relevância da linguagem e do sentido da fala, e, sob outro aspecto, servindo como instrumento de coleta de dados referentes a certo tema científico. Por meio delas, é possível obter dados objetivos e subjetivos; ademais, podem ser estruturadas, com perguntas pré-definidas, ou não-estruturadas (ou “abertas”), com abordagem livre pelo informante do tema proposto. Tobar e Yalour (2001) anotam, ainda, que as entrevistas semi-estruturadas são baseadas no uso de guia de entrevistas, que contempla uma lista de perguntas ou temas que necessitam ser abordados durante as mesmas.

O universo da pesquisa se constituiu em cinco instituições eleitas: Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Estadual de Assistência Social de Goiás (SEAS), Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia (SEMAS) e Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Núcleo-GO).

Realizamos entrevistas semi-estruturadas com os atores envolvidos com as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e, em especial, com o tráfico de mulheres, com o objetivo de configurar a percepção destes sobre o enfrentamento do fenômeno. Optou-se, especificamente, por aqueles atores que lidam diretamente com a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no âmbito do governo Federal (MJ e MDS), no âmbito Estadual (SEAS-GO e Núcleo-GO) e no âmbito municipal (SEMAS-Goiânia).

Os critérios para escolha dessas instituições foram:

- a) MJ: exercício da Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP);
- b) MDS: responsabilidade pela implementação das políticas específicas relativas à Assistência Social previstas no PNETP;
- c) SEAS: exercício de ações previstas com a descentralização¹⁵ da Assistência Social no Estado e monitoramento dos serviços para o enfrentamento ao tráfico no quesito Assistência Social;

¹⁵ A Política de Assistência Social adota, para sua implementação, o sistema descentralizado e participativo de gestão. Neste processo de descentralização da Política temos como principais atores as secretarias estaduais e municipais de assistência social. Este tipo de gestão se baseia no Pacto Federativo, no qual é detalhado as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS (capítulo III, artigo 6) e NOB-SUAS, implicando assim em participação popular, autonomia da gestão municipal, potencializarão da divisão de responsabilidades e co-financiamento entre as esferas de governo. Em resumo, nos três âmbitos, respeitando os princípios e diretrizes da PNAS, cabe coordenar, formular, co-financiar, monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

- d) SEMAS: exercício de ações previstas com a descentralização da Assistência Social no Município e execução de serviços para o enfrentamento do tráfico no quesito Assistência Social;
- e) Núcleo-GO: articulação das ações de enfrentamento ao tráfico no Estado de Goiás.

A escolha do Estado de Goiás se deu pela confirmação de que este era o único Estado que havia implantado ações intersetoriais de enfrentamento ao tráfico. Para as instituições como a SEAS, a SEMAS e o Núcleo-GO, o critério foi o envolvimento real dos mesmos, seja na organização e gestão do Plano, seja na articulação dos demais parceiros e execução das ações conforme as exigências do PNAS.

A coleta de dados junto a essas instituições se deu por meio de entrevistas gravadas sob autorização dos entrevistados, no período de 18 de fevereiro a 24 de março, perfazendo um total de 10 horas de gravações. A duração das entrevistas foi assim distribuída: duas horas destinadas ao MJ, ao MDS e ao Núcleo-GO, e uma hora e meia à SEAS e à SEMAS. Duas entrevistas foram realizadas em Brasília, nos respectivos Ministérios e respectivas Coordenações de ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas do MJ e do MDS (SNJ-MJ e DPSE-MDS), e as demais na cidade de Goiânia (SEAS, SEMAS e Núcleo-GO). As gravações exigiram quase 70 horas de trabalho, levando-se em consideração que cada 10 minutos de entrevista gravada exigiam pouco mais de uma hora de trabalho, em média, para serem convertidas em texto.

De modo a facilitar a organização e a comparação das informações fornecidas pelas instituições entrevistadas, bem como a posterior análise dos dados, constituiu-se um instrumental básico de perguntas, para aplicação durante as entrevistas, que aglutinou as categorias de análise, desta forma propiciando a revisão dos dados com acuro científico, refutando algumas informações e corroborando outras. Este processo definiu os dados que serão apresentados na análise da pesquisa.

O roteiro da entrevista continha cinco blocos, compostos por questões relativas a: 1) Histórico e abrangência das ações; 2) Planejamento e gestão das ações; 3) Situação das mulheres atendidas; 4) Aspectos relacionados ao atendimento; e 5) Execução das atividades previstas no PNETP pela PNAS.

Os temas foram dispostos dessa maneira para que se pudesse compreender a atuação da PNAS na execução do PNETP, especificamente no que se refere às mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual. Buscava-se, ademais, contextualizar os possíveis aspectos facilitadores e dificultadores da execução do

PNETP. Outro passo para o refinamento dos dados foi a subdivisão dos temas em itens específicos correlacionados conforme anexos. A tabulação dos dados foi feita em forma de quadros para facilitar a identificação dos entraves existentes à gestão e à execução do PNETP pela PNAS.

A análise crítica dos dados é fruto das interpretações realizadas a partir do conteúdo das falas existentes nas entrevistas. Esta análise crítica lançou mão de pensar, sobretudo, as categorias explicativas do objeto, tendo como norte as hipóteses e objetivos propostos.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE TRÁFICO PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UM LONGO CAMINHO A PERCORRER

Este capítulo revela aspectos importantes identificados nas entrevistas realizadas, bem como apresenta análise crítica a partir dos dados coletados à luz do marco teórico da pesquisa aqui realizada.

4.1 – HISTÓRICO E ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES

A pesquisa revela que o histórico do enfrentamento ao tráfico de pessoas por parte do Governo Federal teve início no âmbito do Ministério da Justiça, com as discussões relativas à implementação do Protocolo de Palermo, que resultaram na aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), em 2008. No âmbito dos demais Ministérios e órgãos envolvidos, adotam-se como marcos outros fatos relevantes: no MDS, a aprovação do PNETP (2008), da Tipificação das Ações de Assistência Social (2009) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004; na SEAS e na SEMAS, não há marco, pois as ações de atendimento ainda não tiveram início; já no Núcleo-GO, o marco foi a assinatura de convênio com o MJ, em 2008, mesmo que as ações só tivessem início efetivo em abril de 2009, conforme o quadro abaixo:

QUADRO 1

HISTÓRICO E ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES					
	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NUCLEO
Marco inicial do enfrentamento ao tráfico	Discussões iniciam-se com a Convenção de Palermo (2000), ratificada pelo Brasil em 2004; entre 2002 e 2005, tem início Projeto Piloto com a UNODC que cria 4 Postos Avançados	Aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico (2008) e da Tipificação das Ações de Assistência Social (2009); PNAS foi aprovada em (2004)	Ações ainda não tiveram início. Participam, junto com demais instituições, das reuniões do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Goiás	Ações ainda não tiveram início. Participam, junto com demais instituições, das reuniões do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Goiás	Convênio com MJ é firmado em junho de 2008, mas ações tiveram início em abril de 2009

	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Ações, serviços e programas criados até o momento	Inicialmente, quatro Postos Avançados de Atendimento a Pessoas Deportadas e Não-Admitidas (RJ, SP, GO, CE), reduzidos para dois (SP e PA); seis Núcleos de Enfretamento ao Tráfico (AC, PA, PE, RJ, SP, GO)	Na Proteção Social Especial, os casos de Média Complexidade são atendidos nos CREAS (1.200 em 1.236 municípios) e, os de Alta Complexidade, nos Serviços de Acolhimento (2 serviços: SP e GO)	Pelo processo de descentralizaçã o da Política Nacional de Assistência Social, cumpre ao Estado papel de monitoramento das ações implementadas pelos municípios; porém, tal obrigação não vem sendo cumprida; não se constatou nenhuma iniciativa de enfrentamento ao tráfico	Pelo processo de descentralizaçã o da Política Nacional de Assistência Social, o Município executaria as ações de atendimento; não se constatou nenhuma iniciativa nessa área	O Núcleo vem cumprindo seu papel de articulador, em âmbito estadual, das ações de enfrentamento ao tráfico nos eixos prevenção, atenção e repressão
Pessoas atendidas	16.397 pessoas atendidas nos núcleos de enfrentamento	Previsão de atendimento na Média Complexidade: de acordo com a demanda que se apresentar nos CREAS; na Alta Complexidade (GO e SP): 40 pessoas	Não se aplica; não cuida diretamente do atendimento	Não oferece o atendimento previsto na Política Nacional de Assistência Social	Não se aplica; sua função é de articulação das ações

Fonte: MJ/MDS/SEAS-GO/SEMAS-Goiânia/Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico-GO. Ref. mar/2010. Quadro produzido pela autora.

A adoção de marcos diferentes por cada instituição parece resultar da atribuição de relevâncias diferentes a cada eixo integrante do PNETP (prevenção, repressão e atenção). Entendemos que, na base da conjuntura atual, as ações de enfrentamento, na perspectiva da Assistência, são definidas pelo PNETP, que – embora faça referência aos eixos de prevenção, repressão e atenção e adote a intersectorialidade nas políticas públicas –, do ponto de vista da Assistência é pautado, sobretudo, por uma concepção repressiva, em decorrência do protagonismo do MJ.

A preponderância desse eixo se explica também, em parte, pela própria conjuntura e pelos atores ligados à aprovação do Protocolo de Palermo, que norteia a ação do MJ. Conforme referido no Capítulo II, a discussão em torno do tráfico de pessoas teve como motivação inicial a proteção de mulheres brancas contra este tipo de ilícito; entretanto, revelou-se útil, rapidamente, aos países centrais interessados em ampliar as restrições à imigração.

As políticas de restrição migratória, por sua vez, encontraram ressonância – no que tange especificamente ao deslocamento internacional de mulheres – em um tipo de discurso feminista e conservador focado na repressão à prostituição. Assim sendo, no caso brasileiro, verifica-se que as instituições vinculadas à Assistência ainda não foram capazes de iniciar as ações de atendimento, em decorrência da falta de uma compreensão da forma como lidar com as temáticas da migração e prostituição, que são os focos da repressão.

Outro ponto relevante identificado no estudo é que se previu a adoção de modelo descentralizado e municipalizado de gestão das ações, dos serviços e dos programas de enfrentamento do tráfico de pessoas, seguindo tendência já prevista na Constituição de 1988, reforçada pela reforma administrativa neoliberal realizada com o Plano Bresser. Com a adoção desse modelo de gestão, observam-se algumas contradições:

- a) o discurso de enfrentamento ao tráfico do Governo Federal ainda não foi assimilado, dentro do processo de descentralização, pelos Estados e municípios;
- b) a co-responsabilidade de replicar a política de Assistência Social, no caso específico da política de assistência social voltada para o tráfico de pessoas, ainda não foi assumida pelos municípios, o que é comprovado pela previsão de pessoas a serem atendidas informadas pelo MDS, que não é executada, de fato, pelo município de Goiânia (objeto desta pesquisa).

Observamos, ainda, característica de política social no neoliberalismo ao verificarmos a terceirização de serviços. Entidades, predominantemente organizações não-governamentais, compõem o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-GO e executam ações de atendimento a pessoas em situação de tráfico. Soma-se a isto o papel declarado pela SEAS-GO, que identifica como uma de suas atribuições referentes ao enfrentamento ao tráfico, o acompanhamento à organização não-governamental CEVAM (Centro de Atendimento a Mulher), que atua no Estado na área de enfrentamento à violência contra a mulher e oferece abrigo às mulheres em situação de violência doméstica.

4.2 – PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES

A discussão sobre o enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual pela Política de Assistência Social sofreu os efeitos da reforma do Estado, que definiu novo perfil para as políticas sociais no Brasil, com base nos

parâmetros de atuação estatal prescritos no neoliberalismo – tais como terceirização, descentralização, responsabilidade fiscal (delimitação dos serviços com base no orçamento disponível, não na demanda observada, descartando assim abordagem dirigida ao atendimento de direitos), focalização (em oposição à universalização), imposição de condicionalidades.

O tabulamento de dados da pesquisa revelou que o ideário de política social universal e a busca por um Estado que garanta direitos ainda está caminhando a passos lentos para sua concretização. O discurso de um Sistema Único de Assistência Social, observando apenas um tema a ser assumido por esta Política, ainda não está de fato sendo cumprido.

No que tange ao planejamento e à gestão das políticas públicas, observou-se que mecanismos relevantes, como diagnóstico de situação, cronograma de execução das ações, capacitação dos recursos humanos (em especial os operadores da Assistência Social), monitoramento de ações e avaliação das mesmas, vivenciam o seguinte quadro:

- a) Não há uniformidade na montagem dos diagnósticos e tampouco cruzamento das informações coletadas (mesmo que por metodologias díspares); inexistem planos de elaboração de diagnósticos próprios da SEAS e da SEMAS; deve-se ressaltar, ainda, que o Censo CREAS, adotado em âmbito federal, aponta a oferta de serviços para atender o enfrentamento ao tráfico, mas não a demanda por tais serviços;
- b) O MDS não discutiu com o Estado e o Município um cronograma de execução de ações; SEAS e SEMAS têm seguido cronograma criado pelo Núcleo, que não abrange ações específicas da Assistência Social;
- c) A capacitação do MDS ainda não foi realizada no município e o projeto de capacitação que está sendo elaborado não é especificamente para o enfrentamento de situações de tráfico; o Núcleo tomou a iniciativa de fazer capacitação e utiliza, para tal, metodologia própria;
- d) Tanto monitoramento quanto avaliação não foram realizados.

QUADRO 2

PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS AÇÕES					
	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Planos de enfrentamento	Possui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado em 2008	Possui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado em 2008	Desconhece a existência de um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico	Não existe Plano Municipal de Enfrentamento ao Tráfico	Elaborada no Núcleo, a primeira edição do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico é de 2009; encontra-se, atualmente, em revisão
Orçamento	PPA (SNJ) - R\$ 100 mil por núcleo; Programa Nacional de Segurança Pública para Cidadania-PRONASCI	Não existe um descritor para o enfrentamento ao tráfico; o recurso destinado a essa finalidade está sob a rubrica de manutenção dos CREAS, dos CRAS e da rede de acolhimento; o montante do orçamento repassado mensalmente aos CREAS (para atender todas as situações de violação de direitos de média complexidade) é R\$ 7.971.348,00; na Alta Complexidade, destinam-se R\$ 100 mil por unidade de acolhimento	Não compete ao Estado oferecer atendimento; logo, não ocorre transferência de recursos do MDS ao Fundo Estadual de Assistência Social; o Estado tampouco cofinancia ações de enfrentamento ao tráfico dos municípios	O MDS repassa R\$ 100.000 para o serviço de acolhimento e \$ 26.000 mensais para atender situações de tráfico em dois CREAS	Para a articulação, a capacitação e o monitoramento das ações de enfrentamento ao tráfico em Goiás, o MJ repassa R\$ 100.000 anuais ao Núcleo.

	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Diagnósticos realizados	Diagnósticos locais realizados nas cidades onde existem núcleos; apoiou pesquisas: Primeiro Diagnóstico sobre Tráfico de Seres Humanos no Brasil (SP, RJ, GO, CE), ASBRAD - Índícios de Tráfico de Pessoas no Universo de Deportadas de Não-Admitidas que Regressam ao Brasil via Aeroporto de Guarulhos (SP), Tráfico no Rio Grande do Sul	Censo CREAS (2009), que integra o sistema de monitoramento do SUAS, cumpre a finalidade de diagnóstico. Ele aponta a existência de 255 CREAS que atendem pessoas em situação de tráfico	Não realizou diagnóstico; utiliza-se dos dados das pesquisas PESTRAF (2002) e Matriz Intersectorial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (2005)	Não tem diagnóstico da situação de tráfico	Diagnóstico realizado a partir de inquéritos e ações penais do MPF e da PF constatou situações de tráfico em 17 municípios goianos
Capacitações realizadas	Nas capitais dos Estados que possuem Núcleos e Postos de atendimento, com destaque para as ações realizadas em Pernambuco (2009), que definiu os papéis dos Núcleos e Postos Avançados	Em preparação: um grande processo de capacitação interministerial, envolvendo o MDS, o MJ e a SPM, abrangerá 8.239 profissionais municipais da Proteção Social Especial para tratar de violações de direitos e de questões de gênero; um de seus módulos abordará tráfico	Não promoveu nenhuma capacitação nem recebeu capacitação do MDS; participou de capacitação oferecida pelo Núcleo-GO	Não recebeu capacitação nem do MDS nem da SEAS; participou de capacitação oferecida pelo Núcleo-GO	Recebeu capacitação do MJ e promoveu dois colóquios sobre tráfico de seres humanos; capacitou, ainda, com o apoio do MRE, os 17 municípios goianos em que se constatou situações de tráfico
Cronograma de execução	É o próprio Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Está dividido em três etapas: i) levantamento da situação do tráfico (Censo CREAS); ii) estruturação da rede; iii) realização de capacitação	Não elaborou cronograma; aguarda o produto das reuniões de planejamento realizadas pelo Núcleo-GO	Não elaborou cronograma; aguarda o produto das reuniões de planejamento realizadas pelo Núcleo-GO	Realizou três reuniões de planejamento, para cada um dos eixos, e elaborou cronograma de execução para 2010

	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Publicações	Revistas "Pesquisas em Tráfico de Pessoas"	Não existem	Não existem	Não existem	No "Jornal do MP", inseriu segmento sobre ações de enfrentamento ao tráfico; publicou diagnóstico de tráfico na revista "Fato Típico"; está organizando o conselho editorial para a publicação de uma revista com artigos sobre tráfico; publicará, também, DVD com as discussões realizadas no primeiro colóquio
Monitoramento/avaliação	Relatório de Monitoramento Referente ao Período 2008-2010 (em elaboração)	Censo CREAS e Grupo Assessor do PNETP são considerados meios de monitoramento e avaliação	Não realizou; aguarda o produto das reuniões de planejamento realizadas pelo Núcleo-GO	Não realizou; aguarda o produto das reuniões de planejamento realizadas pelo Núcleo-GO	Está organizando reunião para o monitoramento das ações

Fonte: MJ/MDS/SEAS-GO/SEMAS-Goiânia/Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico-GO. Ref. mar/2010. Quadro produzido pela autora.

As entrevistas apontaram outras falhas relevantes: instrumentos básicos para a orientação do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Estado de Goiás e no Município de Goiânia – os Planos Estadual e Municipal de Enfrentamento ao Tráfico – não haviam sequer sido criados e muito menos aplicados. Este fato tem reflexos evidentes na execução do orçamento destinado ao serviço e na relação da SEAS e da SEMAS com as instâncias federais.

Não se constatou, na pesquisa, escassez de recursos alocados ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Identificou-se, como principal problema, a não-execução desse orçamento, decorrente da desinformação generalizada quanto ao modo como os recursos devem ser utilizados. Talvez por historicamente possuírem ações focalizadas na pobreza extrema, em substituição a políticas sociais universais, a SEAS e a SEMAS não lograram lidar com o tráfico de pessoas e prever formas de utilizar os recursos que lhes são remetidos para estruturar o atendimento. Na falta de execução do orçamento, tampouco conseguem diagnosticar eventual necessidade de que se amplie as verbas alocadas.

Esta paralisia, tanto no Estado como no Município, se deve também ao fato de o PPA 2008-2011, no que tange às ações inscritas de enfrentamento ao tráfico por parte do MDS, não possuir um descritor. Segundo os entrevistados, o orçamento está voltado para ações de atendimento de um modo geral, sem especificar segmentos, quer seja o de crianças, de mulheres ou de situação de tráfico. No desenho orçamentário, existe o atendimento dos serviços postos nos CREAS e na rede de acolhimento, sem identificar a parcela de recursos reservada a cada tipo de atendimento. Trata-se de orçamento ofertado ao atendimento de todos os usuários.

Pelo exposto, observa-se que, mesmo pelo enfoque de uma gestão pública neoliberal, a atual estruturação dos serviços deixa a desejar: há desarticulação das esferas federativas na montagem dos serviços em sistema descentralizado; focalização dos serviços sem diagnóstico/identificação precisa do usuário; terceirização do atendimento a organizações não-governamentais sem definição da metodologia a ser seguida, levando, em alguns casos, as instâncias governamentais a adotarem como seus os métodos criados por essas organizações; repasse de verbas sem acompanhamento do cumprimento de metas. Mais relevante, a delimitação dos serviços com base no orçamento disponível (responsabilidade fiscal) levou à opção do Poder Público por incluir o atendimento do tráfico no rol das atividades prestadas pelos CREAS e serviços de acolhimento, sem atentar para as especificidades do público usuário (até porque, como se verá na seção seguinte, não há perfil/diagnóstico das mulheres traficadas) e para a adequação de prestar-lhe atendimento nos mesmos aparelhos sociais destinados, por exemplo, a casos de violência doméstica, entre outros.

4.3 – SITUAÇÃO DAS MULHERES ATENDIDAS

Ao descrevermos, a seguir, os dados disponíveis sobre o tráfico de pessoas nos Órgãos Públicos para a elaboração de políticas, ficará evidente a necessidade de aprimorar a coleta de informações: apenas os dois postos de atendimento financiados pelo MJ, em Belém e São Paulo, têm como identificar o dado referente a deportação ou não-admissão por meio do depoimento prestado; porém, não há previsão, no instrumental utilizado por essas instituições, da segmentação de informações por esse critério; as estatísticas que eles reúnem informam apenas o quantitativo de pessoas atendidas, mas não o sexo delas, a forma de ingresso (deportada, não-admitida) e outros dados relevantes para o melhor entendimento do fenômeno tráfico.

QUADRO 3

SITUAÇÃO DAS MULHERES ATENDIDAS

	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Quantitativos do tráfico: I - Tipo: (a) nacional; (b) internacional; II - Forma de ingresso: (d) deportados; (e) não-admitidos	Estatísticas recebidas dos postos informam apenas o quantitativo de pessoas atendidas, não o sexo delas, a forma de ingresso (deportada, não-admitida) e outros dados relevantes para o enfrentamento ao tráfico	Não tem estatísticas descritivas da situação das mulheres atendidas	Não tem estatísticas descritivas da situação das mulheres atendidas	Não faz o atendimento que lhe compete e não tem estatísticas descritivas da situação das mulheres atendidas	Houve nove casos de tráfico no Estado: (a) 3 são nacionais e (b) 6 são internacionais; destes, 7 são mulheres e 2 homens; dos casos internacionais, (d) todos foram deportados (tendo como principais países de origem Espanha, Suíça e Portugal, respectivamente); (e) não houve casos de não-admitidos.

Fonte: MJ/MDS/SEAS-GO/SEMAS-Goiânia/Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico-GO. Ref. mar/2010. Quadro produzido pela autora.

Há precariedade nas informações disponíveis sobre o perfil das mulheres atendidas. Isto ocorre porque as instâncias de atendimento não trabalham com um instrumental comum, que preveja o compartilhamento de dados padronizados para que se possa chegar ao perfil das usuárias. Estes dados serviriam de base para elaborar uma metodologia de atendimento mais efetiva.

A falta de atenção para a necessidade de criação de um instrumental comum só se explica em um ambiente no qual é insuficiente o debate acerca da definição prevalecente de tráfico de pessoas – oferecida pela Convenção de Palermo –, a qual, conforme já mencionado no Capítulo I, não permite uma efetiva aproximação da realidade das mulheres traficadas, por não contemplar a ótica dos temas transversais (migração, prostituição, gênero, raça, pobreza).

O MDS e a SEMAS tampouco possuem estatísticas descritivas da situação das mulheres atendidas, porque não fazem o atendimento direto das usuárias. A SEMAS, por sua vez, não presta o atendimento que lhe competiria pela descentralização dos serviços da Assistência Social (e para o qual, inclusive, vem recebendo repasses de verbas do MDS) e, desta forma, não tem como compilar dados sobre as usuárias dos CREAS e serviços de acolhimento.

Já o Núcleo-GO, instituição mais efetivamente engajada na temática naquele Estado, procurou elaborar desde o início de 2010 pesquisa com base em informações fornecidas a instituições associadas a esse agrupamento estadual: a Polícia Federal, o

MJ, a Pastoral da Imigração, o Centro de Valorização da Mulher, o Projeto Resgate e várias outras organizações. Por seu levantamento, detectou que houve nove casos de tráfico no Estado de Goiás, dos quais: três são nacionais (entre Estados e municípios brasileiros) e seis são internacionais (sete dos quais mulheres e dois homens). Dos casos internacionais, todos teriam sido deportados, tendo como principais países de origem a Espanha, a Suíça e Portugal, respectivamente. Não houve casos de pessoas traficadas não-admitidas.

Em um caso que ainda está em Portugal, o Núcleo só pôde fazer a intermediação do atendimento por meio da Assessoria Internacional do Governo do Estado, com apoio do Ministério das Relações Exteriores para questões consulares e auxílio internacional. Houve também caso de tráfico interno (nacional) entre Goiás e Rio de Janeiro, cuja vítima foi cuidada pela Pastoral da Migração, que faz parte do núcleo.

No que tange ao tráfico internacional, os postos de atendimento financiados pelo MJ em Recife e São Paulo são insubstituíveis no levantamento de dados, uma vez que podem apurar as condições exatas em que as vítimas retornaram ao País: se estavam em migração irregular, eram deportadas, não-admitidas, vítimas de violência ou em situação de prostituição forçada. É preciso reconhecer, entretanto, que somente por indícios é possível definir, em linhas gerais, em que casos houve a ocorrência de tráfico. Não haveria como caracterizar uma “vítima de violência e de prostituição forçada” ou uma “pessoa envolvida em situação de prostituição voluntária” senão por meio de um instrumental específico, aplicado às pessoas atendidas, em que constassem perguntas sobre tais temas.

Vale ressaltar que as estimativas do fenômeno apontadas pelo Censo CREAS, do MDS, decorrem das declarações dos municípios que informaram ofertar serviços a pessoas em situação de tráfico para fins de exploração sexual. Porém, tais municípios não forneceram quantitativos de mulheres, travestis e outros casos atendidos, nem explicaram se se tratam de pessoas traficadas em âmbito nacional e/ou internacional e a situação de migração ou violação de direitos sofrida pela elas – se oriunda de migração irregular, deportada, não-admitida, vítima de violência física ou outro tipo de violação.

Quanto ao nível municipal, a SEMAS revelou que nenhuma mulher em situação de tráfico recebeu atendimento em CREAS sob sua supervisão, que só receberam, até o momento, dois casos de violência intrafamiliar (doméstica).

Cabe registrar, ainda, quanto ao assunto, que a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) criticou a decisão do MDS de “aumentar o trabalho [dos

CREAS], mas sem repassar recursos correspondentes para o acréscimo de novas atribuições ao atendimento”. Afirmou, ademais, que a equipe dos CREAS é mínima e que já é difícil atender crianças e adolescentes vítimas de violência e suas famílias, assim como adolescentes em conflito com a lei em meio aberto, e que, portanto, seria necessário preparar e equipar as equipes dos CREAS para que assumam mais esta atribuição.

4.4 - ASPECTOS DO ATENDIMENTO

Este segmento da pesquisa avaliou sete tópicos: Fluxo de atendimento, Metodologia, Atividades realizadas, Participação dos sujeitos, Parcerias e Campanhas informativas. Questionou aos entrevistados, ademais, sobre quais seriam os "Desafios identificados" para a melhoria do atendimento prestado.

Como se poderá depreender dos resultados tabulados, a concepção do atendimento por parte da Política de Assistência Social está paralisada, de tão fortemente arraigado o tema da criança e do adolescente, com ações ainda voltadas para o combate do fenômeno do abuso sexual intra e extra familiar. Mesmo dadas estas condições, se houvesse de fato atendimento de qualidade nos casos de exploração sexual, seria de se supor que, conseqüentemente, se conseguisse desenvolver metodologia para lidar de maneira satisfatória também com os casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Nada disso se concretizou ainda no Brasil.

QUADRO 4

ASPECTOS DO ATENDIMENTO					
	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Fluxo de atendimento	Não existe uma definição de fluxo; realizou-se oficina para este fim (2009); espera-se que o relatório de monitoramento e avaliação dos Núcleos ofereça elementos para a construção do fluxo	A FIOCRUZ está elaborando um fluxo de atendimento para os CREAS, que abrange as situações de tráfico, mas não é exclusivo a esse tema; relação das Unidades de Assistência Social com Núcleos de Atendimento será também instrumental para definir o fluxo	Não há planejamento de um fluxo de atendimento em nível estadual	Não há planejamento do fluxo de atendimento	Adota metodologia da ASBRAD, mas vem trabalhando nos colóquios com municípios para desenvolver fluxo próprio, que permita a efetiva responsabilização de cada ente da rede de atendimento pelos casos recebidos
Metodologia	Não existe uma definição de metodologia; MJ apóia metodologia da ASBRAD, do Projeto Trama e da OIM (esta última, ainda em discussão)	Não existe esta discussão no MDS; avalia-se, atualmente, apenas o fluxo do atendimento; espera-se que a metodologia seja definida em âmbito municipal, onde é feito o atendimento	Não há planejamento da metodologia de atendimento	Não há planejamento da metodologia de atendimento	Adota metodologia da ASBRAD, mas vem trabalhando nos colóquios com municípios para desenvolver metodologia própria
Atividades realizadas	Não houve relato de atividades específicas; fez-se referência às atividades previstas na Portaria nº 31/2009/SNJ (anexa), que descreve as ações sob responsabilidade dos Núcleos e Postos	Não houve relato de atividades específicas; fez-se referência às atividades previstas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - Resolução 109/CNAS (anexa)	Não existem atividades	Não existem atividades	Não se aplica; sua função é de articulação das ações
Participação dos sujeitos	Não há discussão	A Política de Assistência Social prevê a presença dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, mas não existe discussão quanto a este tema na área de tráfico	Não há discussão	Não há discussão	Pensou-se na utilização de uma psicóloga para a intermediação do diálogo com os usuários, mas o convite a tal participação ainda está sendo avaliado

	MJ	MDS	SEAS	SEMAS	NÚCLEO
Banco de dados	Em construção	Não existe	Não existe	Não existe	Em construção
Parcerias	Governamentais: MDS, SPM, SEDH, MT, MTur, MS, MDA, MEC, MRE, MinC, PR, SEPIR, AGU, MPF, MPT, Estados e Municípios. Organizações Não-Governamentais e Organismos Internacionais: OIT, UNODC, OIM, USAID, WFC, ASBRAD, entre outras.	MS, MEC, SPM e MJ.	Entidades integrantes do Núcleo-GO, PF, PRF, Polícia Civil e Militar, além da PUC-GO, da UFGO e do Centro de Valorização da Mulher (CEVAM), ONG que atende mulheres em situação de violência doméstica, que atuará em situações de tráfico de mulheres	Instituições que compõem o Núcleo e PUC-GO	Gestão do núcleo é formada por 48 entidades governamentais e não-governamentais (lista anexa)
Campanhas informativas	Campanha de combate ao tráfico (2000); campanha de divulgação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico (2010)	Não há campanhas previstas	Não realizou; apenas redistribuiu material do MJ	Não realizou; apenas redistribuiu material do MJ	Opõem-se a campanhas generalizadas. Realizaram campanhas segmentadas, para públicos específicos: estudantes de primeiro e segundo graus, universitários, prostitutas, comunidades quilombolas
Desafios identificados	Fortalecimento de rede de atenção às vítimas; elaborar fluxo e metodologia de atendimento	Identificação do usuário como pessoa traficada (a vítima não se reconhece como tal); definir como se faz o acolhimento de pessoa traficada	Organização dos serviços de acordo com o SUAS, capacitação ("compreender o que é exatamente o tráfico") e definição da metodologia e do fluxo de atendimento	Compreensão da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais; capacitação dos serviços para atender situações de tráfico; definição da metodologia e fluxo de atendimento.	Definição dos papéis dos diversos entes da rede no atendimento às vítimas e estabelecimento do fluxo de atendimento

Fonte: MJ/MDS/SEAS-GO/SEMAS-Goiânia/Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico-GO. Ref. mar/2010. Quadro produzido pela autora.

O levantamento feito a partir de entrevistas revelou que não existe uma definição de fluxo entre os eixos do Plano (prevenção, atendimento e repressão), o que faz que o processo de descentralização das ações de enfrentamento também assimile esta ausência. No caso da metodologia, diante da incapacidade do Governo Federal de definir fluxo e metodologia de atendimento, ele apóia projetos pontuais (repassa

recursos) para que organizações não-governamentais (ASBRAD, Projeto Trama, OIM) desenvolvam fluxos e metodologias próprias; depois, adota algumas dessas experiências pontuais, as quais são padronizadas e não contemplam formas diferentes de manifestação desse fenômeno (temas transversais e diferenças locais).

Observa-se, desta forma, que a Assistência Social aguarda que a experiência de discussões nos Núcleos, em suas relações com diferentes instituições vinculadas à temática, ofereça elementos para definir o fluxo e a metodologia padrão quanto à temática.

A título de ilustração, relato a experiência do MJ, que buscou apoiar metodologias de atendimento para qualificar a recepção e o trato dos dados provenientes destes atendimentos. Dessa forma, deu apoio à metodologia desenvolvida pela ASBRAD, que sistematizou os atendimentos feitos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, e também apoiou o livro do projeto Trama, que será lançado em breve em São Paulo.

Outra metodologia de atendimento discutida é a da Organização Internacional para a Migração (OIM), no que se refere às vítimas, à identificação e ao atendimento. Este último está em processo de discussão e contribuirá para a elaboração do relatório final de monitoramento e avaliação do Plano.

Segundo o entrevista do MJ, por não haver uma definição de fluxo, tem-se, a exemplo dos encaminhamentos do MRE para os serviços de atendimento às vítimas, uma demora na solução de situações que deveriam ser urgentes, pois há uma demanda muito grande para que as pessoas contatem os consulados para poderem retornar ao Brasil e serem encaminhadas a atendimento nessas circunstâncias. Desse modo, o maior desafio apontado é o fortalecimento dessa rede, na construção de um fluxo.

No que se refere à existência de uma metodologia de atendimento às vítimas de tráfico, o MDS informou que a FIOCRUZ está elaborando um fluxo de atendimento nos CREAS, que abrangerá as situações de tráfico, mas não será destinado unicamente ao atendimento das vítimas desse fenômeno em específico. Também serão abrangidas outras situações postas ao MDS na atualidade, como homofobia e exploração sexual, para citar apenas dois casos.

Para além deste trabalho com a FIOCRUZ, o MDS aposta que a relação dos Núcleos de atendimento com as unidades de assistência vai definir um fluxo. Convém mencionar, a esse respeito, que, de acordo com os entrevistados, há Núcleos de

Enfrentamento implantados em seis Estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Goiás, Pará e Acre. Estes serão a referência maior para estabelecer o fluxo.

Ainda em relação ao fluxo, situação semelhante é observada em âmbito estadual e municipal. Constatou-se que nem a SEAS nem a SEMAS planejaram fluxos de atendimento. Pode-se afirmar, em linhas gerais, que existem normativas acerca da necessidade da estruturação de serviços de atendimento ao tráfico, mas que tais normativas não são executadas, o que impossibilita a identificação de atividades realizadas nesse campo.

Pelo peso atribuído pelo Governo Federal à relação com as ONGs para o desenvolvimento do fluxo e da metodologia, seria de se supor que tal parceria se reproduzisse nas diversas esferas federativas em que o atendimento é prestado. Porém, o que se observa é que parcerias no âmbito federal não se replicam nos Estados e Municípios; nessas localidades, são considerados parceiros as instituições que estão em maior evidência ou mais próximas às Secretarias por relações de afinidade. Exemplo disso é que SEAS e SEMAS estão mais próximas às áreas de repressão (como PRF, PF e Civil), de instituições vinculadas ao enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, de universidades (PUC-GO) e afinidades outras; no âmbito do Governo Federal sequer ocorrem parcerias com instituições acadêmicas de nível superior, embora se atue em associação a organizações não-governamentais em casos específicos, que não se reproduzem em nível estadual e municipal.

A participação dos sujeitos nas discussões relativas à política de enfrentamento ao tráfico é outro assunto em que não houve progresso: nem no âmbito Federal, nem no Estadual, no Municipal ou no Núcleo ela vem ocorrendo. Convém destacar que na Política de Assistência Social vem-se trabalhando muito a presença do usuário nos Conselhos da Assistência Social, mas nas discussões estritamente relacionadas ao enfrentamento do tráfico ela ainda não foi feita.

Outro tema importante é o das campanhas de enfrentamento ao tráfico. Tanto o MDS quanto a SEAS e a SEMAS não possuem mobilização para este trabalho estratégico. As campanhas existentes são prioritariamente elaboradas pelo MJ, enquanto as demais instâncias distribuem os materiais por ele elaborados. Nenhuma campanha própria da Assistência (MDS e Secretarias Estaduais e Municipais) foi realizada até o momento. Em vista da padronização do material usado, o Núcleo-GO considera que tais campanhas têm efeito reduzido; portanto, estuda a possibilidade de realizar campanhas

focadas em públicos diferentes (mulheres, população quilombola, universitários) para atingir de forma mais completa os diversos perfis de indivíduos.

À luz das informações expostas, os entrevistados identificaram como principais desafios para a melhoria dos serviços quatro pontos: identificação dos usuários; elaboração de fluxo e metodologia de atendimento; organização prévia do SUAS; e capacitação dos entes participantes sobre atendimento específico das situações de tráfico.

4.5 - EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PREVISTAS NO PNETP PELA PNAS

Ao avaliarmos de que forma vêm sendo executadas as atividades previstas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico (PNETP) pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), analisamos a implementação das cinco atividades definidas como metas nos três eixos do PNETP, quais sejam:

No “Eixo de Prevenção ao Tráfico”:

- (i) realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS);

No “Eixo de Atenção às Vítimas”:

- (ii) apoiar a estruturação da rede de acolhimento (138 abrigos) para mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos, desde que estas não estejam ameaçadas de morte;
- (iii) apoiar a estruturação dos 996 CREAS existentes para atender às vítimas de violência e tráfico;
- (iv) apoiar a estruturação de 567 novos CREAS para atender vítimas de violência ou tráfico;
- (v) capacitar profissionais e demais atores no atendimento a vítimas de tráfico de pessoas;

No “Eixo Repressão ao Tráfico e responsabilização de seus autores”, não há atividades previstas para a Assistência Social.

QUADRO 5

EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PREVISTAS NO PNETP PELA PNAS			
Eixo 1 do PNETP: Prevenção ao Tráfico de Pessoas			
PREVISÃO/ META	MDS	SEAS	SEMAS
<p>ATIVIDADE 1: Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil.</p> <p>META: um levantamento realizado e publicado</p>	<p>CENSO CREAS 2009 - Sistema de monitoramento do SUAS. Realizou levantamento em 1246 unidades referenciadas de CREAS, tendo 259 delas declarado ofertar serviços para pessoas em situação de tráfico para fins de exploração sexual e 357 afirmaram ofertar serviços para crianças e adolescentes em situação de tráfico para os mesmos fins.</p>	<p>A Secretaria Estadual não foi consultada pelo MDS sobre suas ações e também não realizou nenhuma ação neste sentido (independentemente de solicitação do Governo Federal) mesmo compondo o grupo do Núcleo – GO</p>	<p>A Secretaria não foi consultada pelo MDS sobre suas ações e não realizou nenhuma ação neste sentido (independentemente de solicitação do Governo Federal) mesmo compondo o grupo do Núcleo – GO</p>
Eixo 2 do PNETP: Repressão ao Tráfico e responsabilização de seus autores			
Não há atividade/meta	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
Eixo 3 do PNETP: Atenção às Vítimas			
<p>ATIVIDADE 2: Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos que não estejam ameaçadas de morte</p> <p>META: 138 abrigos estruturados</p>	<p>A meta foi reformulada após discussões sobre acolhimento à violência contra mulheres e a situações específicas de tráfico de pessoas. A proposta de modificação da meta foi alterada na Reunião do Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP no dia 16 de novembro de 2009. Foi decidido apoiar a estruturação de rede de acolhimento para situações de tráfico de pessoas nos Estados que implantaram o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas financiado pelo MJ. Dos seis estados que têm Núcleo (RJ, SP, GO, PE, PA e AC), somente duas Secretarias Municipais de Assistência Social se propuseram a implantar abrigo (Goiânia-GO e Guarulhos-SP).</p>	<p>A Secretaria Estadual informou que acompanha uma ONG chamada CEVAM que atende mulheres vítimas de violência doméstica. Este acompanhamento é feito por orientação das diretrizes da PSE de alta complexidade, mas não por causa das orientações da PNETP. A SEAS relatou que tomou conhecimento do financiamento do MDS à SEMAS devido esta última não ter conseguido cumprir as exigências. Não existe nenhuma diretriz de ação enquanto Estado para acompanhar esta implantação de modalidade de acolhimento</p>	<p>A Secretaria Municipal pretende repassar a execução das ações de alta complexidade, no que diz respeito ao acolhimento institucional referente aos casos de Tráfico para fins de exploração sexual, à ONG CEVAM. O projeto está em análise pelo MDS, pois não cumpre com as exigências referentes ao tema específico tráfico.</p>

Eixo 3 do PNETP: Atenção às Vítimas			
<p>ATIVIDADE 3: Apoiar a estruturação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.</p> <p>META: 996 CREAS mapeados e implantados</p>	<p>O MDS disse que essa meta já foi superada. Atualmente são 1057 CREAS prontos para atender vítimas de violência e tráfico (mapeados e implantados)</p>	<p>A Secretaria Estadual diz ter recebido apenas a Tipificação Nacional dos dos Sererviços Socioassistenciais que descreve os serviços da média e da alta complexidade e a informação que os recursos dos CREAS co-financiados pelo Governo Federal passaram de R\$ 3.100,00 mensais para R\$ 4.600,00 mensais para atender mulheres e idosos vítimas de violência</p>	<p>Não tem conhecimento</p>
<p>ATIVIDADE 4: Apoiar a estruturação de novos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) para atender às violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.</p> <p>META: 567 CREAS estruturados</p>	<p>Segundo o MDS, essa meta mudou. Esse item foi retirado. Houve, ainda, uma junção do item "apoiar a estruturação" com o item "capacitação de CREAS", convertendo, assim, em três o número de atividades a serem realizadas pelo MDS, e não mais cinco.</p>	<p>Não tem conhecimento</p>	<p>Não tem conhecimento</p>
<p>ATIVIDADE 5: Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas.</p> <p>META: Rede de Assistência Social capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes</p>	<p>A capacitação está em fase de planejamento e execução. A previsão era de iniciar a formação presencial a partir de março de 2010 por meio de parceria entre o MDS, a SPM e o MJ. O curso é ofertado para todos os profissionais da assistência social municipal dos CREAS, incluindo os profissionais dos CRAS.</p>	<p>Tem conhecimento de um grande projeto de capacitação que será lançado em Natal-RN, na reunião do COEGEMAS, para tratar de temas gerais da PNAS (Implementação do SUAS e Tipificação Nacional). Não tem conhecimento de capacitação específica para atendimento às situações de tráfico de seres humanos. Não promoveu nenhuma capacitação para os CREAS do Estado de Goiás independente do Governo Federal.</p>	<p>Não tem conhecimento</p>

Fonte: MDS/SEAS-GO/SEMAS-Goiânia. Ref. mar/2010. Quadro produzido pela autora.

De acordo com o MDS, em 2008, das cinco metas de enfrentamento ao tráfico que lhe competem, somente três constam como pactuação junto à Comissão Interministerial do Enfrentamento ao Tráfico. Teria havido modificações no decorrer do processo de implantação da Política: por exemplo, no item (ii) “apoiar a estruturação da rede de acolhimento (138 abrigos)”, houve reformulação da meta, pois, quando se começou a discutir o acolhimento a situações de tráfico, o MDS ainda vinculava essa temática à violência contra a mulher e à violência doméstica, interpretação que, entende atualmente, estava equivocada.

A meta de criação de novos CREAS teria sido alterada em 2009, depois da publicação do Plano, quando se decidiu pela diminuição da abrangência do acolhimento a mulheres em situação de tráfico (de 138 abrigos para somente 2, os quais ainda não foram implantados). Além disso, o debate sobre o perfil das mulheres traficadas não envolveu as diversas instâncias (Estados, Municípios e sociedade civil). Regras impeditivas do acolhimento de mulheres vítimas de tráfico que também estivessem ameaçadas de morte provocaram a redução das situações em que tal acolhimento pode ocorrer, sem que essa decisão tivesse sido objeto de debate amplo. A falta de clareza sobre as situações de atendimento tanto na média quanto na alta complexidade fez que tanto Estados quanto Municípios não executassem o atendimento nos CREAS e no acolhimento institucional.

Sobre o item (iii), “apoiar a estruturação dos 996 CREAS existentes para atender às vítimas de violência e tráfico”, o MDS respondeu que tal meta já foi superada, pois existem 1.200 CREAS instalados. Deve-se assinalar, entretanto, que a meta referia-se à estruturação do atendimento às situações de tráfico nos CREAS existentes; ainda que o número de tais centros supere a meta originalmente prevista, não houve (v) “capacitação dos profissionais e demais atores no atendimento a vítimas de tráfico de pessoas” nos aparelhos instalados da Assistência Social. Ademais, ao se considerar a meta (iv) “apoiar a estruturação de 567 novos CREAS”, houve mudanças: o MDS informou não ter registro de que tal meta existisse e a desconsiderou. Caso tivesse implementado este item, seriam hoje 1.563 CREAS instalados no País, não 1.200.

A discussão acerca de metas vai além da simples verificação do cumprimento de compromissos. Como se verificará, a inobservância do objetivo pactuado vincula-se a deficiência mais séria, que é a falta de um diagnóstico da situação de tráfico nos municípios que possa informar qual a real demanda por serviços de acolhimento e centros de referência.

Pode-se concluir que, como não tem diagnóstico da situação de tráfico nos municípios, o MDS entendeu que a criação de novos CREAS não se justificava; ainda, para suprir essa demanda, aumentou minimamente o co-financiamento para os municípios que já possuíam e incluiu o atendimento ao tráfico dentre as demais violações de direitos constantes da Tipificação de Serviços Sociassistenciais (exemplo: violência contra o idoso e violência contra a mulher).

Observa-se que, com relação ao item (i) “realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”, o MDS dá-se por satisfeito com a publicação do Censo CREAS de 2009, que assume cumprir o compromisso firmado. Porém, o Censo CREAS é um instrumento quantitativo que necessita de monitoramento *in loco* (pelo MDS e/ou pelas SEAS) para verificar se a informação constante sobre a prestação de serviços pelos municípios está efetivamente correta. Tal fluxo para o monitoramento e possível aplicação de sanções pelo descumprimento de metas não existe, como inexistem termo de ajuste, módulo de acompanhamento ou planos de providências. De modo geral, pode-se afirmar que o MDS não sabe se os municípios estão efetivamente implantando as ações pelas quais lhes transfere recursos; o MDS não consultou as SEAS sobre a existência de diagnósticos sobre situações de tráfico e não fez levantamento do perfil de casos atendidos pelas unidades de CREAS.

Há desacordo entre as instâncias federativas também no que tange à interpretação do que vem a ser “apoio à estruturação dos centros”. Para o MDS, trata-se de mapeamento e de capacitação, mas, para os Estados, falta compreensão, na aplicação da “Tipificação dos Serviços Socioassistenciais”, de que o aumento das responsabilidades dos CREAS (com a incorporação do tema do tráfico) deve vir acompanhado de aumento no co-financiamento federal.

Quanto à capacitação, observou-se, ademais, que ela não está sendo planejada de forma a prever o atendimento adequado da temática tráfico, em específico. Planeja-se a inserção desse tema em uma capacitação geral, que contemple diversos tipos de violação de direitos, sendo o tráfico uma dentre as oito previstas; ainda assim, a meta é de que se faça a conceituação do fenômeno com enfoque teórico, não voltado para a elaboração de metodologia e fluxo de atendimento.

Em vista dos elementos apurados nas entrevistas com órgãos vinculados à Assistência, verificou-se a necessidade de comparar as informações fornecidas pelo MDS com pesquisa junto às instituições vinculadas ao enfrentamento ao tráfico nos Estados e municípios, que é o objeto das próximas seções deste estudo. Questionou-se, mais especificamente, se as metas do MDS em relação às atividades de atenção às vítimas estavam sendo implantadas ou implementadas, tanto na Secretaria Estadual de Assistência Social quanto na Secretaria Municipal, e as informações colhidas são as seguintes:

- a) não houve levantamento de serviços e experiências referenciais de proteção social especial no âmbito do SUAS”, nem orientação para que esse levantamento fosse realizado pelos Estados e municípios;
- b) quanto ao “apoio à estruturação de uma rede de acolhimento (abrigos)”, a SEAS respondeu que são destinados recursos para a estruturação dessa rede de acolhimento no município, mas que só tomou conhecimento da existência desta quando Goiânia não foi capaz de finalizar sua proposta de trabalho; afirmou, ainda, desconhecer qualquer orientação sobre acompanhamento do Estado; no caso da estruturação de abrigo para mulheres em situação de tráfico, afirmou não ter ficado claro para o Município como o MDS pretendia que tais serviços funcionem; já, quanto ao mesmo assunto, a SEMAS informou que houve problemas no entendimento do que a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais previa no que tange ao acolhimento; compreendeu que esse serviço deveria ser executado em parceria com organização não-governamental (a CEVAM); ainda dentro das explicações dadas, havia um projeto discutido inicialmente pela rede de Goiânia, mas sem o apoio do MDS, e esta proposta foi rejeitada por esse Ministério quando tomou conhecimento dela; o MDS alegou falta de direcionamento da proposta e exigiu reformulação; atualmente o projeto se encontra em análise; ele abrangia situações gerais de violência contra a mulher, mas o MDS quer que seja específico para situações de tráfico; o município critica a falta de discussão sobre a tipificação, o despreparo da rede e a falta de observação da realidade local;
- c) sobre “apoiar a estruturação dos CREAS existentes para acolher as vítimas de violência e tráfico por meio de capacitação”, a SEAS disse que ainda não recebeu esse apoio; informou, ademais, que os CREAS passaram a receber R\$ 4.600, em vez de R\$ 3.100 ao mês, mas que, com esse aumento, deveriam atender um leque maior de situações de violação de direitos, em segmentos como o de mulheres, idosos e deficientes, além de crianças e adolescentes; não houve nenhuma orientação específica sobre como realizar o atendimento às situações de tráfico de pessoas para fins e exploração sexual; a SEMAS limitou-se a dizer que não recebeu orientação alguma e apoio nenhum referente ao tema do tráfico de pessoas;
- d) sobre a atividade “Apoiar a estruturação de novos CREAS para atender a violação de direitos a vítimas de violência ou tráfico”, segundo a entrevistada da Secretaria Estadual, não foi implantado nenhum novo CREAS pelo SUAS; a SEMAS disse

não ter conhecimento da estruturação de novos CREAS e informou que não existe discussão interna a respeito;

- e) sobre o item “apoiar as redes de assistência capacitadas nos CREAS e respectivos CRAS, a partir de cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes”, as entrevistas revelaram que o MDS não cumpriu esta meta; neste item foi reforçada a pergunta sobre o planejamento da capacitação que o MDS teria de organizar nos Estados, tendo a entrevistada da SEMAS dito que haverá uma capacitação para CREAS, CRAS e Bolsa Família, mas não há informação sobre ação específica sobre o tema tráfico.

A partir do resultado aqui exposto, das entrevistas realizadas, é possível concluir que não há atividades voltadas para o atendimento às vítimas de tráfico dentro dos CREAS e dos centros de acolhimento. O MDS informou que a formulação de ações específicas para atender tráfico para fins de exploração sexual poderá ocorrer após a capacitação da rede, mas há evidências de que existem outros entraves à estruturação dos serviços: a falta de uma metodologia e de fluxo de trabalho mais precisos, indefinições quanto a atribuições na rede de atendimento, foco ainda excessivamente voltado à criança, ao adolescente e à família (com pouca atenção à mulher) e carência de recursos para a estruturação de serviços específicos para mulheres vítimas do tráfico. Esta situação resulta da falta de um olhar específico da Assistência, bem como da adoção de ações compensatórias e reducionistas, que não atendem à complexidade do fenômeno do tráfico de mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, retomamos o objetivo geral deste estudo, que era analisar a situação do enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual após a promulgação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), tendo como foco a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Almejava-se compreender o contexto sócio econômico e cultural das mulheres em situação de tráfico, de modo a poder apontar alternativas para a melhoria do atendimento, baseadas nos direitos humanos, bem como meios de ampliar o alcance e a efetividade das ações e verificar a confluência da PNAS com o PNETP.

Partimos da hipótese de que a globalização neoliberal agudizou a precarização das relações de trabalho, afetando diretamente as classes populares, incluindo as mulheres, o que levou a uma crescente feminização da pobreza e das migrações, bem como a uma exposição destas a diferentes formas de exploração, inclusive o tráfico para fins de exploração sexual.

Os objetivos gerais e específicos deste estudo foram concluídos com êxito e a hipótese formulada verificou-se correta. Conforme se constata a partir da tabulação das respostas da pesquisa, constante no capítulo III, compreendemos que as políticas públicas – em especial, a Política de Assistência Social –, por ainda conterem elementos de políticas neoliberais, não vêm tratando diretamente do enfrentamento ao tráfico de mulheres no conjunto de suas ações, programas e projetos. Ao contrário: têm atuado de forma diluída, no bojo do atendimento prestado pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), ou ainda, de maneira pulverizada, nos serviços de acolhimento institucional financiados pela Política de Assistência Social.

Observou-se que a Política de Assistência, no período estudado, não apresentou ações concretas de enfrentamento ao tráfico, o que, por um lado, confirma a hipótese deste estudo e, por outro lado, nos leva a formular novas questões em relação ao objeto de análise, mais precisamente, em relação aos efeitos da globalização neoliberal, às políticas de atenção e ao aprofundamento da discussão acerca da própria definição de tráfico de pessoas.

Os cenários que aprofundam as relações sociais vivenciadas pelas mulheres em situação de tráfico e migração irregular têm relação direta com a precarização das relações de trabalho e a falta de condições de proteção social requeridas pelo Estado.

Reafirmam, ademais, que essa temática deve ser estudada à luz das transformações societárias ocorridas no conjunto da sociedade capitalista global contemporânea, sobretudo no que diz respeito à precarização das relações de trabalho e à feminização da pobreza, associada a aspectos simbólicos que reproduzem práticas que estigmatizam à mulher, acentuam preconceitos e à xenofobia resultante da mobilidade interna e transnacional, fomentada por disparidades regionais.

A Política de Assistência, adotando uma perspectiva reducionista e focalizadora da questão da mulher, sobretudo associada ao conceito de família, não demonstra, por meio dos seus fundamentos, um olhar multidisciplinar e intersetorial sobre essa temática. Dito mais claramente, verificou-se que a questão de gênero, de raça e orientação sexual não integrou tal Política. Neste sentido, fica invisível o atendimento a essa população dentro dos CREAS. Constatou-se, inclusive, não ter havido nenhuma situação de intervenção em situação de tráfico de mulheres ou de migração irregular nesses espaços.

Observou-se que houve sensibilização sobre a temática do tráfico, mas não uma prática. Verificou-se que dentro dos CREAS foram inseridas algumas ações de capacitação e diálogo com instituições para organizar os serviços de atendimento com base na legislação nacional e internacional e no plano nacional de enfrentamento ao tráfico. Observa-se, nesse sentido, uma disposição para o enfrentamento ao fenômeno, mas as ações previstas ainda não se efetivaram, ainda que exista, de acordo com estudos e pesquisas, uma demanda potencial por eles, da parte de mulheres traficadas, deportadas, não-admitidas ou em situação de retorno voluntário.

Conforme se constata na pesquisa, a Política de Assistência Social contém características neoliberais que atuam de forma periférica na temática do tráfico de pessoas. Isto decorre, em grande parte, do foco da PNAS, ainda excessivamente centrado na pobreza e no atendimento da família, sem formular políticas específicas para mulheres ou que abranjam temas transversais (gênero, raça e orientação sexual).

Identificou-se, dessa forma, a necessidade de um aprofundamento no debate conceitual acerca da definição de tráfico de pessoas oferecida na Convenção de Palermo e no Código Penal Brasileiro, bem como de seus temas correlatos – vulnerabilidade, consentimento e exploração. Decorre de imprecisões conceituais uma política de atendimento pouco clara e ainda não direcionada ao público demandante de ações específicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

No modelo adotado atualmente, observamos a existência de opções de enfrentamento ao tráfico que recaem em reproduções paternalistas, antimigratórias e preconceituosas, travestidas de combate às vulnerabilidades sociais. Ao adotar a “matricialidade sóciofamiliar”, a Política de Assistência nos remete ao debate sobre o pluralismo de bem estar social (políticas sociais neoliberais), no qual são focadas nas mulheres ações que deveriam ser executadas diretamente pelo Estado. Tais políticas paliativas aumentam a vulnerabilidade das mulheres, ao deixar sobre elas a responsabilidade de sustento e garantia de bem-estar da família.

A título de exemplo, a NOB/SUAS define a família como “o núcleo social básico de acolhida, convívio e autonomia, sustentabilidade e protagonismo social”, e ainda complementa sua percepção em relação ao papel da família, ao dizer que esta “deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel de sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência”. É de se duvidar que haja possibilidade de ocorrerem ações efetivas voltadas para o enfrentamento do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, considerando que a maioria das mulheres nesta situação são prostitutas e, em alguns casos, não deixarão de sê-las, por opção, após serem retiradas da situação de tráfico.

Atualmente, vê-se a necessidade de um aprofundamento desta temática, por meio de pesquisas qualitativas que possam traçar a trajetória social e construir estudos situacionais dos casos de pessoas que apresentem indícios de tráfico para fins de exploração sexual.

Observou-se que discussões sobre gênero, migração irregular e prostituição não são o foco da Política de Assistência Social, tornando difíceis ações voltadas para o enfrentamento do tráfico que envolvam esses contextos. E, para além dessa lacuna conceitual, ainda há um histórico da Assistência Social de ações voltadas para crianças e adolescentes em situação de abuso e exploração sexual, com foco sobretudo na prevenção do abuso sexual intrafamiliar, dificultando assim uma efetivação das ações proposta por parte dessa Política no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Esperamos ter contribuído, com as considerações apresentadas, tanto para a academia quanto para os gestores de políticas sociais voltadas para as pessoas em situação de tráfico, em especial para mulheres em situação de tráfico para fins de exploração sexual. Entendemos que há um grande desafio colocado para a Política de

Assistência Social neste momento em que o Plano Nacional segue para sua segunda versão (2010-2012).

Acreditamos que, para a Política de Assistência Social ser eficaz, é preciso ter como estratégia de atuação a articulação entre as diferentes políticas e setores para implementar uma concepção multidimensional e intersetorial, levando em consideração, ainda, para além das questões de pobreza, os aspectos políticos, sociais e culturais do fenômeno do tráfico de pessoas.

A proposta de uma política descentralizada, envolvendo um Sistema Único de Assistência Social e uma Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, necessita andar de mãos dadas com a realidade – em vez de permanecer estancada – no que tange às variáveis do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. O debate sobre a implementação dessa Política dentro de suas instâncias federal, estadual e municipal só será válido se, de fato, ela atender os casos existentes e cumprir os compromissos assumidos em relação ao Plano de Enfrentamento existente.

Na perspectiva de estudos futuros, cabe ressaltar a necessidade de uma pesquisa qualitativa que contemple a fala das pessoas em situação de tráfico para fins de exploração sexual, para que sejam elaboradas e executadas ações de assistência social que correspondam à realidade das possíveis usuárias desses serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Atuação Governamental em relação às comunidades brasileiras no exterior na área trabalhista. I Conferência "Brasileiros no Mundo". Fundação Alexandre de Gusmão – Brasília, 2009.

ARENDDT, Hanna. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social.

BRASIL. Ministério da Justiça. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e leis nacionais. Brasília.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Seminário Nacional. Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual e Trabalho Escravo. OIT. Brasília, 2005.

BRASIL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2005.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. Relatório: indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportada 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.

Cadernos MARE sobre a Reforma do Estado: **Questões sobre a Reforma Administrativa**. N. 10 (1997).

Cartilha Programa Sentinela: Reflexão e Prática. Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília, 2002.

CASTEL, Robert. **A Metamorfose da Questão Social**. Petrópolis. Vozes, 1998.

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

CEPAL: 2004. **Panorama Social de América Latina 2004**. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml>. Visitado em 28 maio 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHEN & RAVALLION. **How have the world's poorest fared since the early 1980s?**, Development Research Group, World Bank, 2004. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/22/000112742_20040722172047/Rendered/PDF/wps3341.pdf. Acesso em 27 maio de 2010.

CSEM: 2009. **Trajetórias Interrompidas: Cidadãos Brasileiros Deportados e Não Admitidos**. “Leitura Sociodemográfica dos dados sobre brasileiros deportados ou impedidos, coletados pela Polícia Federal”. P. 25-42.

CÓDIGO PENAL ANOTADO. São Paulo: Saraiva, 2000.

DAVIDA, **Prostitutas, “traficadas” e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”**, Cadernos Pagu nº 25, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, Unicamp, 2005.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Ministério das Relações Exteriores - MRE. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

GAATW. Aliança Global Contra Tráfico De Mulheres. **Direito Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual**, 2006.

Guia Operacional para Funcionamento dos Centros e Serviços de Referência do Programa Sentinela. Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

Guia Operacional Técnico do CREAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005

HAMAO, Mons. Stephen Fumio. **Notas de introducción Encuentro Continental organizado por el CELAM-SEPMOV**. Bogotá, Colombia (7-9 mayo 2003). Disponível em: <http://www.vatican.va>

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991**. p. 537 – 563. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGO, Graeme: **Migrações Internacionais Não-documentadas: Uma tendência global crescente**. Revista Travessia, n. 30, São Paulo: CEM. Jan./Ab.98. Ano XI p.5/7

IANNI, Otávio. **Classe e Nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

KEMPADOO, Kamala, **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres**. Cadernos Pagu nº 25, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu, Unicamp, 2005.

KHOR, Martin. **Globalization and the South: Some Critical Issues**, 2000. Disponível em: http://www.unctad.org/en/docs/dp_147.en.pdf. Acesso em 27 maio 2010.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Prostituição Infanto-Juvenil**. Brasília, UnB, SER: 2005.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **As ONG's no Enfrentamento da Exploração e Abuso Sexual de Crianças e de Adolescentes – Pós 1993**. Brasília, CECRIA, 1995.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Violência intrafamiliar: um estudo preliminar, in Indicadores de Violência Intrafamiliar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**. Relatório Final da Oficina. Brasília, CESE, MJ/SNDH/DCA, CECRIA, 1998.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Exploração Sexual Comercial de Meninos, Meninas e de Adolescentes na América Latina e no Caribe**. Relatório Fina. Brasília, CECRIA, 1999.

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

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

LEAL, Maria Lúcia Pinto; PINHEIRO, Patrícia. **A pesquisa social no contexto do tráfico de pessoas: uma abordagem marxista**. In Tráfico de Pessoas e Violência Sexual. Brasília: Violes: 2007.

LISBOA, Tereza Kleba. Gênero e migrações. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana/Centro Scalabrino de Estudos Migratórios. V. 14, n. 26/27. Brasília: REMHU: 2006.

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**, volume 1, livro 1. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1988.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo - Rio de Janeiro, HUCITEC-ABRASCO, 2000.

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

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 20). p. 66 – 84. São Paulo: Cortez, 1993.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

OIT. **Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado**, 2005.

OIT. **Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Manual para Promotoras Legais Populares**. Brasília, 2009.

OIT. **Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual**. Brasília, 2006.

ONU. Relatório da ONU: **A Armadilha do Gênero: Mulher, Violência e Pobreza**, Anistia Internacional, 2009.

ONU. Relatório da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, Texto para discussão n. 09, Brasília, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P, **Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania**. In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas – Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez: 2002.

PEREIRA, Potyara A. P, **Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social**. In: Temporalis 7. Ano IV. Porto Alegre: ABEPSS, Janeiro a junho de 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e Sociedade**, 2005. Texto digitado.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez: 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

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.

PISON, José Martinez. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998

POLETTO, Ivo. **Migrar no contexto contemporâneo**. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana/Centro Scalabriano de Estudos Migratórios. V. 14, n. 26/27.. Brasília: REMHU, 2006.

Relatório de Desenvolvimento Humano 2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos.

Relatório de Monitoramento Externo do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. Mimeo. Novembro de 2009.

Resolução 109/2009-CNAS, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

SER Social, **Gênero e Política Social**. Brasília, v. 10, n. 22, janeiro a junho de 2008. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. (Coleção A Outra Margem: CLACSO/LPP). Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina.** (Coleção “Questões da Nossa Época”, vol. 78). São Paulo: Ed. Cortez, 2a. ed., 2002.

TOBAR, Federico. YALOUR, Margot Romano. **Como fazer teses em saúde pública – conselhos e idéias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa.** Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2001.

UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime: **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas**, 2009.

WILLIAMSON. **“What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?”** World Bank Research Observer: The International Bank for Reconstruction and Development, Vol. 15, No. 2, p. 251-264. Washington, DC, 2000.

World Economic and Social Survey 2004. Department of Economic and Social Affairs. International Migration. United Nations, New York: 2004.

APÊNDICE I

RESUMO DOS EIXOS TEMÁTICOS UTILIZADOS NOS INSTRUMENTAIS DAS ENTREVISTAS COM SEUS RESPECTIVOS SUB ÍTENS:

Bloco 1: Histórico e abrangência das ações:

- a) Marco inicial do enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) Ações, serviços e programas criados até o momento;
- c) Número de pessoas atendidas.

Bloco 2: Planejamento e Gestão das ações:

- a) Existência de plano de enfrentamento (nacional, estadual e municipal);
- b) Orçamento existente;
- c) Realização de diagnóstico da situação do tráfico de pessoas;
- d) Existência de banco de dados;
- e) Realização de capacitações;
- f) Existência de cronograma de execução das ações;
- g) Publicações realizadas;
- h) Existência de monitoramento e avaliação da ações.

Bloco 3: Situação das mulheres atendidas:

Quantitativos do tráfico:

- a) segundo a mobilidade;
 - (i) nacional;
 - (ii) internacional.
- b) segundo a situação de migração:
 - (iii) deportados;
 - (iv) não-admitidos.

Bloco 4: Aspectos do atendimento:

- c) Fluxo de atendimento;
- d) Metodologia de atendimento;
- e) Atividades realizadas no atendimento;
- f) Participação dos sujeitos na discussão da elaboração e implementação do atendimento;
- g) Parcerias existentes;
- h) Campanhas informativas;
- i) Desafios identificados pelos entrevistados.

Bloco 5: Execução das atividades previstas no PNETP pela PNAS:

a) Realização de levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil. Meta: coletar e publicar dados levantados;

b) Apoio à estruturação da rede de acolhimento (abrigos) para mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos que não estejam ameaçadas de morte. Meta: 138 abrigos estruturados;

c) Apoio à estruturação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico. Meta: 996 CREAS mapeados e implantados;

d) Apoio à estruturação de novos CREAS para atender às violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico. Meta: 567 novos CREAS estruturados;

e) Capacitação de profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas. Meta: rede de capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.

APÊNDICE II
ROTEIRO DE ENTREVISTA - MDS



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social-SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ENTREVISTA MDS

A presente entrevista pretende colher informações necessária para o desenvolvimento da dissertação de mestrado que possui como tema “O Enfrentamento do Tráfico de Mulheres Adultas para Fins de Exploração Sexual no Contexto da Política de Assistência Social”. Tal dissertação objetiva contribuir para o desenvolvimento de instrumentos de análise da situação do enfrentamento do tráfico para fins de exploração sexual de pessoas, em especial mulheres, por meio das políticas públicas, tendo como foco a Política da Assistência Social.

(Informações a partir de 2006, ano de aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006).

Ministério _____
Responsável pelas informações _____
Função/Cargo _____
Telefone _____
Email _____
Data da Entrevista ____/____/____

Histórico

- a) Quando tiveram início as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial mulheres adultas, nesse Ministério? Houve um marco?
- b) Quais são as ações, os serviços e os programas para enfrentar o tráfico para fins de exploração sexual gestados pelo Ministério?
- c) Existem normativas (decretos, portarias) para a execução das ações?
- d) Houve pactuação formal com outras instituições ou Ministérios (em caso de ações conjuntas)? Exemplo.
- e) Houve alteração nas ações e metas do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?
- f) Qual é o rebatimento do PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?

Planejamento

- a) Quais são as ações descritas no PPA (Plano Plurianual)?

- b) Foram realizados diagnósticos da situação de tráfico, em especial de mulheres, para fins de exploração sexual com o objetivo de prestar atendimento especializado?
- c) Os casos identificados estão sendo atendidos? Eles são nacionais e/ou internacionais? Qual o quantitativo?
- d) Qual é o orçamento destinado ao enfrentamento ao tráfico?
- e) Existe capacitação dos recursos humanos (Estados, municípios, fronteiras)? Quem promove? Como está organizada?
- f) Foi elaborado um cronograma para a execução das ações? Como está disposto?
- g) Existem publicações? Quais são?
- h) Existe monitoramento e avaliação das ações? Como está planejado?

Abrangência dos programas e ações de atenção

- a) Federal, estadual, municipal, fronteiras (nacional, por UF, municípios e fronteiras)
- b) Quantidade de pessoas (mulheres adultas – brasileiras ou não) atendidas (nacional, por UF, municípios e fronteiras).

Situação das mulheres atendidas (Tráfico nacional e Tráfico internacional)

- a) Migração irregular () deportadas () não admitidas
- b) Vítima de violência
- c) Prostituição forçada
- d) Tráfico
- e) Outros

Como se chegou a estas informações?

Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- a) Qual a interface da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos?
- b) Existe uma proposta de metodologia para o atendimento às vítimas de tráfico (TI e TN)? Se existe, onde está implantada ou quando será implantada?
- c) Existe um Fluxo de Atendimento? Se sim: Qual o fluxo do atendimento?
- d) Existe participação dos sujeitos violados (especialmente mulheres) na construção e/ou avaliação dos serviços e atividades?
- e) Existe um banco de dados com informações acerca do atendimento dos casos de mulheres traficadas?
- f) Quais são as parcerias no âmbito federal, estadual, municipal e fronteiras? (Organismos internacionais, ONGs, entidades religiosas)
- g) Foram realizadas campanhas?
- h) Quais são as atividades realizadas no atendimento (média complexidade)?

- i) Quanto ao acolhimento (alta complexidade), quais são as atividades realizadas?
- j) Quais são as dificuldades encontradas em relação ao atendimento e ao acolhimento (média e alta complexidade)?
- k) Como a Assistência Social está se organizando para fazer parte do processo de implementação dos núcleos de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Qual a interface da Assistência Social com os núcleos?

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Atividades e Metas descritas no PNETP
--

Qual a situação atual no que diz respeito às atividades e metas descritas:

- a) Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil.
- b) Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos – 138 abrigos estruturados?
- c) Apoiar a estruturação dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico – 996 CREAS mapeados e implantados?
- d) Apoiar a estruturação de novos CREAS para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico – 567 novos CREAS estruturados?
- e) Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.

APÊNDICE III
ROTEIRO DE ENTREVISTA - MJ



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social-SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ENTREVISTA MJ

(informações a partir de 2006 – data da aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006)

Dissertação de Mestrado:
“O Enfrentamento do Tráfico de Mulheres Adultas para Fins de Exploração Sexual no Contexto da Política de Assistência Social”

Ministério _____
Responsável pelas informações _____
Função/Cargo _____
Telefone _____
Email _____
Data da Entrevista ____/____/____

Histórico

- a) Quando tiveram início as ações de enfrentamento ao tráfico de mulheres nesse Ministério? Houve um marco?
- b) Quais são as ações, os serviços e os programas para enfrentar o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual gestados pelo Ministério?
- c) Existem normativas (decretos, portarias) para a execução das ações?
- d) Houve pactuação formal com outras instituições ou Ministérios (em caso de ações conjuntas)? Exemplo.

Planejamento

- a) Ações descritas no PPA (Plano Plurianual)
- b) Diagnóstico e Inventário
- c) Orçamento
- d) Capacitação
- e) Cronograma
- f) Indicadores
- g) Publicações
- h) Monitoramento e avaliação

Abrangência dos programas e ações de atendimento às mulheres

- a) Federal, estadual, municipal, fronteiras

- b) Quantidade de mulheres atendidas (nacional e por município);

I. Perfil das mulheres atendidas

- a) Tráfico
b) Migração irregular
c) Deportada
d) Não admitida
e) Outros

Como se chegou a estas informações?

Número de mulheres que migram.

Número de mulheres deportadas, não admitidas, em situação de migração irregular e em situação de tráfico para fins de exploração sexual.

Contexto atual do eixo estratégico “Atenção às Vítimas”
--

- a) Qual o panorama nacional após a publicação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP no que diz respeito à implementação do eixo “Atenção às Vítimas” pelos Ministérios responsáveis?
- b) Quais são os maiores desafios para a implementação do PNETP? O que já foi alcançado? (Pontos fortes e pontos fracos)
- c) Qual o andamento das ações e articulações (Federal, Estadual e Municipal) realizadas pelos Ministérios componentes do eixo “Atenção às Vítimas”?
- d) Qual é o rebatimento do PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?
- e) Os núcleos de enfrentamento estão funcionando? Qual o perfil de cada um?
- d) Quem são os responsáveis pelo monitoramento e a avaliação da implementação do Plano? Qual o conteúdo desses processos?
- e) Quais são as perspectivas futuras?

Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

- a) Qual a interface da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos?
- b) Foram realizados diagnósticos da situação de tráfico para serem prestados os atendimentos?
- c) Foi elaborada uma metodologia para o atendimento às vítimas de tráfico?
- d) Os casos atendidos são nacionais e internacionais? Qual o quantitativo de cada?
- e) Quais são as parcerias no âmbito federal, estadual, municipal e fronteiras?
- f) Foram realizadas capacitações dos técnicos municipais e estaduais?
- g) Foram realizadas campanhas?

- h) Qual o fluxo do atendimento?
- i) Quais são as atividades realizadas?
- j) Existe participação dos sujeitos violados na construção e/ou avaliação dos serviços e atividades?
- k) Existe um banco de dados com informações acerca do atendimento dos casos de mulheres traficadas?
- l) Como a Assistência Social está se organizando para implantar os núcleos de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Existe parceria com outros ministérios e entidades afins?

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Atividades e Metas descritas no PNETP
--

Qual a situação atual no que diz respeito às atividades e metas descritas:

- a) Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos – 138 abrigos estruturados?
- b) Apoiar a estruturação dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico – 996 CREAS mapeados e implantados?
- c) Apoiar a estruturação de novos CREAS para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico – 567 novos CREAS estruturados?
- d) Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.

APÊNDICE IV
ROTEIRO DE ENTREVISTA - SEAS/GO



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social-SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ENTREVISTA
SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE GOIÁS

A presente entrevista pretende colher informações necessária para o desenvolvimento da dissertação de mestrado que possui como tema “O Enfrentamento do Tráfico de Mulheres Adultas para Fins de Exploração Sexual no Contexto da Política de Assistência Social”. Tal dissertação objetiva contribuir para o desenvolvimento de instrumentos de análise da situação do enfrentamento do tráfico para fins de exploração sexual de pessoas, em especial mulheres, por meio das políticas públicas, tendo como foco a Política da Assistência Social.

(Informações a partir de 2006, ano de aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006)

Secretaria _____
Responsável pelas informações _____
Função/Cargo _____
Telefone _____
Email _____
Data da Entrevista ____/____/____

Histórico

- a) Quando tiveram início as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial mulheres adultas, nessa Secretaria? Houve um marco?
- b) Quais são as ações, os serviços e os programas para enfrentar o tráfico para fins de exploração sexual gestados pela Secretaria?
- c) Existem normativas (decretos, portarias) para a execução das ações?
- d) Houve pactuação formal com outras instituições ou Secretarias e Ministérios (em caso de ações conjuntas) no que se refere ao eixo “Atenção às Vítimas”? Exemplo.
- e) Qual é o rebatimento do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?

Planejamento

- a) Existe um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?
- b) Qual é o orçamento destinado ao enfrentamento ao tráfico? Quanto é destinado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e o Ministério da Justiça – MJ? Há ainda outra fonte de financiamento governamental?

- c) Foram realizados diagnósticos da situação de tráfico, em especial de mulheres, para fins de exploração sexual com o objetivo de prestar atendimento especializado?
- d) Existe capacitação dos recursos humanos (Estado, municípios)? Quem promove? Como está organizada?
- e) Foi elaborado um cronograma para a execução das ações? Como está disposto?
- f) Existem publicações? Quais são?
- g) Existem monitoramento e avaliação das ações? Como está planejado?

Situação das mulheres atendidas (Tráfico nacional e Tráfico internacional)

- a) Quantas mulheres estão sendo atendidas?
- b) Qual a quantidade de mulheres deportadas, não admitidas e em situação de tráfico para fins de exploração sexual? Há outras situações de violação de direitos?
- c) Os casos atendidos são nacionais e internacionais? Qual o quantitativo de cada um?
- d) Como se chegou a estas informações?
- f) Há uma distribuição de casos por Municípios? Como está disposto?

Contexto atual do eixo estratégico “Atenção às Vítimas”
--

- a) Qual o panorama estadual após a publicação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP no que diz respeito à implementação do eixo “Atenção às Vítimas” nas áreas correspondentes ao MJ, MS, MDS, MRE, SPM e SEDH?
- b) Quais são os maiores desafios para a implementação do PNETP? O que já foi alcançado? (Pontos fortes e pontos fracos)
- c) Qual é o rebatimento do PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?

Ações da Secretaria Estadual de Assistência Social

- a) Existe um Fluxo de Atendimento com as instancias de prevenção, atenção e responsabilização? Se sim: Qual o fluxo?
- b) Existe uma proposta de metodologia para o atendimento às vítimas de tráfico? Se existe como está implantada?
- c) Existe participação dos sujeitos violados (especialmente mulheres) na construção e/ou avaliação dos serviços e atividades?
- d) Existe um banco de dados com informações acerca do atendimento dos casos de mulheres traficadas?
- e) Quais são as parcerias no âmbito federal, estadual e municipal? (Organismos internacionais, ONGs, entidades religiosas)

- f) Foram realizadas campanhas?
- g) Quais são as atividades realizadas no atendimento (média complexidade)?
- h) Quanto ao acolhimento (alta complexidade), quais são as atividades realizadas?
- i) Quais são as dificuldades encontradas em relação ao atendimento e ao acolhimento (média e alta complexidade)?
- j) Como a Assistência Social está se organizando para fazer parte do processo de implementação dos núcleos de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Qual a interface da Assistência Social com os núcleos?

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Atividades e Metas descritas no PNETP
--

- a) Qual a interface da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos?

Em relação às atividades propostas no PNETP pelo MDS junto aos Estados, qual o panorama atual para o Estado de Goiás sobre:

- a. Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- b. Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.
- c. Apoiar a estruturação dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.
- d. Apoiar a estruturação de novos CREAS para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.
- e. Rede de assistência capacitada nos CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.

APÊNDICE V
ROTEIRO DE ENTREVISTA - NÚCLEO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE
PESSOAS - GO



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social-SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ENTREVISTA NÚCLEO

A presente entrevista pretende colher informações necessária para o desenvolvimento da dissertação de mestrado que possui como tema “O Enfrentamento do Tráfico de Mulheres Adultas para Fins de Exploração Sexual no Contexto da Política de Assistência Social”. Tal dissertação objetiva contribuir para o desenvolvimento de instrumentos de análise da situação do enfrentamento do tráfico para fins de exploração sexual de pessoas, em especial mulheres, por meio das políticas públicas, tendo como foco a Política da Assistência Social.

(informações a partir de 2006 – data da aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006)

Núcleo _____
 Responsável pelas informações _____
 Função/Cargo _____
 Telefone _____
 Email _____
 Data da Entrevista ____/____/____

Histórico

- a) Quando tiveram início as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial mulheres adultas, no núcleo? Houve um marco?
- b) Quais são as ações, os serviços e os programas para enfrentar o tráfico para fins de exploração sexual executados pelo Núcleo?
- c) Houve pactuação formal com outras instituições ou Ministérios (em caso de ações conjuntas) no que se refere ao eixo estratégico “Atenção às Vítimas” -MJ, MS, MDS, MRE, SPM e SEDH?

Planejamento

- a) Existe um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?
- b) Quais são os recursos existentes para realizar as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas? O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e o Ministério da Justiça – MJ repassam que valor? Há ainda outra fonte de financiamento governamental?

- c) Foram realizados diagnósticos da situação de tráfico para fins de exploração sexual, em especial de mulheres, com a finalidade de serem prestados atendimentos especializados? Como e quando foi realizado o levantamento?
- d) Existe capacitação dos recursos humanos? Quem promove? Como está organizada?
- e) Foi elaborado um cronograma para a execução das ações? Como está disposto?
- f) Existem publicações? Quais são?
- g) Existem monitoramento e avaliação das ações? Como está planejado?

Situação das mulheres atendidas (Tráfico nacional e Tráfico internacional)

- a) Quantas mulheres estão sendo atendidas?
- b) Qual a quantidade de mulheres deportadas, não admitidas e em situação de tráfico para fins de exploração sexual? Há outras situações de violação de direitos?
- c) Os casos atendidos são nacionais e internacionais? Qual o quantitativo de cada um?
- d) Como se chegou a estas informações?

Contexto atual do eixo estratégico “Atenção às Vítimas”
--

- a) Qual o panorama nacional após a publicação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP no que diz respeito à implementação do eixo “Atenção às Vítimas” pelos Ministérios responsáveis (MJ, MS, MDS, MRE, SPM e SEDH)?
- b) Quais são os maiores desafios para a implementação do PNETP? O que já foi alcançado? (Pontos fortes e pontos fracos)
- c) Qual é o rebatimento do PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?

Contexto do atendimento

- a) Existe um Fluxo de Atendimento com as instancias de prevenção, atenção e responsabilização? Se sim: Qual o fluxo?
- b) Existe uma proposta de metodologia para o atendimento às vítimas de tráfico? Se existe, como está implantada?
- c) Existe participação dos sujeitos violados (especialmente mulheres) na construção e/ou avaliação dos serviços e atividades?
- d) Existe um banco de dados com informações acerca do atendimento dos casos de mulheres traficadas?
- e) Quais são as parcerias no âmbito federal, estadual, municipal? (Organismos internacionais, ONGs, entidades religiosas)
- f) Foram realizadas campanhas?

Sobre as ações da Política de Assistência Social

- a) Qual a interface da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos?
- b) Como a Assistência Social está se organizando para fazer parte do processo de implementação dos núcleos de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Qual a interface da Assistência Social com o núcleo?
- c) Existe um Fluxo de Atendimento por parte da Assistência Social e Núcleo de enfrentamento? Se sim: Qual o fluxo do atendimento?
- d) Sobre a interface com o CREAS e com a rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos da Assistência Social. Como se avalia esta parceria? Há dificuldades? Quais são?

APÊNDICE VI

ROTEIRO DE ENTREVISTA - SEMAS / Goiânia



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social-SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

ENTREVISTA **SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GOIÂNIA**

A presente entrevista pretende colher informações necessária para o desenvolvimento da dissertação de mestrado que possui como tema “O Enfrentamento do Tráfico de Mulheres Adultas para Fins de Exploração Sexual no Contexto da Política de Assistência Social”. Tal dissertação objetiva contribuir para o desenvolvimento de instrumentos de análise da situação do enfrentamento do tráfico para fins de exploração sexual de pessoas, em especial mulheres, por meio das políticas públicas, tendo como foco a Política da Assistência Social.

(Informações a partir de 2006, ano de aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006)

Secretaria _____
 Responsável pelas informações _____
 Função/Cargo _____
 Telefone _____
 Email _____
 Data da Entrevista ____/____/____

Histórico

- a) Quando tiveram início as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial mulheres adultas, nessa Secretaria? Houve um marco?
- b) Quais são as ações, os serviços e os programas para enfrentar o tráfico para fins de exploração sexual gestados pela Secretaria?
- c) Existem normativas (decretos, portarias) para a execução das ações?
- d) Houve pactuação formal com outras instituições ou Secretarias Municipais, Secretarias Estaduais e Ministérios (em caso de ações conjuntas) no que se refere ao eixo “Atenção às Vítimas nas áreas correspondentes ao MJ, MS, MDS, MRE, SPM e SEDH? Exemplo.

Planejamento

- a) Existe um Plano Municipal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas?
- b) Qual é o orçamento destinado ao enfrentamento ao tráfico? Quanto é destinado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e pelo Ministério da

Justiça – MJ? Há ainda outra fonte de financiamento governamental? O Estado de Goiás também destina recurso ao município?

- c) Foram realizados diagnósticos da situação de tráfico, em especial de mulheres, para fins de exploração sexual com o objetivo de prestar atendimento especializado?
- d) Existe capacitação dos recursos humanos por parte do Estado e pelo próprio município? Quem promove? Como está organizada?
- e) Foi elaborado um cronograma para a execução das ações? Como está disposto?
- f) Existem publicações? Quais são?
- g) Existem monitoramento e avaliação das ações? Como está planejado?

Situação das mulheres atendidas (Tráfico nacional e Tráfico internacional)

- a) Quantas mulheres estão sendo atendidas?
- b) Qual a quantidade de mulheres deportadas, não admitidas e em situação de tráfico para fins de exploração sexual? Há outras situações de violação de direitos?
- c) Os casos atendidos são nacionais e internacionais? Qual o quantitativo de cada um?
- d) Como se chegou a estas informações?

Contexto atual do eixo estratégico “Atenção às Vítimas”

- a) Qual o panorama municipal após a publicação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP no que diz respeito à implementação do eixo “Atenção às Vítimas” nas áreas correspondentes ao MJ, MS, MDS, MRE, SPM e SEDH?
- b) Quais são os maiores desafios para a implementação do PNETP? O que já foi alcançado? (Pontos fortes e pontos fracos)
- c) Qual é o rebatimento do PNETP no atendimento dos casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual? Já se podem visualizar resultados efetivos? Novos dados?

Ações da Secretaria Estadual de Assistência Social

- a) Existe um Fluxo de Atendimento com as instancias de prevenção, atenção e responsabilização? Se sim: Qual o fluxo?
- b) Existe uma proposta de metodologia para o atendimento às vítimas de tráfico? Se existe como está implantada?
- c) Existe participação dos sujeitos violados (especialmente mulheres) na construção e/ou avaliação dos serviços e atividades?
- d) Existe um banco de dados com informações acerca do atendimento dos casos de mulheres traficadas?
- e) Quais são as parcerias no âmbito federal, estadual e municipal? (Organismos internacionais, ONGs, entidades religiosas)
- f) Foram realizadas campanhas?

- g) Quais são as atividades realizadas no atendimento (média complexidade)?
- h) Quanto ao acolhimento (alta complexidade), quais são as atividades realizadas?
- i) Quais são as dificuldades encontradas em relação ao atendimento e ao acolhimento (média e alta complexidade)?
- j) Como a Assistência Social está se organizando para fazer parte do processo de implementação dos núcleos de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas? Qual a interface da Assistência Social com os núcleos?

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Atividades e Metas descritas no PNETP
--

- a) Qual a interface da Política Nacional de Assistência Social com o Plano Nacional de Combate ao Tráfico de Seres Humanos?

Em relação às atividades propostas no PNETP pelo MDS junto aos Estados e Municípios, qual o panorama atual para o Município de Goiânia sobre:

1. Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
2. Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.
3. Apoiar a estruturação dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.
4. Apoiar a estruturação de novos CREAS para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.
5. Rede de assistência capacitada nos CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.

ANEXO I



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.017, DE 12 DE MARÇO DE 2004.

Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, o texto do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto à Secretaria-Geral da ONU em 29 de janeiro de 2004;

Considerando que o Protocolo entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003, e entrou em vigor para o Brasil em 28 de fevereiro de 2004;

DECRETA:

Art. 1º 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, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de março de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Samuel Pinheiro Guimarães Neto

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.3.2004

PROTÓCOLO 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
PREÂMBULO

Os Estados Partes deste Protocolo,

Declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, exige por parte dos países de origem, de trânsito e de destino uma abordagem global e internacional, que inclua medidas destinadas a prevenir esse tráfico, punir os traficantes e proteger as vítimas desse tráfico, designadamente protegendo os seus direitos fundamentais, internacionalmente reconhecidos,

Tendo em conta que, apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças, não existe nenhum instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas,

Preocupados com o fato de na ausência desse instrumento, as pessoas vulneráveis ao tráfico não estarem suficientemente protegidas,

Recordando a Resolução 53/111 da Assembléia Geral, de 9 de Dezembro de 1998, na qual a Assembléia decidiu criar um comitê intergovernamental especial, de composição aberta, para elaborar uma convenção internacional global contra o crime organizado transnacional e examinar a possibilidade de elaborar, designadamente, um instrumento internacional de luta contra o tráfico de mulheres e de crianças.

Convencidos de que para prevenir e combater esse tipo de criminalidade será útil completar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional com um instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças,

Acordaram o seguinte:

I. Disposições Gerais

Artigo 1 - Relação com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

1. O presente Protocolo completa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e será interpretado em conjunto com a Convenção.

2. As disposições da Convenção aplicar-se-ão *mutatis mutandis* ao presente Protocolo, salvo se no mesmo se dispuser o contrário.

3. As infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo serão consideradas como infrações estabelecidas em conformidade com a Convenção.

Artigo 2 - Objetivo

Os objetivos do presente Protocolo são os seguintes:

a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e às crianças;

b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e

c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir esses objetivos.

Artigo 3 - Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

a) 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 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;

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

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;

d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Artigo 4 - Âmbito de aplicação

O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à prevenção, investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo, quando essas infrações forem de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas dessas infrações.

Artigo 5 - Criminalização

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias de forma a estabelecer como infrações penais os atos descritos no Artigo 3 do presente Protocolo, quando tenham sido praticados intencionalmente.

2. Cada Estado Parte adotará igualmente as medidas legislativas e outras que considere necessárias para estabelecer como infrações penais:

- a) Sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, a tentativa de cometer uma infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo;
- b) A participação como cúmplice numa infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo; e
- c) Organizar a prática de uma infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo ou dar instruções a outras pessoas para que a pratiquem.

II. Proteção de vítimas de tráfico de pessoas

Artigo 6 - Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas

1. Nos casos em que se considere apropriado e na medida em que seja permitido pelo seu direito interno, cada Estado Parte protegerá a privacidade e a identidade das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, entre outras (ou inter alia), a confidencialidade dos procedimentos judiciais relativos a esse tráfico.

2. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico ou administrativo contenha medidas que forneçam às vítimas de tráfico de pessoas, quando necessário:

- a) Informação sobre procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis;
- b) Assistência para permitir que as suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta em fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores das infrações, sem prejuízo dos direitos da defesa.

3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de:

- a) Alojamento adequado;
- b) Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam;
- c) Assistência médica, psicológica e material; e
- d) Oportunidades de emprego, educação e formação.

4. Cada Estado Parte terá em conta, ao aplicar as disposições do presente Artigo, a idade, o sexo e as necessidades específicas das vítimas de tráfico de pessoas, designadamente as necessidades específicas das crianças, incluindo o alojamento, a educação e cuidados adequados.

5. Cada Estado Parte envidará esforços para garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas enquanto estas se encontrarem no seu território.

6. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos.

Artigo 7 - Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento

1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6 do presente Protocolo, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso.

2. Ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado Parte terá devidamente em conta fatores humanitários e pessoais.

Artigo 8 - Repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas

1. O Estado Parte do qual a vítima de tráfico de pessoas é nacional ou no qual a pessoa tinha direito de residência permanente, no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento, facilitará e aceitará, sem demora indevida ou injustificada, o regresso dessa pessoa, tendo devidamente em conta a segurança da mesma.

2. Quando um Estado Parte retornar uma vítima de tráfico de pessoas a um Estado Parte do qual essa pessoa seja nacional ou no qual tinha direito de residência permanente no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento, esse regresso levará devidamente em conta a segurança da pessoa bem como a situação de qualquer processo judicial relacionado ao fato de tal pessoa ser uma vítima de tráfico, preferencialmente de forma voluntária.

3. A pedido do Estado Parte de acolhimento, um Estado Parte requerido verificará, sem demora indevida ou injustificada, se uma vítima de tráfico de pessoas é sua nacional ou se tinha direito de residência permanente no seu território no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento.

4. De forma a facilitar o regresso de uma vítima de tráfico de pessoas que não possua os documentos devidos, o Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual tinha direito de residência permanente no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento aceitará emitir, a pedido do Estado Parte de acolhimento, os documentos de viagem ou outro tipo de autorização necessária que permita à pessoa viajar e ser readmitida no seu território.

5. O presente Artigo não prejudica os direitos reconhecidos às vítimas de tráfico de pessoas por força de qualquer disposição do direito interno do Estado Parte de acolhimento.

6. O presente Artigo não prejudica qualquer acordo ou compromisso bilateral ou multilateral aplicável que regule, no todo ou em parte, o regresso de vítimas de tráfico de pessoas.

III. Prevenção, cooperação e outras medidas

Artigo 9 - 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 o tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, conducentes ao tráfico.

Artigo 10 - Intercâmbio de informações e formação

1. As autoridades competentes para a aplicação da lei, os serviços de imigração ou outros serviços competentes dos Estados Partes, cooperarão entre si, na medida do possível, mediante troca de informações em conformidade com o respectivo direito interno, com vistas a determinar:

a) Se as pessoas que atravessam ou tentam atravessar uma fronteira internacional com documentos de viagem pertencentes a terceiros ou sem documentos de viagem são autores ou vítimas de tráfico de pessoas;

b) Os tipos de documentos de viagem que as pessoas têm utilizado ou tentado utilizar para atravessar uma fronteira internacional com o objetivo de tráfico de pessoas; e

c) Os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados com o objetivo de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, os itinerários e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua detecção.

2. Os Estados Partes assegurarão ou reforçarão a formação dos agentes dos serviços competentes para a aplicação da lei, dos serviços de imigração ou de outros serviços competentes na prevenção do tráfico de pessoas. A formação deve incidir sobre os métodos utilizados na prevenção do referido tráfico, na ação penal contra os traficantes e na proteção das vítimas, inclusive protegendo-as dos traficantes. A formação deverá também ter em conta a necessidade de considerar os direitos humanos e os problemas específicos das mulheres e das crianças bem como encorajar a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.

3. Um Estado Parte que receba informações respeitará qualquer pedido do Estado Parte que transmitiu essas informações, no sentido de restringir sua utilização.

Artigo 11 - Medidas nas fronteiras

1. Sem prejuízo dos compromissos internacionais relativos à livre circulação de pessoas, os Estados Partes reforçarão, na medida do possível, os controles fronteiriços necessários para prevenir e detectar o tráfico de pessoas.
2. Cada Estado Parte adotará medidas legislativas ou outras medidas apropriadas para prevenir, na medida do possível, a utilização de meios de transporte explorados por transportadores comerciais na prática de infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo.
3. Quando se considere apropriado, e sem prejuízo das convenções internacionais aplicáveis, tais medidas incluirão o estabelecimento da obrigação para os transportadores comerciais, incluindo qualquer empresa de transporte, proprietário ou operador de qualquer meio de transporte, de certificar-se de que todos os passageiros sejam portadores dos documentos de viagem exigidos para a entrada no Estado de acolhimento.
4. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias, em conformidade com o seu direito interno, para aplicar sanções em caso de descumprimento da obrigação constante do parágrafo 3 do presente Artigo.
5. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de tomar medidas que permitam, em conformidade com o direito interno, recusar a entrada ou anular os vistos de pessoas envolvidas na prática de infrações estabelecidas em conformidade com o presente Protocolo.
6. Sem prejuízo do disposto no Artigo 27 da Convenção, os Estados Partes procurarão intensificar a cooperação entre os serviços de controle de fronteiras, mediante, entre outros, o estabelecimento e a manutenção de canais de comunicação diretos.

Artigo 12 - Segurança e controle dos documentos

Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, de acordo com os meios disponíveis para:

- a) Assegurar a qualidade dos documentos de viagem ou de identidade que emitir, para que não sejam indevidamente utilizados nem facilmente falsificados ou modificados, reproduzidos ou emitidos de forma ilícita; e
- b) Assegurar a integridade e a segurança dos documentos de viagem ou de identidade por si ou em seu nome emitidos e impedir a sua criação, emissão e utilização ilícitas.

Artigo 13 - Legitimidade e validade dos documentos

A pedido de outro Estado Parte, um Estado Parte verificará, em conformidade com o seu direito interno e dentro de um prazo razoável, a legitimidade e validade dos documentos de viagem ou de identidade emitidos ou supostamente emitidos em seu nome e de que se suspeita terem sido utilizados para o tráfico de pessoas.

IV. Disposições finais

Artigo 14 - Cláusula de salvaguarda

1. Nenhuma disposição do presente Protocolo prejudicará os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, especificamente, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados e ao princípio do non-refoulement neles enunciado.
2. As medidas constantes do presente Protocolo serão interpretadas e aplicadas de forma a que as pessoas que foram vítimas de tráfico não sejam discriminadas. A interpretação e aplicação das referidas medidas estarão em conformidade com os princípios de não-discriminação internacionalmente reconhecidos.

Artigo 15 - Solução de controvérsias

1. Os Estados Partes envidarão esforços para resolver as controvérsias relativas à interpretação ou aplicação do presente Protocolo por negociação direta.
2. As controvérsias entre dois ou mais Estados Partes com respeito à aplicação ou à interpretação do presente Protocolo que não possam ser resolvidas por negociação, dentro de um prazo razoável, serão submetidas, a pedido de um desses Estados Partes, a arbitragem. Se, no prazo de seis meses após a data do pedido de arbitragem, esses Estados Partes não chegarem a um acordo sobre a organização da arbitragem, qualquer desses Estados Partes poderá submeter o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça mediante requerimento, em conformidade com o Estatuto do Tribunal.

3. Cada Estado Parte pode, no momento da assinatura, da ratificação, da aceitação ou da aprovação do presente Protocolo ou da adesão ao mesmo, declarar que não se considera vinculado ao parágrafo 2 do presente Artigo. Os demais Estados Partes não ficarão vinculados ao parágrafo 2 do presente Artigo em relação a qualquer outro Estado Parte que tenha feito essa reserva.

4. Qualquer Estado Parte que tenha feito uma reserva em conformidade com o parágrafo 3 do presente Artigo pode, a qualquer momento, retirar essa reserva através de notificação ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 16 - Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

1. O presente Protocolo será aberto à assinatura de todos os Estados de 12 a 15 de Dezembro de 2000 em Palermo, Itália, e, em seguida, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque até 12 de Dezembro de 2002.

2. O presente Protocolo será igualmente aberto à assinatura de organizações regionais de integração econômica na condição de que pelo menos um Estado membro dessa organização tenha assinado o presente Protocolo em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo.

3. O presente Protocolo está sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, de aceitação ou de aprovação serão depositados junto ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas. Uma organização regional de integração econômica pode depositar o seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação se pelo menos um dos seus Estados membros o tiver feito. Nesse instrumento de ratificação, de aceitação e de aprovação essa organização declarará o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Informará igualmente o depositário de qualquer modificação relevante do âmbito da sua competência.

4. O presente Protocolo está aberto à adesão de qualquer Estado ou de qualquer organização regional de integração econômica da qual pelo menos um Estado membro seja Parte do presente Protocolo. Os instrumentos de adesão serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. No momento da sua adesão, uma organização regional de integração econômica declarará o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Informará igualmente o depositário de qualquer modificação relevante do âmbito da sua competência.

Artigo 17 - Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão mas não antes da entrada em vigor da Convenção. Para efeitos do presente número, nenhum instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica será somado aos instrumentos depositados por Estados membros dessa organização.

2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite, aprove ou adira ao presente Protocolo após o depósito do quadragésimo instrumento pertinente, o presente Protocolo entrará em vigor no trigésimo dia seguinte à data de depósito desse instrumento por parte do Estado ou organização ou na data de entrada em vigor do presente Protocolo, em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo, se esta for posterior.

Artigo 18 - Emendas

1. Cinco anos após a entrada em vigor do presente Protocolo, um Estado Parte no Protocolo pode propor emenda e depositar o texto junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, que em seguida comunicará a proposta de emenda aos Estados Partes e à Conferência das Partes na Convenção para analisar a proposta e tomar uma decisão. Os Estados Partes no presente Protocolo reunidos na Conferência das Partes farão todos os esforços para chegar a um consenso sobre qualquer emenda. Se todos os esforços para chegar a um consenso forem esgotados e não se chegar a um acordo, será necessário, em último caso, para que a alteração seja aprovada, uma maioria de dois terços dos Estados Partes no presente Protocolo, que estejam presentes e expressem o seu voto na Conferência das Partes.

2. As organizações regionais de integração econômica, em matérias da sua competência, exercerão o seu direito de voto nos termos do presente Artigo com um número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sejam Partes no presente Protocolo. Essas organizações não exercerão seu direito de voto se seus Estados membros exercerem o seu e vice-versa.

3. Uma emenda adotada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados Partes.
4. Uma emenda adotada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Protocolo entrará em vigor para um Estado Parte noventa dias após a data do depósito do instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação da referida emenda junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
5. A entrada em vigor de uma emenda vincula as Partes que manifestaram o seu consentimento em obrigar-se por essa alteração. Os outros Estados Partes permanecerão vinculados pelas disposições do presente Protocolo, bem como por qualquer alteração anterior que tenham ratificado, aceito ou aprovado.

Artigo 19 - Denúncia

1. Um Estado Parte pode denunciar o presente Protocolo mediante notificação por escrito dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A denúncia tornar-se-á efetiva um ano após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.
2. Uma organização regional de integração econômica deixará de ser Parte no presente Protocolo quando todos os seus Estados membros o tiverem denunciado.

Artigo 20 - Depositário e idiomas

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas é o depositário do presente Protocolo.
 2. O original do presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
- EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados pelos seus respectivos Governos, assinaram o presente Protocolo.

ANEXO II

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO Nº 5.948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006.

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

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

DECRETA:

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

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

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

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

IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

X - Ministério da Educação;

XI - Ministério das Relações Exteriores;

XII - Ministério do Turismo;

XIII - Ministério da Cultura; e

XIV - Advocacia-Geral da União.

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

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

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

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

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

Art. 5º Compete ao Grupo de Trabalho:

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

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

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

IV - elaborar a proposta do PNETP.

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

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

Art. 8º O Grupo de Trabalho terá prazo de noventa dias, a contar da sua instalação, para conclusão dos seus trabalhos, prorrogável, por mais trinta dias, pelo Secretário Especial de

Políticas para as Mulheres, pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos e pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante justificativa apresentada pelos coordenadores do colegiado.

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

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

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

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Márcio Thomaz Bastos

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.10.2006

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

§ 2º O termo “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 III

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos
DECRETO Nº 6.347, DE 8 DE JANEIRO DE 2008.

Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

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

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP, com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar os seus autores e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos, conforme Anexo a este Decreto.

§ 1º O PNETP será executado no prazo de dois anos.

§ 2º Compete ao Ministério da Justiça, em articulação com o órgão responsável pelo cumprimento de cada meta estabelecida no PNETP:

I - definir as metas de curto, médio e longo prazos; e

II - definir os órgãos e entidades que atuarão como parceiros no cumprimento de cada meta, levando-se em consideração suas atribuições e competências institucionais.

Art. 2º Caberá ao Ministério da Justiça a função de avaliar e monitorar o PNETP.

Art. 3º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP, com as seguintes atribuições:

I - apoiar o Ministério da Justiça no monitoramento e avaliação do PNETP;

II - estabelecer a metodologia de monitoramento e avaliação do PNETP e acompanhar a execução das ações, atividades e metas estabelecidas;

III - efetuar ajustes na definição de suas prioridades;

IV - promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais; e

V - elaborar relatório semestral de acompanhamento.

Art. 4º O Grupo Assessor será integrado por um representante, e respectivo suplente, de cada órgão a seguir indicado:

I - Ministérios:

- a) da Justiça, que o coordenará;
- b) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- c) da Saúde;
- d) do Trabalho e Emprego;
- e) do Desenvolvimento Agrário;
- f) da Educação;
- g) das Relações Exteriores;
- h) do Turismo;
- i) da Cultura;

II - da Presidência da República:

- a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos;
- b) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e
- c) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e

III - Advocacia-Geral da União.

§ 1º Os integrantes do Grupo Assessor serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Ministro de Estado da Justiça.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do Grupo Assessor representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil.

Art. 5º As atividades desenvolvidas no âmbito do Grupo Assessor serão consideradas serviço público relevante, não remunerado.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2008; 187º da Independência e 1120º da República.
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.1.2008

ANEXO

PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS – PNETP

EIXO ESTRATÉGICO 1 - PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Prioridade nº 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.

Ação 1.A.	Levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas.	
Atividade		
1.A.1.	Elaborar levantamento de pesquisas realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	MJ
Atividade		
1.A.2	Elaborar levantamento de boas práticas de serviços e experiências de prevenção ao tráfico de crianças e adolescentes realizadas no Brasil ou em outros países.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	SEDH
Atividade		
1.A.3.	Realizar levantamento de serviços e experiências referenciais da Proteção Social Especial no âmbito do Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS) realizadas no Brasil.	
Meta	Um levantamento realizado e publicado.	MDS
Atividade		
1.A.4.	Realizar jornada de debates para troca de experiências e conhecimentos.	
Meta	Uma jornada realizada.	MJ
Atividade		
1.A.5.	Realizar evento de divulgação dos resultados.	
Meta	Um evento realizado.	MJ
Atividade		
1.A.6.	Elaborar programa sobre Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para a TV Senasp.	
Meta	Um programa realizado.	MJ
Atividade		
1.A.7.	Realizar seminário informativo envolvendo funcionários da área consular.	

Meta	Um seminário realizado.	MRE
<i>Atividade</i>		
1.A.8.	Criar prêmio de incentivo a boas práticas.	
Meta	Uma premiação realizada.	MJ
<i>Atividade</i>		
1.A.9.	Elaborar levantamento das políticas sociais básicas mais afetas aos grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas.	
Meta	Um levantamento realizado.	MJ
Ação 1.B.	Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
1.B.1.	Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um mapeamento realizado e publicado.	SEDH
<i>Atividade</i>		
1.B.2	Realizar pesquisa sobre o perfil de atores relacionados ao tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Uma pesquisa realizada e publicada.	MJ
<i>Atividade</i>		
1.B.3.	Realizar pesquisa específica sobre tráfico para fins de remoção de órgão.	
Meta	Uma pesquisa realizada.	MS
<i>Atividade</i>		
1.B.4.	Fomentar a elaboração de monografias nos cursos da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).	
Meta	Uma estratégia de fomento implementada.	MJ
<i>Atividade</i>		
1.B.5.	Produzir estudo sobre o processo de estruturação e disseminação dos dados.	
Meta	Um estudo realizado.	MEC
<i>Atividade</i>		
1.B.6.	Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violências ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.	
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à DST/AIDS e o tráfico de pessoas desenvolvida.	MS
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação por procedência e por tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique as interfaces entre trabalho degradante, situação migratória e o tráfico de pessoas desenvolvida.	MTE

Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade à discriminação homofóbica, lesbofóbica e transfóbica e o tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique a relação entre discriminação étnico-racial e a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEPI R
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
Meta	Uma metodologia que identifique a vulnerabilidade de idosos em relação ao tráfico de pessoas desenvolvida.	SEDH
<i>Atividade</i>		
1.B.7.	Elaborar estudo sobre a legislação que disciplina o funcionamento de agências de recrutamento de trabalhadores, estudantes, esportistas, modelos, casamentos no Brasil e no exterior, entre outros, propondo, se for o caso, sua alteração.	
Meta	Um estudo realizado e publicado.	MJ
Ação 1.C.	Incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades.	
<i>Atividade</i>		
1.C.1.	Criar prêmio anual de pesquisas.	
Meta	Duas premiações realizadas.	MJ
<i>Atividade</i>		
1.C.2	Orientar a concessão de bolsas e apoio financeiro específicos, por meio de edital voltado para os programas de Instituição de Ensino Superior (IES).	
Meta	Um edital publicado.	MEC

Prioridade nº 2: Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos.

Ação 2.A.	Realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência quando necessário, para profissionais e agentes específicos.	
<i>Atividade</i>		
2.A.1.	Desenvolver material voltado para a formação dos trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino.	
Meta	Um material voltado para os trabalhadores da educação sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
Meta	Um material voltado para os alunos sobre Educação em Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas produzido.	MEC
<i>Atividade</i>		
2.A.2	Capacitar profissionais de saúde e agentes, direta ou indiretamente envolvidos na prevenção ao tráfico de pessoas.	
Meta	250 agentes formadores envolvidos nas comunidades tradicionais capacitados.	SEP PIR
Meta	500 equipes de Saúde da Família dos três Estados com maior índice de tráfico de	MS

	peças capacitados e 100% dos Centros de Referência do Trabalhador dos três Estados com maior índice de tráfico de pessoas capacitados.	
Meta	Cinco capacitações regionais para profissionais de comunicação social realizadas.	SED H
Meta	500 trabalhadores da educação nos níveis e modalidades de ensino capacitados.	MEC
Meta	Cinco capacitações regionais para os operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente realizadas.	SED H
Meta	800 agentes multiplicadores para a promoção dos direitos da mulher capacitados.	SPM
Meta	1.400 profissionais de segurança pública capacitados por meio da Rede Nacional de Ensino à Distância.	MJ

Prioridade nº 3: Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas.

Ação 3.A.	Apoiar projetos artísticos e culturais com enfoque no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
3.A.1.	Criar premiação para elaboração de slogan contra o tráfico de pessoas.	
Meta	Uma premiação nacional.	MinC
Atividade		
3.A.2	Estabelecer, nos editais de fomento à cultura, critérios condicionantes de divulgação de slogan do enfrentamento ao tráfico de pessoas, de acordo com a linguagem do projeto a ser financiado.	
Meta	100 projetos condicionados.	MinC
Ação 3.B.	Promover e realizar campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
3.B.1.	Realizar campanha nacional referente ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma campanha nacional dirigida aos usuários de produtos ou serviços oriundos do tráfico de pessoas realizada.	MJ
Meta	Uma campanha de prevenção ao tráfico de pessoas realizada.	SPM
Atividade		
3.B.2.	Apoiar campanhas promovidas por entidades envolvidas com o tema.	
Meta	Duas campanhas apoiadas.	MJ
Ação 3.C.	Sensibilizar atores de setores específicos com relação ao tráfico de pessoas.	
Atividade		
3.C.1.	Realizar encontro com profissionais da indústria do turismo, seguindo o calendário de encontros do Programa Turismo Sustentável e Infância (TSI), com inclusão do tema do tráfico de pessoas.	
Meta	18 encontros realizados.	MTur

<i>Atividade</i>		
3.C.2.	Sensibilizar a cadeia produtiva do turismo através da realização de seminários e da confecção de cartilhas educativas direcionadas a esse setor, nas regiões de maior vulnerabilidade.	
Meta	5.000 cartilhas produzidas.	MTur
Meta	18 seminários realizados.	MTur
<i>Atividade</i>		
3.C.3.	Realizar encontros com as entidades de pais e mestres, e grupos de jovens.	
Meta	Dois encontros realizados.	MS
<i>Atividade</i>		
3.C.4.	Realizar encontros técnicos com os gestores para a priorização dos grupos vulneráveis ao tráfico de pessoas nas políticas sociais básicas.	
Meta	Dois encontros realizados.	MJ

Prioridade nº 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos.

Ação 4.A.	Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos Municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
4.A.1.	Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos.	
Meta	Cinco parcerias realizadas.	SEDH
<i>Atividade</i>		
4.A.2	Estabelecer parcerias com órgãos competentes para o fornecimento de documentação civil básica.	
Meta	12 parcerias estaduais estabelecidas.	SEDH
<i>Atividade</i>		
4.A.3.	Elaborar e divulgar material informativo sobre condições de acesso a direitos.	
Meta	Cinco materiais elaborados e divulgados.	SEDH
Ação 4.B.	Promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores.	
<i>Atividade</i>		
4.B.1.	Divulgar nas entidades representativas de empregadores e trabalhadores e em outras instâncias, como a Polícia Rodoviária Federal, a obrigatoriedade da solicitação da certidão liberatória para transportar trabalhadores recrutados em Municípios distintos daquele onde se localiza a unidade produtiva.	

Meta	Uma cartilha produzida.	MTE
<i>Atividade</i>		
4.B.2.	Elaborar e implementar projeto-piloto de centro público de intermediação de mão-de-obra rural em Município identificado como foco de aliciamento para o trabalho escravo.	
Meta	Um projeto-piloto elaborado e implementado.	MTE
<i>Atividade</i>		
4.B.3.	Criar mecanismo de monitoramento da emissão da certidão liberatória, em articulação com a Polícia Rodoviária Federal.	
Meta	Um mecanismo criado.	MTE

Prioridade nº 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico.

Ação 5.A.	Formular e implementar um programa permanente e integrado de formação em atendimento, na perspectiva dos direitos humanos.	
<i>Atividade</i>		
5.A.1.	Inventariar os programas de capacitação e conteúdos existentes nos setores públicos governamentais e não-governamentais, bem como nos organismos internacionais com vistas a definir conteúdos básicos (referenciais mínimos) para a abordagem do tema.	
Meta	Um inventário elaborado.	MJ
<i>Atividade</i>		
5.A.2	Incentivar a incorporação dos conteúdos básicos (referenciais mínimos) referidos nos programas de capacitação já existentes nos órgãos governamentais.	
Meta	Uma estratégia de incorporação de conteúdos básicos nos programas inventariada implementada.	MJ
Ação 5.B.	Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.	
<i>Atividade</i>		
5.B.1.	Ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Dois serviços de recepção organizados.	MJ
<i>Atividade</i>		
5.B.2.	Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	

Meta	Dois núcleos apoiados.	MJ
<i>Atividade</i>		
5.B.3.	Criar e fortalecer os Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher.	
Meta	120 centros de referência criados ou fortalecidos.	SPM
<i>Atividade</i>		
5.B.4.	Desenvolver projeto-piloto a partir de um Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher em um Município selecionado para a estruturação de uma rede de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Um projeto-piloto desenvolvido.	SPM
<i>Atividade</i>		
5.B.5.	Apoiar a estruturação da rede de acolhimento (abrigos) a mulheres vítimas de violência ou traficadas e seus filhos.	
Meta	138 abrigos estruturados.	MDS
<i>Atividade</i>		
5.B.6.	Apoiar a estruturação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) existentes para atender às vítimas de violência e tráfico.	
Meta	996 CREAS mapeados e implantados.	MDS
<i>Atividade</i>		
5.B.7.	Apoiar a estruturação de novos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) para atender a violações dos direitos de vítimas de violência ou tráfico.	
Meta	567 novos CREAS estruturados.	MDS
<i>Atividade</i>		
5.B.8.	Incorporar o tema do tráfico de pessoas nas ações de atendimento das áreas de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS).	
Meta	Três ações com tema de tráfico de pessoas incorporado.	MS
Ação 5.C.	Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade da atenção à vítima.	
<i>Atividade</i>		
5.C.1.	Formalizar parceria entre órgãos de governo e entidades da sociedade civil, definindo papéis e responsabilidades para o atendimento adequado às vítimas.	
Meta	Um protocolo de intenções formalizado.	SEDH
<i>Atividade</i>		
5.C.2.	Desenvolver metodologia de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	Uma metodologia desenvolvida.	SPM

<i>Atividade</i>		
5.C.3.	Avaliar as atuações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
Meta	Uma avaliação realizada.	MJ
<i>Atividade</i>		
5.C.4.	Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes.	
Meta	Um manual elaborado.	SEDH
<i>Atividade</i>		
5.C.5.	Definir fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades entre os órgãos de defesa e responsabilização e os serviços de atendimento de saúde, assistência social, justiça e direitos humanos atuantes nas áreas de fronteira internacional, bem como nos casos de tráfico interestadual e intermunicipal.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MJ
<i>Atividade</i>		
5.C.6.	Definir fluxos de atendimento e procedimentos entre a rede consular brasileira no exterior e os serviços de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas no Brasil.	
Meta	Um fluxograma definido conjuntamente pelos órgãos envolvidos.	MRE
Ação 5.D.	Realizar capacitações articuladas entre as três esferas de governo, organizações da sociedade civil e outros atores estratégicos.	
<i>Atividade</i>		
5.D.1.	Capacitar profissionais e demais atores no adequado encaminhamento ou atendimento de vítimas de tráfico de pessoas.	
Meta	400 militares e profissionais de segurança pública atuantes prioritariamente nas áreas de fronteira capacitados com foco na abordagem e encaminhamento das vítimas do tráfico de pessoas.	MJ
Meta	100 profissionais atuantes no atendimento no Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos capacitados em tráfico e migração, com vistas à integração com o serviço de recepção a deportados e não-admitidos.	MJ
Meta	Rede de assistência capacitada nos 996 CREAS e respectivos CRAS, a partir do cruzamento com as áreas de fronteira, capitais, pesquisas e experiências já existentes.	MDS
Meta	20.000 profissionais da Rede de Atendimento à Mulher capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	SPM
Meta	500 profissionais de saúde capacitados na área de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas.	MS
Ação 5.E.	Realizar articulações internacionais para garantir os direitos das vítimas de tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		

5.E.1.	Fomentar debates com organizações internacionais atuantes no enfrentamento ao tráfico de pessoas com ênfase em atenção às pessoas traficadas, na perspectiva do respeito aos direitos humanos.	
<i>Meta</i>	Quatro debates realizados.	MRE

Prioridade nº 6: Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.

Ação 6.A.	Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.	
<i>Atividade</i>		
6.A.1.	Analisar projetos de lei sobre o tema e propor o aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Um relatório de análise legislativa com propostas de aperfeiçoamento elaborado.	MJ
<i>Atividade</i>		
6.A.2	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de uniformização do conceito de tráfico de pessoas, em consonância com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com 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 (Protocolo de Palermo) e com acordos internacionais ratificados pelo Brasil.	
<i>Meta</i>	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ
<i>Atividade</i>		
6.A.3.	Elaborar um anteprojeto de lei com proposta de criação de Fundo específico para financiar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Um anteprojeto de lei elaborado.	MJ

Prioridade nº 7: Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.

Ação 7.A.	Capacitar profissionais de segurança pública e operadores do direito, federais, estaduais e municipais.	
<i>Atividade</i>		
7.A.1.	Elaborar material de formação com conteúdos básicos para capacitação dos diversos atores envolvidos na repressão ao tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Uma apostila com conteúdo referencial elaborada.	MJ

<i>Atividade</i>		
7.A.2	Realizar oficinas regionais em matéria de investigação, fiscalização e controle do tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Cinco oficinas realizadas.	MJ
<i>Atividade</i>		
7.A.3.	Promover a realização de cursos sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública, preferencialmente por meio de suas instituições de formação, em parceria com entidades de direitos humanos.	
<i>Meta</i>	Seis cursos realizados.	MJ
<i>Atividade</i>		
7.A.4.	Incluir o tema do tráfico de pessoas nos currículos de formação dos profissionais de órgãos de justiça e segurança pública federais, estaduais e municipais.	
<i>Meta</i>	Cinco propostas de inclusão do tema do tráfico de pessoas apresentadas.	MJ
<i>Atividade</i>		
7.A.5.	Incluir o tema nos cursos realizados no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).	
<i>Meta</i>	50 agentes públicos capacitados.	MJ

Prioridade nº 8: Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Ação 8.A.	Padronizar e fortalecer o intercâmbio de informações entre os órgãos de segurança pública em matéria de investigação dos casos de tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
8.A.1.	Ampliar as ações do enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).	
<i>Meta</i>	27 GGIs com propostas de ampliação das ações negociadas.	MJ
<i>Atividade</i>		
8.A.2	Designar responsáveis nos Estados, indicados pelas corporações policiais, para intercâmbio de informações.	

<i>Meta</i>	Um representante por Estado designado.	MJ
<i>Atividade</i>		
8.A.3.	Desenvolver mecanismo-piloto para coibir o aliciamento para fins de tráfico de pessoas, por meio da rede mundial de computadores, e responsabilizar seus autores.	
<i>Meta</i>	Um mecanismo desenvolvido.	MJ
<i>Atividade</i>		
Ação 8.B.	Promover a aproximação e integração dos órgãos e instituições envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
8.B.1.	Realizar seminário de âmbito nacional para aproximação e troca de experiências de repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores pelas várias modalidades do tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Um seminário realizado.	

Prioridade nº 9: Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Ação 9.A.	Desenvolver, em âmbito nacional, mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas e conseqüente responsabilização de seus autores.	
<i>Atividade</i>		
9.A.1.	Elaborar guia de referência para facilitar a identificação de vítimas de tráfico pelos profissionais envolvidos no enfrentamento, observando o princípio de não-discriminação e o respeito aos direitos humanos.	
<i>Meta</i>	Um guia elaborado.	MJ
<i>Atividade</i>		
9.A.2	Capacitar os operadores do Ligue 100 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
<i>Meta</i>	Três capacitações realizadas.	SEDH
<i>Atividade</i>		
9.A.3.	Capacitar os operadores da Central de Atendimento à Mulher - 180 de forma a incluir o tema do tráfico de pessoas em todas as suas modalidades.	
<i>Meta</i>	100 operadoras capacitadas.	SPM

<i>Atividade</i>		
9.A.4.	Definir de forma conjunta/articulada fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema do Ligue 100.	
<i>Meta</i>	Um fluxo de encaminhamento definido.	SEDH
<i>Atividade</i>		
9.A.5.	Definir fluxo de encaminhamento que inclua competências e responsabilidades das instituições inseridas no sistema da Central de Atendimento à Mulher- 180.	
<i>Meta</i>	Uma proposta de encaminhamento construída.	SPM
<i>Atividade</i>		
9.A.6.	Apresentar, por meio de um grupo de trabalho, proposta de banco de dados sobre tráfico de pessoas, a partir da análise dos bancos de dados existentes relacionados direta ou indiretamente ao tema.	
<i>Meta</i>	Uma proposta de banco de dados elaborada.	MJ

Prioridade nº 10: Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Ação 10.A.	10.A. Ampliar os recursos humanos e estrutura logística das unidades específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, como um dos crimes contra os direitos humanos, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal.	
<i>Atividade</i>		
10.A.1.	Criar estruturas específicas de repressão aos crimes contra os direitos humanos nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal, nos locais indicados pela Coordenação-Geral de Defesa Institucional, dotando-as de recursos humanos e estrutura logística.	
<i>Meta</i>	Duas propostas de criação negociadas.	MJ

Prioridade nº 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.

Ação 11.A.	Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
11.A.1.	Fomentar a cooperação internacional por meio de oficiais de ligação nos três países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico.	
<i>Meta</i>	Três negociações para designação de oficiais de ligação realizadas.	MJ

<i>Atividade</i>		
11.A.2	Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior.	
<i>Meta</i>	Quatro instrumentos negociados.	MRE
<i>Atividade</i>		
11.A.3.	Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.	
<i>Meta</i>	Quatro acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal negociados.	MJ
<i>Atividade</i>		
11.A.4.	Realizar evento para discussão da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias e outros instrumentos internacionais.	
<i>Meta</i>	Um evento realizado.	MRE
Ação 11.B.	Fortalecer e integrar projetos de cooperação internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	
<i>Atividade</i>		
11.B.1.	Identificar os projetos de cooperação com organismos internacionais relacionados direta ou indiretamente ao tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Um levantamento elaborado.	MRE
<i>Atividade</i>		
11.B.2.	Articular os projetos de cooperação internacional a fim de evitar sobreposição de ações.	
<i>Meta</i>	Uma estratégia de articulação elaborada.	MRE
Ação 11.C.	Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.	
<i>Atividade</i>		
11.C.1.	Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas.	
<i>Meta</i>	Duas propostas de inclusão negociadas.	MRE

<i>Atividade</i>		
11.C.2.	Incluir na agenda das comissões mistas bilaterais antidrogas o tema da repressão ao tráfico de pessoas.	
Meta	Quatro propostas de inclusão negociadas.	MRE

ANEXO IV



Ministério da Justiça
SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA
PORTARIA Nº 31, DE 20 DE AGOSTO DE 2009

- O SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e conforme preceituado no Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008 e na Portaria nº 0237/08/MJ, de 30 de janeiro de 2008: CONSIDERANDO a necessidade de articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas do tráfico de pessoas; CONSIDERANDO a necessidade de ampliar e consolidar serviços de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos principais pontos de entrada e saída do País; CONSIDERANDO que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci prevê, dentre suas metas, o apoio ao desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

E CONSIDERANDO a necessidade de definir as atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados; **resolve:**

Art. 1º Os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas têm por principal função articular e planejar as ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, no âmbito estadual, e serão implementados em parceria entre o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, e os governos estaduais.

Art. 2º Compete aos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 3º Os Postos Avançados têm por principal função prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada.

Art. 4º Compete aos Postos Avançados:

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

II - Fornecer informações sobre:

a) documentos e procedimentos referentes a viagens nacionais e internacionais;

b) direitos e deveres de brasileiros(as) no exterior;

c) direitos e deveres de estrangeiros (as) no Brasil;

d) serviços consulares; e

e) quaisquer outras informações necessárias e pertinentes.

III - Prestar apoio para:

a) localização de pessoas desaparecidas no exterior;

b) orientações sobre procedimentos e encaminhamentos para as redes de serviço.

Art. 5º Os Postos Avançados receberão denominações que não os vinculem explicitamente ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, a fim de favorecer o acolhimento das vítimas e evitar serem estigmatizadas.

Art. 6º Os Núcleos e Postos Avançados, sempre que possível, serão compostos por equipes interdisciplinares com, pelo menos, um(a) psicólogo(a), um(a) assistente social e um(a) consultor(a) jurídico(a).

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ROMEU TUMA JÚNIOR

Publicada no DOU Nº 166, segunda-feira, 31 de agosto de 2009, Seção 1, página 37

ANEXO V

Ministério da Justiça
GABINETE DO MINISTRO
PORTARIA Nº- 749, DE 29 DE ABRIL DE 2010

Cria Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e visando dar cumprimento ao Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006:

CONSIDERANDO a necessidade de dar continuidade ao cumprimento das ações previstas na Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP;

CONSIDERANDO a necessidade de aprimorar os instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

CONSIDERANDO que o enfrentamento a esse crime organizado exige a integração de órgãos governamentais e da sociedade civil, resolve:

Art. 1º Constituir Grupo de Trabalho destinado a:

I - Propor metodologia de avaliação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP), com o objetivo de subsidiar a elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP);

II - Coordenar o processo de elaboração do II PNETP;

III - Promover a participação de organizações governamentais e da sociedade civil que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas no II PNETP; e

IV - Apresentar proposta de texto do II PNETP.

Art. 2º O Grupo de Trabalho, será composto por representante, titular e suplente, das seguintes Secretarias:

I - Secretaria Nacional de Justiça, que o coordenará;

II - Secretaria Nacional de Segurança Pública;

III - Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; e

IV - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Art. 3º O Grupo de Trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos, entidades da administração pública, organismos internacionais e entidades da sociedade civil para subsidiar os trabalhos a serem efetuados.

Art. 4º A participação no Grupo de Trabalho não será remunerada e seu exercício será considerado de relevante interesse público.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução das atividades previstas na presente Portaria serão custeadas pela Secretaria Nacional de Justiça.

Art. 6º O Grupo de Trabalho terá o prazo de 90 (noventa) dias, improrrogáveis, a partir da publicação desta Portaria, para concluir suas atividades.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ PAULO BARRETO

Publicado no DOU Nº 81, sexta-feira, 30 de abril de 2010, Seção 1, Página 78