



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARIA ISABEL PEIL DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRÁFICO DE MULHERES NO
BRASIL: análise da construção da Política Nacional de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Brasília – DF
2019

MARIA ISABEL PEIL DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRÁFICO DE MULHERES NO
BRASIL: análise da construção da Política Nacional de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Paula
Antunes Martins

Brasília – DF
2019

MARIA ISABEL PEIL DE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRÁFICO DE MULHERES NO
BRASIL: análise da construção da Política Nacional de
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Maria Isabel Peil de Oliveira

Professora Doutora Ana Paula Antunes Martins
Professora-Orientadora

Professora Doutora Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Examinadora

Brasília, 4 de julho de 2019

A todos que de alguma forma contribuíram para meu crescimento pessoal e acadêmico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Júlio César e Maria Ignez, por não medirem esforços para me educar. Obrigada por abdicarem de tanto para si, por mim, por tanto tempo. Por terem me ensinado o valor da educação, do respeito e da empatia pelo próximo. Por estarem ao meu lado e sempre me darem o apoio que precisei. Por me ensinarem que a vida é feita de altos e baixos, mas que com calma e serenidade as coisas se resolvem. Mãe, você é inspiração. Pai, você é segurança. Amo vocês com todo meu coração

Agradeço ao Pedro, meu namorado. Nesses quase oito anos você me trouxe paz, serenidade e muitas risadas gostosas. Sua dedicação, empenho e carisma com o próximo me incentivam a ser uma pessoa melhor. Caminhar ao seu lado deixa a vida mais leve. Te amo eternamente.

À minha orientadora, professora doutora Ana Paula, por tanta paciência e dedicação nesse processo. Obrigada por compartilhar comigo sua experiência profissional e conhecimento acadêmico, e por não medir esforços pela educação. Agradeço ainda à professora doutora Fernanda Natasha, por aceitar compor a banca. Se o final de semestre é estressante para nós, que dirá para vocês.

Agradeço à toda a minha família, os que estão perto e mesmo os que estão longe, e aos meus queridos amigos, em especial às minhas companheiras de jornada: Bella e Luiza. Sem vocês a graduação não teria sido a mesma. Desejo todo sucesso, realização e felicidade. E que sigamos juntas.

Não poderia deixar de agradecer a oportunidade de ingressar e me formar em uma universidade pública. Em um contexto de escabrosas contestações sobre sua produção científica e acadêmica, a universidade quebra barreiras e nos ensina a pensar de maneira crítica. Que possamos reconhecer o seu valor.

Mulher da Vida, minha irmã.

De todos os tempos.
De todos os povos.
De todas as latitudes.
Ela vem do fundo imemorial das
idades e
carrega a carga pesada dos mais
torpes sinônimos,
apelidos e apodos:
Mulher da zona,
Mulher da rua,
Mulher perdida,
Mulher à-toa.

Mulher da Vida, minha irmã.

Pisadas, espezinhas, ameaçadas.
Desprotegidas e exploradas.
Ignoradas da Lei, da Justiça e do
Direito.
Necessárias fisiologicamente.
Indestrutíveis.
Sobreviventes.
Possuídas e infamadas sempre por
aqueles que um dia as lançaram na
vida.
Marcadas. Contaminadas,
Escorchadas. Discriminadas.

Nenhum direito lhes assiste.
Nenhum estatuto ou norma as
protege.
Sobrevivem como erva cativa dos
caminhos,
pisadas, maltratadas e renascidas.

Flor sombria, sementeira espinhal
gerada nos viveiros da miséria, da
pobreza e do abandono,
enraizada em todos os quadrantes da
Terra.

Cora Coralina

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), em especial do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, a partir dos processos participativos utilizados para construção da referida Política. Tem-se como objetivo, portanto, compreender como esses processos influenciaram na formulação da PNETP, abordando o envolvimento da sociedade civil neste processo, bem como verificar se as demandas desses atores foram incorporadas à Política. Para tal, utilizou-se como processo metodológico análise documental e revisão bibliográfica. Como resultado, constatou-se que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas incorporou apenas 4, das 26 sugestões recebidas tanto na Consulta Pública quanto no Seminário Nacional. Concluiu-se, dessa forma, que ao não incorporar as sugestões trazidas pela sociedade, principalmente as relativas as especificidades do tráfico de mulheres, como exploração sexual e prostituição, a Política não se atentou para os distintos discursos inerentes à problemática.

Palavras-chave: Tráfico de mulheres. Participação da sociedade civil. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A centralidade do tráfico de mulheres e as principais questões envolvidas

Figura 2 – Diferenças conceituais entre os termos refugiado, tráfico de pessoas e migração

Figura 3 – Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Figura 4 - Definições da Política Nacional de Participação Social

Figura 5 – Linha do tempo do arcabouço internacional

Figura 5 – Propostas sugeridas e propostas incorporadas à Política Nacional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro Sintético da Definição do Tráfico de Pessoas

Quadro 2 – Grupo de Trabalho 1 – Consulta Pública

Quadro 3 – Grupo de Trabalho 4 – Consulta Pública

Quadro 4 – Grupo de Trabalho 1 – Seminário Nacional

Quadro 5 – Grupo de Trabalho 4 – Seminário Nacional

Quadro 6 – Política Nacional

Quadro 7 - Quadro Síntese - Capítulo III - Ações

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

PNETP - Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

GT - Grupo de Trabalho

MRE - Ministério das Relações Exteriores

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. TRÁFICO DE PESSOAS COMO PROBLEMA GLOBAL E SUAS IMPRECIÇÕES CONCEITUAIS	17
2.2. QUESTÕES DE GÊNERO, TRABALHO E TRÁFICO DE MULHERES PARA EXPLORAÇÃO SEXUAL: O CONTEXTO DO FENÔMENO	20
2.3. TRÁFICO <i>VERSUS</i> PROSTITUIÇÃO: CONTROVÉRSIAS NA DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DAS VÍTIMAS	23
2.4. QUESTÕES DE GÊNERO E A TRANSVERSALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO	25
2.5. INCORPORAÇÃO DE PERSPECTIVAS E DISCURSOS A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	26
3. CONTEXTUALIZAÇÃO	32
3.1. ACORDOS E PROTOCOLOS INTERNACIONAIS	32
3.2. ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	34
4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	38
5. OS DISCURSOS DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	40
5.1. CONSULTA PÚBLICA	40
5.2. SEMINÁRIO NACIONAL “A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS”	45
5.3. POLÍTICA NACIONAL	50
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
7. REFERÊNCIAS	62
8. ANEXOS	64

1. INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas é um dos mais graves crimes de violação aos direitos humanos que ocorre em proporção global. Não se sabe ao certo quando esse processo começou, no entanto, sabe-se que é uma prática que foi transmutada com o decorrer dos anos e de acordo com as novas realidades e práticas sociais. Em termos de acordos internacionais que tratem sobre a temática, o primeiro registro que se tem quanto ao fenômeno alude ao Tratado de Paris, em 1814 (CASTILHO *in* JUSTIÇA, 2008), e, especificamente em relação ao tráfico de mulheres, ao Tratado Internacional para Eliminação do Tráfico de Escravas Brancas, de 1904 (VENSON; PEDRO, 2013).

De acordo com o UNODC, estima-se que somente em 2016 quase 25 mil pessoas foram vítimas desse tipo de prática no mundo. Quanto às diferentes destinações do tráfico de pessoas, o tráfico para fins de exploração sexual foi o mais recorrente no Brasil entre os anos de 2005 e 2013, conforme o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas (2015). Mundialmente, esse fato se repete: das nove regiões definidas pelo UNODC, em seis delas o tráfico para exploração sexual foi o mais comum entre 2012 e 2014. Dentre os diversos perfis de pessoas traficadas, as mulheres representam mais de 50% do total e, considerando especificamente o tráfico de mulheres, em mais de 70% das vezes elas têm como destinação a exploração sexual (UNODC, 2016).

Na América do Sul, o cenário não é distinto. A principal destinação das vítimas do tráfico de pessoas é para exploração sexual, e mulheres e meninas, juntas, representam mais de 70% do total de pessoas traficadas (UNODC, 2016). No contexto brasileiro, a baixa produção de dados e a pouca articulação dos que são produzidos sobre esse fenômeno pode ser um empecilho para a construção das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Dentre os poucos existentes, o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas (2015) demonstra que o perfil das pessoas traficadas não difere do cenário mundial. O relatório constata, por meio de diversas bases de dados, tais como denúncias no Disque 100 e notificações no Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes, que as mulheres figuram majoritariamente como as principais vítimas do tráfico para exploração sexual.

Conforme os dados demonstram, o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, no contexto do tráfico de pessoas, é central. No entanto, existem opostas compreensões sobre o termo e o fenômeno. Se de um lado tem-se a perspectiva abolicionista, que defende toda e qualquer criminalização da exploração sexual e exploração da prostituição,

compreendendo qualquer mulher na indústria do sexo como vítima do tráfico de pessoas, sendo que o consentimento não é excludente ao crime, de outro, a perspectiva *transnacionalista*, termo cunhado por Kamala Kempadoo, entende que as mulheres são capazes de auto determinar se serão prostitutas ou não, compreendendo que a violação de direitos envolvida nesse tipo de prática é relativa às formas de trabalhos, e não a prostituição em si, e que o consentimento delas é essencial na configuração de tráfico. A compreensão desse debate é essencial para o entendimento acerca do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual e não se restringe somente ao debate teórico, estando presente no rol de marcos internacionais e, principalmente, no acordo internacional vigente, o chamado Protocolo de Palermo.

Para além disso, essa centralidade do tráfico para fins de exploração sexual e, principalmente das mulheres como as principais vítimas, são aspectos que chamam atenção para o fenômeno. Esses fatores evidenciam que as questões de gênero se constituem como fatores primordiais e permeiam não só o caráter público da problemática, mas a vida privada das mulheres envolvidas. Dentre eles, destaca-se os fatores pertinentes a dependência econômica das mulheres e a estrutura de poder intrafamiliar, muitas vezes marcada pela violência, assim como a ausência de espaços públicos no mundo do trabalho para mulheres, que sejam capazes de trazer independência a elas. Esses aspectos podem ser fatores preponderantes para que as mulheres se submetam, ou sejam submetidas, à exploração sexual.

Nesse cenário, as questões de gênero no contexto do tráfico de mulheres para exploração sexual demonstram que o problema atinge de maneira distinta homens e mulheres. Por conseguinte, a transversalidade emerge como uma estratégia para inserir o enfrentamento as desigualdades de gênero nas agendas governamentais. Essa transversalidade, prevista na Política Nacional Para Mulheres e nos Planos, é pensada não somente de maneira horizontal no governo federal, ou seja, entre as diversas pautas e temáticas que estão envoltas às desigualdades de gênero, mas, outrossim de maneira vertical, incorporando as agendas estaduais e municipais na elaboração de ações. Para além disso, a sociedade civil também é incorporada na construção e controle das políticas públicas, de maneira a incrementar outras perspectivas ao debate.

Nesse sentido, destaca-se, o que é argumentado por Boaventura, de que as perspectivas das mulheres traficadas importam. Compreende-se que as mulheres traficadas não constituem um “grupo” coeso e unívoco em suas demandas, como nenhum outro grupo o é, e que faz-se necessário, portanto, considerar as diferenças culturais das mulheres traficadas para garantia dos direitos humanos (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009). Destarte, entendendo a importância da participação da sociedade civil como um mecanismo possivelmente capaz de

dar visibilidade aos anseios das mulheres traficadas, e compreendendo que as perspectivas, interesses e opiniões podem ser divergentes, depreende-se que a participação da sociedade civil é possivelmente a melhor forma de articular e exteriorizar essas demandas, à medida que o Estado patrocina os espaços participativos, seja de maneira direta ou representativa, e a própria sociedade civil os fomenta, de maneira a influenciar as decisões.

No caso específico brasileiro e no rol dos marcos internacionais, o Brasil se tornou signatário de diversos tratados e acordos internacionais envoltos à temática do tráfico de pessoas. Dentre eles, destaca-se a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1949) e a 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), que mudaram importantes paradigmas no entendimento sobre o tráfico de pessoas e especialmente sobre o tráfico de mulheres. Além desses, um dos protocolos internacionais mais importantes assinados recentemente é o Protocolo de Palermo (2004), em que o ordenamento jurídico brasileiro se debruça para definir o termo tráfico de pessoas em sua política nacional.

Atento ao cenário mundial e brasileiro acima disposto, e os tratados internacionais assinados, o governo brasileiro tem empreendido esforços com o intuito de prevenir, repreender e dar atenção às vítimas do tráfico de pessoas, principalmente a partir da promulgação do Protocolo de Palermo, em 2004, do lançamento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2006, e dos 3 Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, tendo o primeiro sido lançado em 2008, e o último, em 2018.

A Política Nacional foi criada de maneira integrada a partir da formação de um Grupo de Trabalho Interministerial, que articulou diversas pastas do governo federal, dentre eles o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que atuaram como coordenadores do GT. Além disso, no processo de construção da Política buscou-se incluir a sociedade civil a partir de dois processos participativos: realização de uma consulta pública e de um seminário para discutir as consolidações das sugestões em forma de proposta. Os dois processos tiveram como objetivo “conferir legitimidade e aprofundar a discussão do tema e assegurar a participação da sociedade civil” (JUSTIÇA, 2008, p. 68).

Acerca do caso específico do tráfico de mulheres, Santos, Gomes e Duarte (2009) argumentam que a falta de objetivos compatíveis com as subjetividades e expectativas daquelas que foram traficadas é uma das principais razões para que uma política de enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual tenha sua eficácia discutida. Nesse cenário, emerge a participação da sociedade civil organizada como uma possível defensora das causas dessas mulheres. Dessa forma, compreendendo o que é

argumentado pelas autoras, de que as perspectivas das mulheres traficadas importam, e entendendo a importância dos mecanismos de participação social utilizados na construção da Política Nacional estabeleceu-se como pergunta de pesquisa:

Como os processos participativos de organizações da sociedade civil influenciaram na construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, especialmente em relação ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual?

Dessa forma, tem-se como objetivo geral buscar compreender como os processos participativos da sociedade civil influenciaram na formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial em relação ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Para percorrer tal caminho, serão observados os objetivos específicos de estudar o envolvimento da sociedade civil no combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, na formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; e verificar se as demandas acerca do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, trazidas pela sociedade civil, foram incorporadas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O trabalho justifica-se pela relevância do tráfico de pessoas, em especial o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual e as diferentes interpretações e perspectivas envolvidas nesse tipo de prática. Compreende-se que a complexidade do fenômeno enseja a necessidade de se contar com uma pluralidade de atores, tanto do Estado, mas, principalmente, da sociedade civil na construção de políticas públicas, especialmente as de enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, considerando a importância da transversalidade nas questões de gênero, principalmente a partir das perspectivas e anseios das mulheres traficadas.

No entanto, compreende-se o que é argumentado por Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal (2008), que a discussão entre sociedade civil organizada e Estado pode ser comprometida e limitada “pelos próprios grupos que estão hegemonicamente no poder [...] que enfraquece e despolitiza a relação da sociedade” (LEAL, LEAL *in* JUSTIÇA, 2008, p. 29). Dessa forma, ressalva-se que o presente trabalho abarca somente a sociedade civil que de fato atuou nos processos participativos de construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, apesar de se reconhecer as possíveis limitações de representação e das formas de articulação entre sociedade civil e governo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão desenvolvidos os principais conceitos utilizados para dar fundamentação ao trabalho. Portanto, serão aprofundadas as questões e os problemas relativos ao tráfico de pessoas e tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, bem como algumas especificidades desse tipo de prática, como as questões de gênero e a transversalidade das questões de gênero. Para além disso, serão abordados, ainda, não apenas conceitos, mas as controvérsias presentes na discussão sobre tráfico de pessoas, tráfico de mulheres e identificação das vítimas. Por fim, serão desenvolvidos os principais conceitos pertinentes à participação social e representação.

A figura a seguir ilustra, de maneira simplificada, os principais aspectos que serão tratados:

Figura 1 – A centralidade do tráfico de mulheres e as principais questões envolvidas



Fonte: elaboração própria

2.1. Tráfico de Pessoas como problema global e suas imprecisões conceituais

O tráfico de pessoas é um dos mais graves tipos de violação à dignidade da pessoa humana. Esse tipo de prática envolve, frequentemente, ameaça, violência, relações de poder e, principalmente, dinheiro, por se tratar de um “negócio” extremamente lucrativo, considerando-se a possibilidade constante de poder revender o corpo alheio (JUSTIÇA, [s.d.]). Apesar dos dados difusos e da subnotificação, estima-se que o lucro do tráfico de pessoas ultrapasse os 32 milhões de dólares ao ano (UNODC, 2018). Além disso, é uma prática que, normalmente, recorre à vulnerabilidade da vítima para ocorrer.

O último Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, realizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), com dados referentes ao ano de 2016, demonstra que houve um aumento no número de notificações de casos de tráfico de pessoas nos últimos anos, chegando ao número recorde. No referido ano, foram reportados ao UNODC quase 25 mil casos de tráfico de pessoas, contra os pouco mais de 10 mil registrados dez anos antes (2007). Destaca-se que esses números podem ser em decorrência de um aumento efetivo do fenômeno ou do aumento da capacidade de se identificar casos e vítimas (UNODC, 2018).

No contexto da América Latina, o mesmo relatório demonstra que houve um aumento de mais de 150% nos registros de tráfico de pessoas, desde 2007. Dentre os perfis das vítimas, as pessoas do sexo feminino figuram como as principais vítimas, representando mais de 80% do total de pessoas traficadas no ano de 2016. As destinações são diversas, sendo que a exploração sexual (58%) e o trabalho forçado (32%) aparecem como as mais registradas. Além disso, no fluxo das rotas do tráfico, menos de 5% dos casos notificados na América do Norte e na Europa são de pessoas oriundas de países da América do Sul, enquanto que na América Central e Caribe os números chegam a 25%, e, dentro da própria América do Sul, a 92% (UNODC, 2018)

O cenário brasileiro demonstra, a partir de dados coletados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), que no ano de 2013, 62 casos de pessoas traficadas oriundas do Brasil foram reportados ao MRE. Ressalta-se que esse número se refere somente às pessoas que, de alguma forma, entraram em contato com os postos consulares. Na série histórica, de 2005 a 2013, mais de 500 pessoas foram vítimas dessa prática no Brasil. No entanto, a pouca produção e articulação dos dados (QUAGLIA in JUSTIÇA, 2008) - evidenciada pela dificuldade em encontrar bases de dados nacionais sobre pessoas traficadas para a realização do presente trabalho - é um fato que chama atenção para o fenômeno: enquanto as Secretarias

Estaduais de Segurança Pública¹ informaram um total de 254 vítimas em 2013, a Secretaria de Direitos Humanos identificou 309 vítimas no mesmo ano (JUSTIÇA, [s.d.]).

Dessa forma, além das questões metodológicas das diferentes bases, ressalta-se que, conforme a definição utilizada da expressão “tráfico de pessoas”, a identificação de potenciais vítimas é variável. Piscitelli (2008) apresenta, a partir de duas pesquisas, que enquanto de um lado pode-se considerar um migrante sem documentação num processo migratório, que contou com algum tipo de ajuda, como vítima do tráfico de pessoas, de outro, essa tipificação pode ser muito mais subjetiva e pessoal, considerando as percepções e experiências pessoais. Esse fator evidencia que “a definição de tráfico utilizada na realização das pesquisas tem fundamentais consequências nos resultados obtidos” (PISCITELLI, 2008, p. 43).

Nesse sentido, o entendimento acerca do tráfico de pessoas é difuso. A preocupação com esse tipo de prática remete ao início do século XIX, quando se atentou para o tráfico de negros africanos para o trabalho escravo e para o tráfico de mulheres brancas para prostituição (KEMPADOO, 2005). A expressão, no entanto, surgiu como uma categoria jurídica que se fundamentou na necessidade de se vigiar e policiar as fronteiras transnacionais (VENSON; PEDRO, 2013). Posteriormente e na atualidade, as concepções que versam sobre o termo tráfico de pessoas passaram e continuam passando por constantes redefinições, alicerçadas nos distintos discursos, que conferem diferentes características a esse fenômeno.

A última definição que se tem nos mecanismos internacionais, e é a principal balizadora da Política Nacional brasileira, é dada pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional para Prevenir, Reprimir e Sancionar o Tráfico de Pessoas, em especial Crianças e Mulheres, (2000), mais conhecido como Protocolo de Palermo, que define o tráfico de pessoas como o

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 (JUSTIÇA, 2008, p. 67).

O conceito do tráfico de pessoas contido no Protocolo de Palermo, no entanto, não gera consenso entre as diferentes perspectivas. Enquanto de um lado ele pretende proteger

¹ Apenas 18 das 27 unidades da federação remeteram os dados para a pesquisa

os direitos das vítimas, de outro, “sua implementação acarreta diversos efeitos negativos para as pessoas a serem protegidas” (PISCITELLI, 2008, p. 31). Dentre eles, destaca-se a errônea interpretação de jovens na indústria do sexo como imigrantes ilegais, e não como vítimas, e o crescente número de organizações destinadas ao resgate de vítimas, que na realidade, “resgatam” prostitutas voluntárias em processos migratórios (PISCITELLI, 2008).

Para além desse debate, é importante perceber os aspectos subjetivos na definição do tráfico de pessoas do Protocolo de Palermo. Algumas expressões presentes no conceito, como “exploração da prostituição de outrem” e “outro tipo de exploração sexual”, possuem imprecisões conceituais que permitem múltiplas interpretações. Aparentemente, a definição se mantém neutra em relação a prostituição, no entanto, ao não definir exatamente o contorno do que as expressões significam, o Protocolo abre margem para interpretações difusas, considerando o desacordo existente em relação a elas, principalmente nos movimentos feministas (PISCITELLI, 2008).

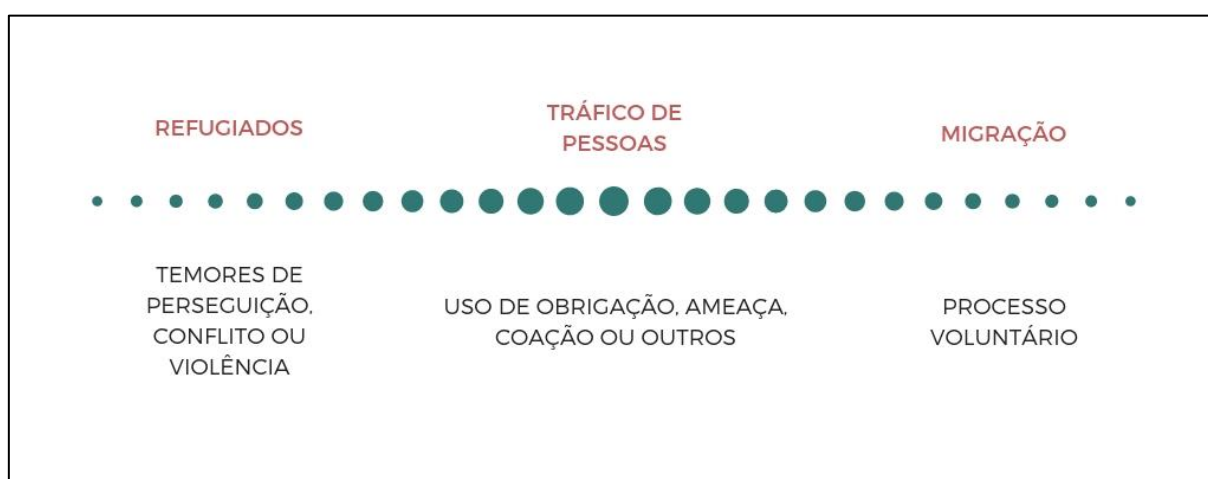
Dessa forma, uma pessoa pode ser considerada vítima, quando na verdade se é uma prostituta em migração, ou imigrante ilegal, quando se é na realidade vítima. Essa definição, portanto, fica ao critério da subjetividade e percepção da autoridade ou organização local que, muitas vezes, considera inclusive a formação, grau de escolaridade e origem social da pessoa em questão. Mais do que isso, as próprias experiências da possível vítima no processo são importantes na percepção e autodeterminação se ela foi vítima, ou não, do tráfico de pessoas. Esse debate conceitual enfatiza não só a complexidade do fenômeno, mas também enseja a necessidade de se contar com múltiplos atores, principalmente aqueles que se pretende proteger (CASTILHO *in* JUSTIÇA, 2008; PISCITELLI, 2008; SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009).

Nesse sentido, compreende-se que esse debate, sobre a definição do tráfico de pessoas, principalmente do tráfico para exploração, é uma “batalha discursiva que está longe de ser resolvida” (VENSON; PEDRO, 2013, p. 76). Conforme demonstrado, existem importantes controvérsias acerca de sua definição atual, contida no Protocolo de Palermo, que dizem respeito à não definição precisa de algumas expressões, que já foram aqui apresentadas. Essa divergência está relacionada, principalmente, a ambiguidade da redação e na interpretação que a autoridade local pode ter em relação à pessoa traficada, que pode ser compreendida de diferentes formas (CASTILHO *in* JUSTIÇA, 2008).

Faz-se mister, ainda, no contexto global contemporâneo de migração e pessoas em busca ou em status de refugiado, esclarecer as distinções entre ambos os termos e o tráfico de pessoas. De acordo com a Agência da ONU para Refugiados, a principal diferença entre os

termos é a causa para o deslocamento: se no contexto do termo “migrante” as causas são dadas num processo voluntário, de livre e espontânea vontade, no contexto dos refugiados as causas para tal decorrem de “fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”” (ACNUR). No caso do tráfico de pessoas, conforme o Protocolo de Palermo, a identificação das vítimas nessas condições se dá mediante a utilização de algum tipo de obrigação, ameaça, coação ou outros. De maneira simplificada, a figura a seguir ilustra a diferença entre os termos:

Figura 2 – Diferenças conceituais entre os termos refugiado, tráfico de pessoas e migração



Fonte: elaboração própria

2.2. Questões de gênero, trabalho e tráfico de mulheres para exploração sexual: o contexto do fenômeno

Muito embora o conceito de tráfico de pessoas seja amplo, como explicitado acima, e envolva diversas situações como o tráfico de órgãos e o tráfico para o trabalho escravo, o fenômeno envolve muito especialmente o problema do tráfico de mulheres. Elas são as principais vítimas do tráfico de pessoas, representando 51% do total de pessoas traficadas mundialmente, de acordo com a UNODC. Destaca-se que esse estudo considerou como perfil para as vítimas homens, mulheres, meninos e meninas, demonstrando que as mulheres são majoritariamente as principais vítimas desse fenômeno. Considerando o tráfico de homens,

85,7% das vítimas são para o trabalho escravo. Entretanto, o mesmo cenário não se repete para as mulheres: 72% das mulheres traficadas tem como destinação a exploração sexual (UNODC, 2016)

Na América Latina a forma de exploração mais frequentemente identificada é para fins sexuais, constituindo 57% do total de casos. Em relação ao perfil das pessoas traficadas, as mulheres representam 45% do total, seguida de meninas, que correspondem a 29%, enquanto que homens equivalem a apenas 15% (UNODC, 2016). No Brasil, o perfil das pessoas traficadas que figuram nas denúncias do Disque 100, da Secretaria dos Direitos Humanos, é predominantemente de mulheres. Corroborando esse dado, o mesmo relatório traz as notificações de casos de tráfico de pessoas por sexo, registrados no Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes, do Ministério da Saúde, que identifica que em mais de 70% dos casos as pessoas traficadas também são mulheres (JUSTIÇA, [s.d.]

Apesar dos dados difusos no Brasil, há um consenso muito forte entre as diferentes bases: o perfil da pessoa traficada é predominantemente composto por mulheres. Além disso, em 65% dos casos, a destinação das vítimas é para a exploração sexual, seja internacional, ou nacional, somando juntos, 220 dos 340 casos identificados no ano de 2013. No contexto internacional, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) demonstra que dos 62 casos reportados aos postos consulares em 2013, 41 deles referiam-se a mulheres em situação de exploração sexual, enquanto nenhum caso referia-se a homens nesse tipo de exploração (JUSTIÇA, [s.d.]

A partir dos dados, é perceptível que o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual é central no contexto do tráfico de pessoas. Inicialmente, a definição do tráfico de pessoas esteve conceitualmente atrelada a prostituição e ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. No entanto, os discursos que deram origem aos termos, conceitos e definições se pautavam por distintos entendimentos: que o ideal de pureza da mulher deveria ser preservado; pela associação entre mulher e doença, ou entre mulher e fraqueza, e até pela noção de que as prostitutas eram mulheres públicas (VENSON; PEDRO, 2013).

Nesse sentido, cabe ressaltar que as definições de tráfico de pessoas precisam ser contextualizadas (FONSECA, 2016; SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009), no sentido de compreender que a preocupação com o tráfico se pautou em distintos discursos. Pautou-se, num primeiro momento (e talvez se pautou, até hoje), na preocupação com o atentado à moralidade e aos bons costumes e, posteriormente, na compreensão de que a prostituição seria um atentado à dignidade humana. Finalmente, há ainda a interpretação que o exercício da prostituição seria uma expressão de liberdade das mulheres que por conta própria decidissem exercê-la. As duas

últimas interpretações, no entanto, ainda são muito presentes no debate acerca do tráfico de mulheres para fins exploração sexual e geram muitas divergências dentro dos movimentos feministas sobre a melhor forma de se conceituar e compreender tanto a prostituição, quanto o tráfico de pessoas (LEAL E LEAL *in* DICIONÁRIO DA INFÂMIA, 2015).

Faz-se necessário, outrossim, ressaltar que não existe uma definição consensual sobre o que é o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Conforme será demonstrado, esse termo é muito mais subjetivo e está relacionado a muitas outras questões, entre elas prostituição e consentimento. No entanto, é perceptível, a partir dos dados supracitados, que as mulheres são as que mais sofrem com o tráfico de pessoas e que a destinação delas, dentre os diversos tipos, é majoritariamente para exploração sexual. Percebe-se, destarte a centralidade que o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual representa no tráfico de pessoas, evidenciando, para além de outros fatores, que as questões de gênero se constituem como um fator preponderante nesse crime (QUAGLIA *in* JUSTIÇA, 2008).

Acerca das questões de gênero, destaca-se a correlação entre a prostituição e as condições de trabalho para mulheres no início do século XX. Essa relação, marcada pela ausência de posições de trabalho para mulheres que fossem tão lucrativos, favorecia o exercício da prostituição (VENSON; PEDRO, 2013). Tal característica evidencia que, concomitantemente calcada nas desigualdades sociais e econômicas, as razões para que mulheres se encontrem na situação de tráfico devem ser consideradas (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009). À luz deste argumento, destaca-se a esfera privada da vida dessas mulheres, muitas vezes marcada pela dependência econômica, violência sexual e abuso de poder, assim como a esfera pública, marcada pela ausência de políticas públicas e espaços públicos de trabalho que sejam capazes de trazer a emancipação das mulheres (OKIN, 2008).

No Brasil, a lacuna de políticas públicas que tenham o intuito de emancipar e promover independência às mulheres decorre da própria forma como as questões de gênero foram inseridas na agenda pública brasileira. Destaca-se que se inicialmente as políticas foram pautadas meramente pelo seu caráter assistencialista, com a democratização e, principalmente, a participação de movimentos feministas, algumas políticas passaram a incluir as questões de gênero, reconhecendo as desigualdades, com o intuito de trazer autonomia e independência às mulheres (FARAH, 2004).

À luz da perspectiva das mulheres traficadas como um importante ator no debate do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, Boaventura argumenta que a eficácia das políticas públicas pode ser discutida por não incorporar na formulação de diretrizes os objetivos e as expectativas das mulheres traficadas (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009). No mesmo

sentido, Piscitelli (2008) argumenta que apesar de se pretender proteger os direitos humanos, por vezes, o contrário acaba acontecendo por não se considerar as subjetividades das principais pessoas envolvidas no fenômeno: a potencial vítima ou imigrante ilegal.

2.3. Tráfico versus Prostituição: controvérsias na definição e identificação das vítimas

No que concerne ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual é importante atentar-se para outros debates, considerando que, para além das questões de gênero, esse fenômeno é repleto de especificidades. Dentro desse debate, destacam-se as diferentes interpretações que as diversas abordagens feministas têm sobre o tráfico de mulheres e prostituição. Essencialmente, essas interpretações giram em torno, de um lado, da perspectiva do abolicionismo e, de outro, das apoiadoras do direito das trabalhadoras da indústria do sexo, denominadas por Kamala Kempadoo (2005) como *transnacionalistas* (BAZZANO, 2013; KEMPADOO, 2005).

Na abordagem abolicionista, compreende-se a prostituição como uma mera reprodutora da violência de gênero e como a “pior forma de opressão patriarcal e a forma mais intensa de vitimização” (KEMPADOO, 2005, p. 58). Dessa maneira, nesse contexto de radicalização das relações, as mulheres seriam forçadas a prostituição pela indústria do sexo, a partir da submissão delas em relação a autoridade e controle que os homens exercem. Nessa perspectiva, a prostituição é tida como uma violação aos direitos humanos e o consentimento delas, no contexto do tráfico de pessoas, considerado irrelevante pois, para essa vertente, não há a distinção entre prostituição forçada e prostituição voluntária (BAZZANO, 2013).

Dessa forma, toda e qualquer mulher imigrante identificada na indústria do sexo, trabalhando como prostituta, é compreendida como vítima do tráfico de pessoas. Essa perspectiva, então, desconsidera as subjetividades da mulher no processo de imigração e, por isso, é assimilada como uma “lógica burguesa e imperialista” (KEMPADOO, 2005, p. 59) por não compreender outros aspectos envoltos ao fenômeno do tráfico de pessoas. Dentre eles, destaca-se a inobservância das abolicionistas a tendência de imigração de mulheres oriundas de países pobres e desiguais nos espaços de trabalho entre homens e mulheres, tidos como de Terceiro Mundo, para países de Primeiro, em busca de oportunidades (KEMPADOO, 2005).

Em contrapartida ao radicalismo da abordagem abolicionista, a perspectiva das *transnacionalista* defende que a prostituição não é uma afronta aos direitos humanos, pois

compreende que as mulheres são capazes de auto determinar e decidir se serão, ou não, prostitutas. Nesse contexto, a prostituição se daria como justiça social, por entender e contextualizar o discurso de uma maneira mais plural, incorporando outras visões. Dessa forma, uma prostituta num processo migratório é, se consentido por ela, apenas uma prostituta num processo migratório. O que caracterizaria a violação aos direitos humanos, não seria a prostituição em si, mas a forma de trabalho a qual essas mulheres poderiam vir a ser expostas (FONSECA, 2016).

Dessa forma, essa vertente do movimento feminista defende que o consentimento da mulher, num contexto de possível tráfico de pessoas, é essencial para determinar se ela foi de fato vítima, ou não desse tipo de tráfico. Nesse sentido, então, há a diferenciação entre prostituição forçada, que configura tráfico de pessoas, e a prostituição voluntária, em que a mulher opta por exercê-la, como qualquer outro trabalho. Como forma de combate ao tráfico de pessoas, a perspectiva transnacionalista defende a regulamentação e garantia de direitos às prostitutas pois entende que “isto diminuiria as condições de exploração, coerção e engano presentes na situação do tráfico de pessoas” (BAZZANO, 2013, p. 8), além disso, seria de um mecanismo mais favorável às denúncias, pois elas não seriam entendidas como criminosas, por estarem praticando uma profissão ilegal (BAZZANO, 2013).

Retomando o Protocolo de Palermo, ele compreende que na identificação da vítima de exploração, o consentimento dado por ela é irrelevante caso tenha recorrido

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 (JUSTIÇA, 2008, p. 67).

No entanto, conforme demonstrado, as imprecisões contidas nessa definição geram ambiguidades de interpretações entre as autoridades. Dessa forma, compreendendo, teoricamente, essa discussão conceitual e normativa dos países membros, optou-se, na consolidação do Protocolo de Palermo, por não tutelar sobre a criminalização da prostituição, deixando à cargo dos próprios países “travar essa discussão em nível nacional” (LEAL, 2011, p. 260) ; (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009; SCACCHETTI, 2011)

Nesse sentido, pela lacuna de uma definição precisa acerca do que é prostituição e exploração sexual, dentre outros, ambas as perspectivas se sentiram contempladas. De um lado, as defensoras da perspectiva abolicionista compreenderam que a definição contida no Protocolo abre margem para compreensão da prostituição como violação aos direitos humanos,

e das mulheres na indústria do sexo como vítimas do tráfico de pessoas, e as chamadas transnacionalistas entenderam que o Protocolo trata apenas sobre a prostituição forçada e permite os governos compreenderem a prostituição não apenas como tráfico de pessoas (BAZZANO, 2013).

2.4. Questões de gênero e a transversalidade como estratégia de enfrentamento

Conforme citado, as questões e desigualdades de gênero desempenham papel fundamental na centralidade que o tráfico de mulheres para exploração sexual desempenha no tráfico de pessoas. Dessa forma, compreende-se “que este problema pode afetar de maneira diferente a homens e mulheres e que, para tanto, as soluções também podem ter um impacto diferenciado” (COSTA; PORTO, [s.d.], p. 460). Faz-se necessário, dessa forma, compreender que as políticas públicas que se pressupõem a tratar essa problemática precisam considerar “a transversalidade na perspectiva de gênero, ou seja, rearticular ações políticas e sociais sob o olhar de gênero” (COSTA; PORTO, [s.d.], p. 455).

No Brasil, a “transversalidade de gênero foi adotada como estratégia de atuação” no processo de estruturação da política para mulheres, buscando reorientar as políticas em busca da igualdade de gênero (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 35). Não se restringindo à transversalidade somente interna ao aparelho estatal, a participação também esteve presente na consolidação desse processo a partir da reestruturação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM). Além disso, como forma de fortalecer a transversalidade das ações destinadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero, foram criadas unidades que “respondessem pela implementação de ações que integrassem a política para as mulheres em diferentes órgãos governamentais” (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 47).

Destarte, os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, principais mecanismos de operacionalização da Política Nacional para Mulheres, evidenciaram a importância da transversalidade na redução das desigualdades de gênero, estabelecendo distintas maneiras de inseri-la nas ações. Inicialmente a preocupação pautava-se na horizontalização, dentro da esfera federal, dos diferentes órgãos do governo, estabelecendo a não hierarquização e integração com outras abordagens. Num segundo momento, a preocupação se manteve e se atentou, para além disso, para a gestão e o monitoramento. A preocupação desses dois Planos, portanto, era

focalizada na “gestão por meio de setores governamentais e da coordenação horizontal, especialmente em nível federal” (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 54).

No terceiro Plano Nacional igualmente se manteve a atenção para esses aspectos, no entanto, também se atentou para a dimensão democratizante do significado de transversalidade, a partir do incentivo à criação de espaços de participação, presente desde as primeiras edições do Plano, e a compreensão que além da horizontalidade entre os entes do governo federal, a verticalidade entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – era necessária. Portanto, essa verticalização demonstrou “a importância do desenvolvimento de planos municipais e estaduais de políticas para as mulheres (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 54) e que “a dimensão federativa representa, simultaneamente, potencialidade e desafio para a efetivação da política para mulheres” (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 55). No que concerne à participação social na transversalidade nas questões de gênero, o Plano ainda enfatizou a criação de relação entre Estado e sociedade civil.

Reiterando, faz-se mister contextualizar o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual e considerar os fatores que levam uma mulher a ser vítima do tráfico de pessoas, destacando-se, dessa forma, questões de cunho privado que repercutem nas desigualdades de gênero, como a violência intrafamiliar. No entanto, pensar nas desigualdades de gênero de maneira transversal corresponde compreender que a problemática vai além: aspectos e fatores sociais como trabalho, saúde, educação e moradia também fazem parte do problema e precisam ser incorporados ao enfrentamento (COSTA; PORTO, [s.d.]). Para tanto, “considerando a importância dos movimentos feministas e de mulheres [...] é fundamental que essa articulação [...] incorpore a participação social” (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 41) pois é necessário “o reconhecimento de suas diferenças e o desenvolvimento de ações para públicos específicos (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 50).

2.5. Incorporação de perspectivas e discursos a partir da participação social

A partir do exposto, que as perspectivas e subjetividades das mulheres em processos migratórios com fito de prostituição devem ser consideradas e inseridas no debate do tráfico de pessoas, compreende-se que a participação de múltiplos atores no processo de construção de uma política pública de enfrentamento a esse fenômeno é essencial. Para Leal

(2011), “o enfrentamento ao tráfico de pessoas, enquanto um fenômeno transnacional, requer analisar o processo de construção da política nacional por meio da relação sociedade e governo brasileiro” (LEAL, 2011, p. 248). Dessa forma, a participação social, a partir de mecanismos representativos e diretos, é instrumento imprescindível para cumprir com esse pressuposto.

Sobre formas de inserir essas perspectivas, Avritzer (2008) cunha o termo *instituições participativas*, que se constitui como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação dessas políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Depreende-se que essa definição engloba tanto as diferentes formas de participação direta e representativa via associações ou coletivos de representação de interesses. Nesse sentido, então, Avritzer discorre sobre três desenhos participativos – de baixo para cima (*bottom up*), partilha de poder e ratificação, que variam conforme três aspectos: maneira que a participação se organiza, maneira como o Estado se relaciona com a participação e maneira como a legislação obriga a participação ou não. Além disso, “o sucesso dos processos participativos está relacionado [...] à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47) (AVRITZER, 2008). O quadro seguinte sintetiza o que foi disposto:

Figura 3 – Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Tipo de desenho	Orçamento Participativo Desenho de baixo para cima	Conselho de políticas Desenho de partilha	Plano diretor municipal
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/ Dependência do Sistema político	Alta	Média	Baixa

Fonte: AVRITZER, 2008, p. 60

O quadro, desenvolvido por Avritzer, é uma proposta metodológica de análise dos efeitos da participação social, a partir da sua capacidade democratizante e da sua efetividade

e dependência do sistema. Apesar de não se pretender atingir esses objetivos, compreendendo ser essa uma limitação do presente trabalho, ressalta-se a importância de se compreender o que é proposto pelo autor.

Nessas instâncias, a participação pode ocorrer a partir de diferentes formas, entre elas a participação direta e a representação. Para Young (2000), como uma forma de incluir essas perspectivas no debate, a representação é essencial nas democracias de massas, de forma que a criação de espaços de inter-relação entre Estado e sociedade tenha capacidade de influenciar nas decisões governamentais. Refutando a ideia de representação por substituição e identidade, Young apresenta então uma nova formulação: a de representação como um relacionamento diferenciado, entre representantes e representados, que se estende no espaço e no tempo, e se apoia na tentativa de não unificar os entes representados, compreendendo que mesmo em perspectivas semelhantes, os indivíduos podem ter opiniões e interesses divergentes. Esse relacionamento se daria, de maneira eficaz, por uma forte conexão entre as partes, contando com momentos de autorização e prestação de contas. No caso específico das organizações da sociedade civil, essa é “uma importante instância de consolidação e expressão de perspectivas sociais” (YOUNG, 2006, p. 187).

Sobre a representação de determinados grupos ou interesses a partir da sociedade civil, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) apresentam argumentos que indicam que esta pode ser a melhor forma de representar os interesses daqueles que se pretendem representados, considerando que este modo de representação não possui as mesmas limitações de autorização e prestação de contas que o voto, apesar de possuir suas próprias. Dessa forma, num contexto de mudanças nas democracias de massa e da pluralização de atores, a capacidade de interlocução entre Estado e sociedade cresce à medida que o primeiro cria novas instâncias de participação na formulação e execução de políticas públicas, e o segundo cria mecanismos de legitimação dos interesses dos representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

No contexto brasileiro, o período de ditadura militar foi marcado pela ausência de participação social institucionalizada, no entanto, “isso não impediu que por fora dos espaços oficiais e controlados, uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias florescesse” (CICONELLO, 2008, p.1). Na década de 1980, portanto, buscou-se maneiras de exercer as democracias participativa e deliberativa, pois compreendeu-se que a democracia representativa possuía limites. A partir de experiências municipais que mostraram que de fato era possível criar instâncias e mecanismos de participação em que os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios e

diretrizes sobre participação social na construção, implementação e controle social de políticas públicas (CICONELLO, 2008).

Dessa forma, considerando o histórico de mobilização social e a vontade política em determinados períodos desde a redemocratização brasileira, o Brasil se constituiu como “um celeiro de iniciativas e de ideias no que diz respeito a ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas” (CICONELLO, 2008, p. 1). Dentre essas iniciativas, Claro e Júnior (2015) ajudam a compreender os termos relativos à participação social, que estão presentes na Política Nacional de Participação Social².

Figura 4 - Definições da Política Nacional de Participação Social

Termo	Definição	Base Jurídica
Sociedade Civil	“O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.”	Artigo 2º, I, do Decreto nº 8.243/2014
Conselho de Políticas Públicas	“Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.”	Artigo 2º, II, do Decreto nº 8.243/2014
Comissão de Políticas Públicas	“Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.”	Artigo 2º, III, do Decreto nº 8.243/2014
Conferência Nacional	“Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.”	Artigo 2º, IV, do Decreto nº 8.243/2014
Ouvidoria Pública Federal	“Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.”	Artigo 2º, V, do Decreto nº 8.243/2014

² Em abril de 2019, o Governo Federal assinou o Decreto Nº 9.759, que pretendia diminuir o número de Conselhos de Políticas Públicas. No entanto, uma decisão do Superior Tribunal Federal entendeu que conselhos criados por lei não podem ser extintos.

Mesa de Diálogo	“Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.”	Artigo 2º, VI, do Decreto nº 8.243/2014
Fórum Interconselhos	“Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.”	Artigo 2º, VII, do Decreto nº 8.243/2014
Audiência Pública	“Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.”	Artigo 2º, VIII, do Decreto nº 8.243/2014
Consulta Pública	“Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.”	Artigo 2º, IX, do Decreto nº 8.243/2014
Ambiente Virtual de Participação Social	“Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.”	Artigo 2º, X, do Decreto nº 8.243/2014

Fonte: (CLARO; JÚNIOR in VASCONCELOS; BOTECA, 2015, p. 12)

Dentre os inúmeros resultados dessas iniciativas destaca-se a inserção de temas transversais na agenda política nacional, que geraram ganhos reais para o enfrentamento as desigualdades sociais. Dentre elas, ressalta-se as que se propõem a combater as desigualdades de gênero, como a elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres, que contou com a participação de mais de 120 mil mulheres entre as instâncias municipais e estaduais.

Destarte, em temas transversais, como o tráfico de pessoas, mas mais especialmente o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, que possui questões de gênero como fator preponderante em sua prática, a participação social se torna instrumento imprescindível para a compreensão de problemas ou temas da agenda pública a partir de diversas perspectivas. É importante ressaltar que essas diversas perspectivas saem da dualidade Estado *versus* sociedade civil, compreendendo que esta não é composta somente de entes unívocos, mesmo que em grupos ou segmentos sociais semelhantes, e que, portanto, a

participação é essencial. Dessa forma, dentre os mecanismos de participação, a representação, num contexto de democracias de massas, é necessária, e a participação direta, como em Consultas Públicas, igualmente. O cenário brasileiro demonstra que a participação social tanto na construção quanto implementação e controle social das políticas públicas é necessária e possível, apesar de possuir suas próprias limitações.

Nesse capítulo pretendeu-se desenvolver os principais temas pertinentes ao tráfico de pessoas e tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, com o intuito de compreender, pelo menos em parte, como ocorrem os fenômenos e quais aspectos estão por trás da centralidade do tráfico de mulheres. Para isso, buscou-se compreender algumas das especificidades das questões de gênero nesse tipo de prática e os debates relativos à definição de tráfico, prostituição e consentimento, além de como essas controvérsias surgem não apenas nos acordos internacionais, mas outrossim nos movimentos feministas. Por fim, compreendendo que a transversalidade nas questões de gênero se faz presente no fenômeno, e que ela pode ocorrer não somente de maneira interna ao Estado e seus níveis federativos, mas entre Estado e sociedade civil, assim como a experiência brasileira demonstra, e o que foi argumentado por diversos autores, como Santos, Gomes e Duarte (2009) e Castilho (2008), que as perspectivas das mulheres traficadas importam, e que a falta das perspectivas delas pode ser um empecilho para a construção de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, depreende-se que a participação social é instrumento imprescindível para tal. Portanto, o objetivo do trabalho é compreender como se deu, se se deu, essa participação social na construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, especialmente no que diz respeito ao tráfico de mulheres, a partir dos mecanismos de participação social utilizados.

A visão aqui construída, de que a formulação de um problema público deve partir de distintos discursos, e não somente daqueles presentes no Estado, caracteriza-se como uma visão contra hegemônica do que se entende por políticas públicas, contrapondo-se ao entendimento de que somente o governo as produz. Nessa abordagem, portanto, a participação social se constitui como um fundamental mecanismo, pois interfere no sentido que a política pública adquire a partir da incorporação de outras perspectivas, compreendendo que esta pode ser construída de maneira conjunta.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. Acordos e Protocolos internacionais

Conforme apresentado, a definição de tráfico de pessoas, e especialmente de tráfico de mulheres, não é consensual. Essa divergência presente no campo teórico aparece igualmente nos acordos, convenções e protocolos internacionais. Neles, as diferentes concepções sobre o que é tráfico de pessoas, prostituição e exploração sexual, que determina quem são as vítimas, foram definidas e redefinidas de maneiras distintas ao longo do tempo, e podem ser divididas em três fases principais, marcadas por importantes mudanças paradigmáticas. (WIECKO *in* JUSTIÇA, 2008).

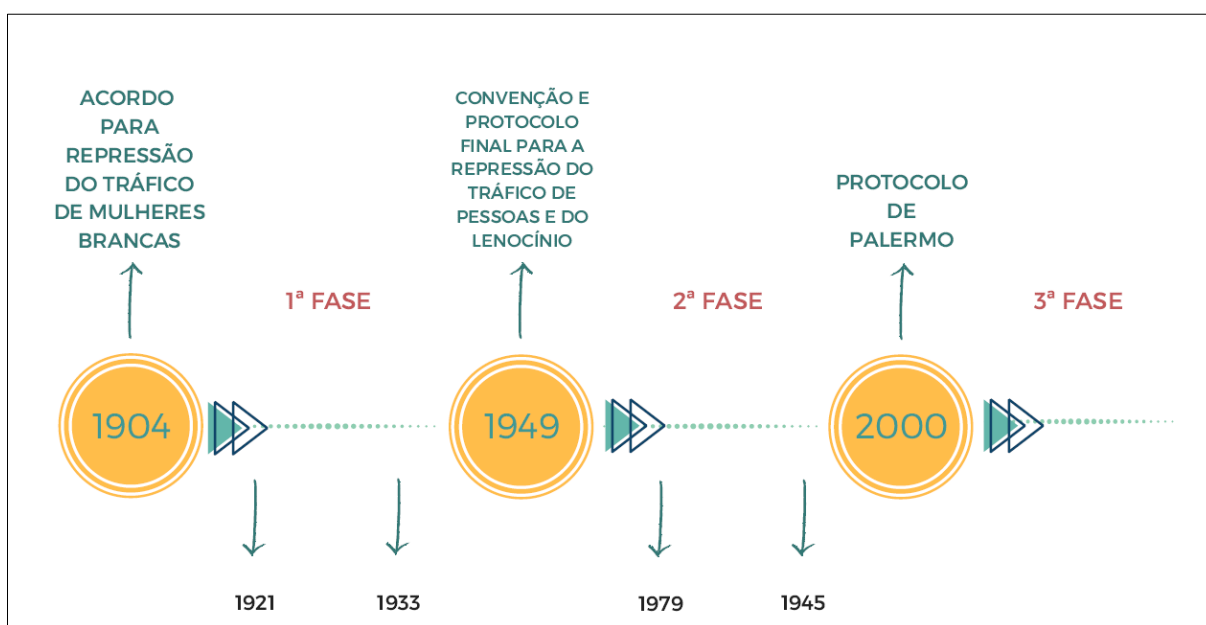
A primeira fase tem início com o Acordo para Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1904, que se preocupava com o tráfico de mulheres do leste europeu, principalmente, e vai até 1949. Nesse primeiro momento, o cerne do enfrentamento ao tráfico de pessoas era proteger as mulheres brancas e combater a prostituição, que era considerada um atentado à moral e aos costumes, assumindo as mulheres como seres incapazes, e até infantilizados. Nesse período, um tratado de 1921 assumiu que o consentimento à prostituição excluía a infração, no entanto, isso foi modificado em 1933 com a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores. (WIECKO *in* JUSTIÇA, 2008)

O segundo momento tem início no ano de 1949, com a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, que modificou o entendimento acerca da prostituição. Se num primeiro momento a prostituição era tida como uma afronta à moralidade, a Convenção de 1949 passou a compreendê-la como uma violação à dignidade e aos direitos humanos das mulheres prostitutas. Nesse cenário, todas as mulheres eram consideradas vítimas, e o consentimento delas irrelevante para a configuração do crime. Esse aspecto foi fundamental para que em 1979 um novo Acordo fosse assinado, reconhecendo a ineficácia da Convenção de 1949. No entanto, somente em 1995, na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, é que a prostituição forçada passou a ser vista como uma forma de violência. Esse aspecto permitiu inferir que a prostituição livremente exercida não violava os direitos humanos das mulheres na indústria do sexo e se consagrou como uma quebra de paradigma em relação à fase anterior.

A terceira fase se inicia a partir de 2000, com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional para Prevenir, Reprimir e Sancionar o Tráfico de Pessoas, em especial Crianças e Mulheres, mais conhecido como Protocolo de Palermo. Nesse novo marco alguns aspectos se destacam. O primeiro se refere ao entendimento sobre o objeto de proteção, que passa a ser seres humanos, e não mais apenas mulheres e crianças, apesar dessas últimas ainda terem atenção especial. O segundo está relacionado à finalidade do tráfico, que passa a ser a exploração em geral, e não mais da prostituição, e o terceiro é relativo ao consentimento que, conforme explicitado, possui controvérsias ao não delimitar os contornos de expressões.

A figura a seguir sintetiza e ilustra os principais acordos, protocolos e convenções do arcabouço internacional:

Figura 5 – Linha do tempo do arcabouço internacional



Fonte: elaboração própria

Faz-se mister ressaltar que a construção dos Acordos e Protocolos do ornamento internacional, em especial os relativos às questões de gênero, foram construídos a partir do “fortalecimento da luta das mulheres” (MARTINS, 2018, p. 122). A partir da atuação dos movimentos feministas é que se passou a compreender as desigualdades de gênero, bem como a violência praticada contra mulheres, assumindo-a também em ambientes externos ao âmbito

intrafamiliar, como objeto de atenção dos normativos internacionais. Além disso, da pressão exercida por esses movimentos no contexto nacional aos Estados, derivou-se a adesão às essas normativas internacionais, bem como a criação de leis específicas relativas à violência contra as mulheres. Destarte, a importância da mobilização social, bem como a participação da sociedade civil faz-se importante não exclusivamente em contextos nacionais, mas na própria construção de um problema como um fenômeno global.

3.2. Ordenamento jurídico brasileiro e a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

No contexto brasileiro, o tema do tráfico de pessoas não está previsto na Constituição Federal de 1988. Já o Código Penal, que anteriormente tipificava apenas como tráfico a destinação para exploração sexual, passou a se inspirar no Protocolo de Palermo para tipificar outros tipos de práticas como tráfico de pessoas. Essa mudança veio a partir da lei 13.344, de 2016, que acrescentou o artigo 149-A, estabelecendo outras finalidades para o tráfico, e a extinção dos artigos 231 e 231-A, que consideravam apenas a exploração sexual. A redação atual do Código Penal, portanto, considera que “agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso”, com a finalidade de remover os órgãos, submeter ao trabalho escravo ou a servidão, adoção ilegal, ou exploração sexual, é tráfico de pessoas.

Além disso, a redação da referida lei, atentando-se para o Protocolo de Palermo e para a Política nacional previamente estabelecida, compreende que o enfrentamento ao tráfico se dá nos eixos de prevenção, repressão e atenção às vítimas. Ainda, a transversalidade das questões de gênero e a não discriminação por motivo de gênero ou atuação profissional constituem-se como princípios do enfrentamento. A participação da sociedade civil é prevista tanto nos princípios e diretrizes, voltando-se para o controle social, quanto na prevenção. Um aspecto que não aparece na redação da lei, no entanto, refere-se ao consentimento da vítima na configuração do crime, ou não.

Além do arcabouço jurídico já apresentando, o governo brasileiro, compreendendo o cenário mundial e brasileiro outrora disposto, e os tratados internacionais assinados, tem empreendido esforços, com o intuito de prevenir, reprimir e dar atenção às vítimas do tráfico de pessoas. Esse esforço se deu principalmente a partir da promulgação do

Protocolo de Palermo, em 2004, do lançamento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2006, e dos 3 Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, tendo o primeiro sido lançado em 2008, o segundo em 2013, e o último, em 2018.

A Política Nacional, criada a partir da formação de um Grupo de Trabalho Interministerial e sob a coordenação conjunta entre o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, até então ambas da Presidência da República, se propõe a tratar a temática sob uma perspectiva transversal, interministerial e com a participação da sociedade civil. Compreendendo ser este um problema complexo, multifacetado e transnacional, e propondo-se a agir de maneira integrada, a Política conta com ações nas áreas de Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Assistência Social, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura.

Além de ações integradas, propôs-se construir a política de maneira conjunta à sociedade por meio de processos participativos, como a realização de uma consulta pública virtual, encaminhada por e-mail e disponível no site do Ministério da Justiça, e a elaboração do Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. Os dois processos tiveram como objetivo “conferir legitimidade e aprofundar a discussão do tema e assegurar a participação da sociedade civil” (JUSTIÇA, 2008, p. 62).

As participações na consulta pública foram consolidadas e submetidas em forma de propostas aos participantes do Seminário Nacional. Essas propostas foram divididas nos três eixos temáticos da política - Repressão ao Tráfico de Pessoas; Prevenção ao Tráfico de Pessoas, Atendimento e Proteção à Vítima, além de um quarto eixo que consolidou as demandas sobre Disposições Gerais e Princípios. Para apreciação no Seminário foram consideradas apenas aquelas contribuições que não se ocuparam de aspectos mais operativos, que serviram de subsídio para a posterior elaboração do I Plano Nacional. Dessa forma, após o trabalho de sistematização das sugestões, que se preocupou em tentar ao máximo manter a redação original dos documentos enviados, foram submetidas um total de 38 propostas ao Seminário.

O Seminário, realizado no dia 28 de junho de 2006, na sede da Procuradoria Geral da República, em Brasília, foi organizado com o intuito de debater a proposta de Política de Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a partir da formação de Grupos de Trabalho, que se dispuseram a discutir as demandas e sugestões da consulta pública virtual. Conforme citado, os participantes foram divididos em 4 eixos, e cada um se ocupou de diferentes áreas: 1) Disposições Gerais e Princípios, 2) Repressão ao Tráfico de Pessoas; 3) Prevenção ao Tráfico de Pessoas, 4) Atendimento e Proteção à Vítima.

A finalidade do evento era discutir as sugestões, até que se tivesse um consenso sobre incorporá-las ou não à redação da proposta de Política Nacional, que seria, ainda, apreciada pela Presidência da República. Dessa forma, ambos os processos tiveram como característica, então, serem “sugestões consensuais de princípios, diretrizes e ações para serem incorporadas ao texto da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (MJ/23/2019). A consolidação final do texto da Política ficou a cargo, portanto, do grupo que redigiu a proposta ora em discussão e foi ainda submetida à apreciação da Presidência da República.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovada, finalmente, em outubro de 2006, por meio do Decreto Nº 5.948 que, além de aprovar a Política, ainda estabeleceu a obrigatoriedade de se criar um Grupo de Trabalho Interministerial com o fito de elaborar o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A Política, debruçando-se sobre o Protocolo de Palermo, adotou a definição para a expressão *tráfico de pessoas* conforme consta no referido marco internacional, 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 (JUSTIÇA, 2008, p. 67)

Em relação ao consentimento, no entanto, a Política o considera irrelevante para a configuração do crime, estando em desacordo com o Protocolo de Palermo.

De maneira simplificada, a quadro abaixo sintetiza como a normativa brasileira e o arcabouço internacional definem o tráfico de pessoas e como eles incorporam o consentimento da vítima no estabelecimento do crime.

Quadro 1 – Quadro sintético da definição do tráfico de pessoas e do uso do consentimento

	Código Penal	Lei 13.344/2016	Política Nacional	Protocolo de Palermo
Definição do tráfico de pessoas	Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alugar ou acolher pessoa,	-	O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da	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

	<p>mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual.</p>		<p>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 escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos</p>	<p>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 escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos</p>
<p>Consentimento</p>	-	-	<p>O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas</p>	<p>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 (meios: 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)</p>

Fonte: elaboração própria

4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

As pesquisas bibliográfica e documental fundamentam as escolhas metodológicas do presente trabalho. Considerando, portanto, os objetivos de compreender como os processos participativos da sociedade civil influenciaram na formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial em relação ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, utilizar-se-á como metodologia a abordagem qualitativa. Dentro dessa abordagem serão utilizados como procedimentos metodológicos pesquisa e revisão bibliográfica de textos escritos e pesquisa documental, que compreenderá a análise de leis, portarias, relatórios, bem como outros documentos oficiais que foram construídos para a formulação da Política Nacional.

A revisão bibliográfica se deu considerando os objetivos geral e específicos do presente trabalho. Compreendendo tal proposição, buscou-se os principais autores acerca do tráfico de pessoas, tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, seus conceitos e controvérsias. Também se considerou os conceitos de participação social e representação, bem como as questões de gênero presentes nas esferas privada e pública, voltadas para a compreensão das políticas públicas destinadas à superação de desigualdades, e a atuação dos movimentos de mulheres e dos movimentos feministas na construção de políticas públicas, principalmente as de caráter emancipatório, além da transversalidade na temática das desigualdades de gênero.

Para a pesquisa documental, utilizou-se documentos de fonte secundária, que foram obtidos a partir de leis, portarias, decretos e outros documentos, referentes principalmente ao período de formulação da Política. Além disso, também foram utilizados para o presente trabalho relatórios de dados sobre o número de pessoas traficadas, tanto no contexto global quanto nacional, que serviram não somente para embasar a pesquisa, bem como para sustentar e justificar a escolha e o recorte do tema a partir da dimensão do problema do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

O recorte temporal do trabalho se deu por meio de revisão documental. A partir dos documentos publicados na página oficial do Ministério da Justiça, optou-se por estudar o processo de construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, considerando-se a relevância da temática e o tempo decorrido desde sua instituição, além da consulta pública e do seminário nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de

Pessoas” realizados à época, que ocorreram com o intuito de “aprofundar a discussão do tema e assegurar a participação da sociedade civil” (BRASIL, 2008, p. 62).

A análise, portanto, foi centrada nesses dois processos. As participações na consulta pública, feita de maneira virtual, foram consolidadas em formas de propostas, que serviram de subsídio para a discussão da proposta de Política Nacional no seminário e foram apresentadas em um documento disponibilizado no início do evento. Portanto, com acesso ao que foi proposto, a partir desse documento, e ao que foi deliberado no interior dos Grupos de Trabalho, em especial o GT 1 e o GT 4, de Disposição Gerais e Princípios e Atendimento e Proteção à Vítima, respectivamente, a partir do relatório elaborado pós seminário, pretendeu-se comparar e analisar em que medida as propostas da sociedade civil foram incorporadas a política, além de como essas propostas foram compreendidas e discutidas dentro dos referidos grupos de trabalho, limitando-se, no entanto, ao que consta no relatório³.

As propostas foram, dessa forma, divididas em 5 categorias de análise, quais sejam: 1) Questões de gênero e mulheres; 2) Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia; 3) Participação da Sociedade Civil; 4) Prostituição e Exploração Sexual e 5) Consentimento. As categorias de análise foram definidas considerando-se os principais aspectos relativos ao tráfico de mulheres para exploração sexual, que foram desenvolvidos anteriormente.

³ Com o intuito de aprofundar a discussão e o que foi discutido no interior de alguns Grupos de Trabalho do Seminário, pretendia-se fazer coleta de dados por meio de entrevistas, que buscava compreender como os atores envolvidos na construção da Política, tanto a partir da perspectiva dos atores governamentais, quanto dos atores da sociedade civil que participaram da elaboração, compreenderam o processo de construção. No entanto, pelo lapso temporal entre a realização do Seminário (junho de 2006) e o presente trabalho (julho de 2019), não foi possível obter contato com nenhum dos participantes mais envolvidos à temática deste trabalho.

5. OS DISCURSOS DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Neste capítulo, a análise documental dos processos participativos utilizados para a construção da Política Nacional será feita a partir da análise do discurso. Foram definidas, portanto, categorias de análise que se articulam com o tema do tráfico de mulheres e com os conceitos e aspectos desenvolvidos no trabalho. Por fim, voltando o olhar para a Política, propriamente, será analisado o texto, a partir das mesmas categorias de análise, com o intuito de comparar e compreender se o que foi proposto e discutido na consulta pública e no seminário, foi incorporado.

5.1. Consulta Pública

De acordo com o Ministério da Justiça (ofício nº 23/2019), a consulta pública realizada para a construção da Política Nacional foi enviada por e-mail para os principais parceiros da sociedade civil e, posteriormente, disponibilizada no site do Ministério da Justiça para eventuais participações da sociedade civil em geral, em especial as relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. A página ficou disponível até o final de junho, antes da realização do Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, e as contribuições foram consolidadas em propostas visando manter ao máximo a redação original das participações. As propostas foram divididas conforme os Grupos de Trabalho, sendo:

- Grupo de Trabalho 1 (GT1): Princípios e Diretrizes Gerais
- Grupo de Trabalho 2 (GT2): Repressão
- Grupo de Trabalho 3 (GT3): Prevenção
- Grupo de Trabalho 4 (GT4): Atendimento e Proteção

Como anteriormente mencionado, optou-se como objeto do estudo os GT 1 e o GT 4.

Quadro 2 – Grupo de Trabalho 1 – Consulta Pública

Categorias de Análise	Grupo de Trabalho 1 (Princípios e Diretrizes)
<p>1 - Questões de gênero e mulheres</p>	<p>“1. Inserção de referência a tratados internacionais: iii. Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (ratificada pelo Brasil em 1984);” x. Recomendações Éticas sobre Segurança para Entrevistar Mulheres Traficadas da OMS - Organização Mundial da Saúde (2003);” “2. Inserção de considerandos: As medidas antitráfico não tenham efeito negativo nas vidas daquelas pessoas ou grupo que sofrem discriminação devido ao seu gênero, raça, classe e orientação sexual como as mulheres trabalhando na prostituição, os migrantes trabalhando no setor informal; ” “7. Análise da atenção especial para mulheres e crianças O que significa atenção especial para mulheres e crianças? Isto parece estar em contradição com a não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória, atuação profissional ou outro status, citada como princípio. Contudo, na prática das políticas ocorre uma certa limitação do foco, pois a atenção especial pode se traduzir em atenção exclusiva. Por exemplo: IV Saúde b) acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres (...). XI Turismo a) incluir o tema tráfico de crianças e adolescentes (...). Sugiro unificar a terminologia e usar consequentemente "pessoas, em especial mulheres e crianças", também quando se propõem intervenções. Por que não um olhar especial para as vítimas homossexuais, travestis? ”; “16. Acréscimo ao inciso IX do artigo 4 Na formação e capacitação dos funcionários de polícia e demais órgãos relacionados à prevenção e repressão ao tráfico, há que incluir perspectiva de direitos humanos, conhecimento das convenções internacionais, perspectiva de gênero, de raça, direitos a opções sexuais diversas e direitos de crianças, adolescentes e jovens. ”</p>
<p>2 - Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia</p>	<p>"8. Distinção entre princípio e diretriz O inciso V, do artigo 4': "transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião e geracional nas políticas públicas" – parece ser um princípio."</p>
<p>3 - Participação da Sociedade Civil</p>	<p>"2. Inserção de considerandos: O problema do Tráfico de Pessoas seja enfrentado de maneira efetiva através de uma resposta no nível internacional, nacional, governamental, intergovernamental e não-governamental bem articulada e coordenada;"</p>

<p>4 - Prostituição e Exploração Sexual</p>	<p>“2. Inserção de considerandos: As medidas antitráfico não tenham efeito negativo nas vidas daquelas pessoas ou grupo que sofrem discriminação devido ao seu gênero, raça, classe e orientação sexual como as mulheres trabalhando na prostituição, os migrantes trabalhando no setor informal;”</p> <p>“3. Necessidade de conceituar exploração sexual: a) Conceito para discussão Exploração sexual é entendida como a violação dos direitos de trabalhadores de sexo nas relações de trabalho, o envolvimento de crianças e adolescentes no mercado de sexo e a inserção e/ou permanência forçada de pessoas no mercado de sexo b) E necessário deixar claro o que se enquadra e o que não se enquadra na exploração sexual. Caso contrário, a diferença fundamental entre exploração sexual e prostituição voluntária será desconsiderada, dando margem a perseguições das prostitutas. É importante observar desde já que a "exploração da prostituição" foi tirada da definição na Política quando comparada com o Protocolo de Palermo. Parece um avanço, mas somente será um avanço quando a exploração sexual (que continua sendo mencionada na definição da Política) pelo menos incluir a prostituição forçada.</p> <p>Ou então, por entender que o uso da expressão "exploração" no contexto do documento em questão se refere à exploração do trabalho de terceiros, sugere-se que a expressão "exploração sexual" no parágrafo 1º do artigo 2º seja substituída pela expressão 'prostituição forçada'.</p> <p>Na perspectiva de Piscitelli, da UNICAMP, o combate ao tráfico tem que se afastar de usos de controle policial contra as prostitutas e as mulheres migrantes e que há que não se confundir com os que de fato endossam um "pânico moral". Essa é a saída fácil de alguns governos, o que entendem por controle ao tráfico: mais policiamento usado de forma indiscriminada contra o traficante e contra a mulher traficada, ou contra a mulher na prostituição. ”</p> <p>“4. Adequação da redação do parágrafo 1º artigo 2º Não está claro o trecho "a situação de vulnerabilidade, a pagamentos (...) exploração" Cuidar para que não dê margem à perseguição genérica à prostituição, ao comércio sexual por livre arbítrio.”</p>
<p>5 - Consentimento</p>	<p>“18. Alteração conforme redação do parágrafo 5º do artigo 2º § 5º O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito no caput do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos no caput.”</p>

Fonte: elaboração própria

Nas propostas do GT 1 foi dado como sugestões aspectos relativos aos princípios e diretrizes que a Política Nacional deveria incorporar. Destaca-se que as temáticas relativas as questões de gênero e mulheres e prostituição e exploração sexual foram as principais sugestões, em termos de número de propostas. A redação da maior parte das propostas evidencia a percepção da centralidade que o tráfico de mulheres desempenha no fenômeno do tráfico de

peças, preocupando-se com a inserção de referências aos tratados internacionais que versam sobre a garantia de direitos para mulheres e a não discriminação por motivos de gênero, compreendendo que estas são as principais vítimas, e que as questões de gênero se constituem como fatores primordiais, assim como argumentado por Quaglia (2008).

A transversalidade das questões de gênero, já presente na proposta de Política Nacional, teve pouco enfoque nas propostas, assim como a participação da sociedade civil, que aparece somente no entendimento que o problema do tráfico de pessoas deve ser articulado com organizações não-governamentais, entre outros. Esse aspecto chama a atenção por serem propostas oriundas justamente de uma consulta pública à sociedade civil, que não sugeriu sua própria participação em outros momentos dos princípios e diretrizes da política com mais veemência.

No que diz respeito à prostituição e exploração sexual, as propostas da consulta pública demonstram uma preocupação com a possível perseguição à prostituição, caso o termo exploração sexual não tivesse seus contornos bem definidos e limitados. Esse aspecto, controverso não somente dentro dos próprios movimentos feministas, mas também no Protocolo de Palermo, poderia gerar uma errônea interpretação acerca da forma como uma mulher trabalhando na indústria do sexo poderia ser compreendida – desde imigrante ilegal à vítima do tráfico de pessoas. Essas propostas assemelham-se a perspectiva transnacionalista, defendida por Kempadoo (2005), ao entenderem que uma mulher tem autonomia para escolher trabalhar na indústria do sexo e, por isso, deve ter sua profissão regulamentada e seus direitos assegurados, com o intuito de diminuir as condições de exploração do trabalho (BAZZANO, 2013).

Uma proposta que se destaca no contexto do GT 1, e se difere das demais, é em relação à não discriminação por motivos de gênero e a atenção especial referida às mulheres e crianças na redação da Política. Essa proposta chama atenção para vítimas homossexuais e travestis, que não receberam um olhar especial, e evidenciam uma preocupação com outras possíveis vítimas do tráfico de pessoas que não são objeto de atenção especial da então proposta de Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Esse fator pode decorrer da subnotificação e da baixíssima produção e articulação dos dados brasileiros, que se torna um empecilho para o enfrentamento efetivo, ao não identificar e reconhecer outros grupos de risco.

Quadro 3 – Grupo de Trabalho 4 – Consulta Pública

Categorias de Análise	Grupo de Trabalho 4 (Atendimento e Proteção à Vítima)
1 - Questões de gênero e mulheres	<p>“1. Alteração da alínea “b”, do inciso IV, do artigo 8º: b) Acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra as mulheres, homossexuais, travestis, trabalhadores de sexo e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho”</p> <p>“2. Acréscimo da alínea “i” no inciso X, do artigo 8º: i) Promover programas de apoio as mães adolescentes e solteiras, tanto no campo jurídico quanto econômico-social, garantindo tratamento prioritário nos programas de geração de emprego e renda (complementar), como também de responsabilização da figura do pai pelo sustento e educação dos seus filhos/as.”</p>
2 - Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia	-
3 - Participação da Sociedade Civil	<p>“6. Estabelecimento de redes locais de cooperação: O estabelecimento de redes locais de cooperação, envolvendo órgãos públicos e organizações da sociedade civil, em níveis estadual e municipal, constituiria instrumento ágil e eficaz de coordenação e implementação de ações concretas do Estado [...]. Essas redes constituiriam, ademais, meio eficaz de promover maior participação e controle sociais no enfrentamento ao delito. ”</p>
4 - Prostituição e Exploração Sexual	<p>“1. Alteração da alínea “b”, do inciso IV, do artigo 8º: b) Acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra as mulheres, homossexuais, travestis, trabalhadores de sexo e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho”</p> <p>“5. Papel dos consulados: Cuidar do papel real dos consulados e agências consulares no estrangeiro em termos de defesa das pessoas traficadas, e sobre o estigma que sofrem aquelas rotuladas de prostitutas ou travestis”.</p>
5 - Consentimento	-

Fonte: elaboração própria

As propostas do GT 4, que se ocupou em fazer sugestões relativas ao atendimento e proteção à vítima, também teve como maior número de propostas as questões de gênero e mulheres e prostituição e exploração sexual. As propostas da primeira categoria, de acompanhar as notificações de mulheres em situação de violência, assim como a prioridade de geração de emprego para aquelas que são mães, convergem para o entendimento que a violência contra as mulheres, assim como a falta de espaços de trabalho para mulheres são não somente

fatores para que elas se insiram na prostituição, como também migrem para exercer sua profissão em outros países, como explica Kempadoo (2005). A preocupação com o real papel dos consulados gira em torno do estigma que a prostituição adquire no contexto do tráfico e a atenção que se deve ter para a compreensão da real situação da mulher no país estrangeiro, atentando-se para a garantia dos seus direitos.

No que tange à transversalidade e ao consentimento, nenhuma das propostas abordou nada em relação às essas categorias no atendimento e proteção da vítima. Quanto à participação da sociedade civil, a única proposta se encaixa no entendimento que o controle social numa política pública é essencial e capaz de influenciar decisões.

5.2. Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”

O Seminário Nacional ocorreu no dia 28 de junho de 2006, no auditório da Procuradoria Geral da República, em Brasília – Distrito Federal. Participaram do evento aproximadamente 100 pessoas, de diversos estados do Brasil, representantes de organismos internacionais, governo federal e governos estaduais, organizações da sociedade civil, além de pesquisadores e especialistas que trabalham com o tema do tráfico de pessoas no Brasil. De acordo com o relatório e o documento que apresentou as propostas da consulta pública, os participantes foram divididos conforme os mesmos Grupos de Trabalho das propostas e as discussões internas ao GT tinham por objetivo debater e chegar a um consenso sobre a propriedade ou não de incorporar cada conteúdo específico ao texto final, ressaltando-se que o produto final do Seminário seriam sugestões a serem incorporadas ao texto da Política Nacional.

Quadro 4 – Grupo de Trabalho 1 – Seminário Nacional

Categorias de Análise	Grupo de Trabalho 1 (Princípios e Diretrizes)
1 - Questões de gênero e mulheres	“Proposta 3: Quanto aos documentos citados na proposta 3, sugeriu-se a inclusão da Convenção do Belém do Pará, do Protocolo Adicional à CEDAW (2003), do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, do Estatuto da Criança e do Adolescente e os que constam no Relatório de Atividades do Governo Federal apresentado no Seminário (página 3).”

<p>2 - Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia</p>	<p>"Proposta 18: Aceita pelo GT. A transversalidade deve constar no rol dos princípios."</p>
<p>3 - Participação da Sociedade Civil</p>	<p>-</p>
<p>4 - Prostituição e Exploração Sexual</p>	<p>"Proposta 1: Quanto ao item 6 dessa proposta, sugeriu-se acrescentar "devido ao trabalho que exerce" e retirar os dois exemplos que são mencionados ("como mulheres trabalhando na prostituição, os migrantes trabalhando no setor informal etc. "). "</p> <p>"Propostas 4, 5, 6 e 7 referentes ao artigo 2º do texto da Política Nacional: Sugeriu-se citar que a adoção ilegal e o casamento servil estão "dentre outras formas de exploração", tal como estabelece o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (2000) e uma outra declaração das Nações Unidas de 1994 que institui o casamento servil, o trabalho doméstico, o trabalho sexual e trabalhos forçados como formas de tráfico de mulheres. "</p> <p>"Proposta 12: Quanto à necessidade de conceituação de exploração sexual, houve dissidências no grupo. Contudo, prevaleceu o entendimento que não caberia uma definição de exploração sexual na Política Nacional, pois não há consenso a esse respeito.</p> <p>O GT também descartou a utilização do termo "prostituição forçada", pois exploração sexual não significa necessariamente prostituição forçada."</p> <p>"Proposta 16: Ainda nesse mesmo artigo (3º), propôs-se a inclusão de "atuação profissional, sexo, nacionalidade" no inciso II relativo à não-discriminação [...]. "</p>
<p>5 - Consentimento</p>	<p>"Proposta 11: Houve divergências quanto à questão do consentimento, ou seja, se o emprego de meios ilícitos empregados seria ou não determinante para tornar o consentimento irrelevante. O GT preferiu manter a redação que já consta no texto da Política Nacional. "</p>

Fonte: elaboração própria

O Grupo de Trabalho 1 do Seminário Nacional, portanto, ficou encarregado de discutir as propostas da Consulta Pública relativas as Disposições Gerais e Princípios. No que diz respeito à categoria das questões de gênero e mulheres, os participantes do GT 1 compreenderam que seria importante, de fato, fazer referência à protocolos e convenções internacionais que versam sobre direitos para mulheres, bem como o Plano Nacional de Política para as Mulheres, indo de acordo com o disposto na consulta e compreendendo a importância das questões e do recorte de gênero no fenômeno do tráfico de pessoas.

Quanto à transversalidade das dimensões de gênero nos princípios da Política, os participantes do GT 1 entraram em consenso sobre a incorporação, reconhecendo, portanto, o que Costa e Porto (s.d.) argumentam sobre a necessidade de se olhar de uma maneira diferente para o fenômeno a partir da perspectiva de gênero. No que diz respeito a participação da sociedade civil, o relatório disponibilizado pelo Ministério da Justiça não esclarece se a proposta foi aceita, ou não.

Na categoria de prostituição e exploração sexual, os participantes optaram por aceitar a expressão “devido ao trabalho que exerce”, no entanto, retirar dos exemplos as mulheres trabalhando como prostitutas. O relatório não especifica qual foi a discussão interna ao grupo para tal decisão, no entanto, pode-se depreender que possivelmente compreendeu-se a discriminação existente contra algumas formas de trabalho, mas preocupou-se em retirar os exemplos com o intuito de não reforçar a estigma em volta das mulheres trabalhando na indústria do sexo e não dar margem para limitar o escopo da Política.

Uma das propostas que se destaca nessa categoria de análise, ainda, é relativa a referência “a uma outra declaração das Nações Unidas de 1994, que institui o casamento servil, o trabalho doméstico, **o trabalho sexual** e trabalhos forçados **como formas de tráfico de mulheres**”. A redação, da maneira que está posta, insinua que o trabalho sexual é uma forma de tráfico de mulheres, aproximando-se da perspectiva abolicionista, ao colocar um termo geral como “trabalho sexual”, sugerindo que todas as mulheres na indústria do sexo são vítimas, e, portanto, não fazendo uma diferenciação entre prostituição forçada e prostituição voluntária.

Quanto à conceituação de exploração sexual, o grupo compreendeu que não havia um consenso quanto a expressão e, portanto, preferiu não a incorporar à política. De fato, conforme já foi demonstrado, essa é uma expressão controversa, ainda mais no contexto do tráfico de mulheres e vai de encontro ao que está disposto no Protocolo de Palermo, que também preferiu não estabelecer os contornos precisos da exploração sexual. Para efeitos de uma política pública, no entanto, a não definição do termo pode gerar perseguição às prostitutas, por exemplo, ou a incorreta compreensão de uma vítima do tráfico de pessoas como criminosa.

Ainda na mesma proposta, o GT 1 do Seminário “descartou a utilização do termo “prostituição forçada”, pois exploração sexual não significa necessariamente prostituição forçada”. Caso a proposta fosse aceita, abriria margem para o possível entendimento que a prostituição não seria uma forma de exploração sexual, e, portanto, o consentimento da mulher na indústria do sexo, para a configuração do crime de tráfico de pessoas, seria essencial. A proposta, no entanto, não foi aceita e, por conseguinte, a prostituição, por livre e espontânea

vontade, pode ser compreendida como tráfico de pessoas ou não, dependendo da compreensão e subjetividade da autoridade ou organização local, conforme explica Piscitelli (2008).

Um aspecto que ressalta essa compreensão foi a concordância do Grupo de Trabalho em manter a redação acerca do consentimento para a configuração do crime conforme estava disposto na proposta de Política. Apesar da redação do relatório relatar divergências quanto à essa proposta dentro do grupo, houve o entendimento que o consentimento de uma mulher, na configuração do crime do tráfico de pessoas, mesmo sem o uso dos meios ilícitos tais quais “violência e coerção”, era irrelevante para a configuração do crime. Essa abordagem, de novo, aproxima-se do entendimento que a perspectiva feminista abolicionista tem sobre o fenômeno e reforça a ideia que a subjetividade da mulher no processo de imigração não é relevante.

Quadro 5 – Grupo De Trabalho 4 – Seminário Nacional

Categorias de Análise	Grupo de Trabalho 4 (Atendimento e Proteção à Vítima)
<p>1 - Questões de gênero e mulheres</p>	<p>“Alterações no artigo 7º: Artigo 7º. São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas: IV - Atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica, atuação profissional ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória e atuação profissional ou outro status; ”</p> <p>“Alterações no artigo 8º, inciso IV: b) acompanhar, sistematizar e disponibilizar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres, homossexuais, travestis, trabalhadores do sexo, e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho. ”</p> <p>“Sugestões para o Protocolo de Atendimento: Perfil da pessoa que faz o atendimento deve ser sensível para as questões de gênero, sexualidade etc.”</p>
<p>2 - Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia</p>	<p>-</p>
<p>3 - Participação da Sociedade Civil</p>	<p>“Sugestões para os Princípios: Garantir a participação da sociedade civil na construção dos processos” (Rosário – Partners of the Americas) ”</p>
<p>4 - Prostituição e Exploração Sexual</p>	<p>“Alterações no artigo 8º, inciso IV: b) acompanhar, sistematizar e disponibilizar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres, homossexuais, travestis, trabalhadores do sexo, e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho. ”</p>

5 - Consentimento	-
--------------------------	---

Fonte: elaboração própria

O Grupo de Trabalho 4, que estava responsável por discutir o eixo de atendimento e atenção à vítima, mudou a sistemática e se propôs a discutir cada item do texto, portanto, suas contribuições são pertinentes a toda a proposta da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No que tange à primeira categoria de análise, os participantes do GT 4 entenderam que as questões de gênero deveriam ser diretriz específica de atenção e atendimento à vítima do tráfico de pessoas, e que a pessoa responsável por fazer o atendimento à vítima deveria ser sensível às questões de gênero. Depreende-se que se reconheceu, portanto, não somente a dimensão que o gênero exerce no contexto do tráfico para exploração sexual, mas outrossim a atenção que se deve ter a essa dimensão ao atender uma mulher possivelmente vítima do tráfico de pessoas.

O grupo sugeriu, ainda, inserir nas ações da Política o acompanhamento, sistematização e disponibilização das notificações de violência contra a mulher, compreendendo que esse cenário pode ser facilitador para que uma mulher se submeta, ou seja submetida ao tráfico de pessoas. Essa posição, defendida por Santos, Gomes e Duarte (2009), explicita a preocupação que se deve ter à dimensão privada da vida dessas mulheres, além da dimensão pública, marcada pela lacuna de oportunidades que gerem sua emancipação.

No que diz respeito à transversalidade, não houve qualquer sugestão do grupo de inserção dessa temática no atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, mesmo sendo esta uma importante estratégia de ação no enfrentamento às desigualdades de gênero. Quanto à participação da sociedade civil, apenas uma contribuição, que veio acompanhada do nome e instituição da proponente, se referiu a garantia da participação social na construção dos processos no rol dos princípios, reconhecendo, por sinal, que este pode vir a ser um importante mecanismo de inserção de perspectivas e discursos distintos.

Quanto à categoria de análise 4, de prostituição e exploração sexual, as contribuições giraram em torno da preocupação de se atentar ao acompanhamento, sistematização e disponibilização das notificações de violência contra trabalhadores do sexo, atentando-se com a marginalização, a estigmatização e a invisibilização de direitos pela não regulamentação da prostituição.

5.3. Política Nacional

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, após os processos de Consulta Pública e discussão no Seminário Nacional, por fim, foi instituída por meio do Decreto nº 5.948, no dia 26 de outubro de 2006. Em sua redação apareceram algumas das contribuições oriundas de ambos os processos participativos. Será analisado, portanto, o texto da Política, de acordo com as categorias de análise já previamente estabelecidas, comparando o que está disposto com o que foi sugerido, sempre que possível. O Capítulo III, de Ações, no entanto, será analisado de maneira à parte, pois as ações da política já estão inseridas em categorias próprias, conforme seus eixos, e não discorrem sobre todas as categorias de análise que aqui foram propostas.

Quadro 6 – Política Nacional

Categorias de Análise	Política Nacional
1 - Questões de gênero e mulheres	Art. 3o São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: 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; Art. 7o São diretrizes específicas de atenção às vítimas do 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;
2 - Transversalidade na perspectiva de gênero como estratégia	Art. 3o São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas VII - transversalidade das dimensões de gênero , orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

3 - Participação da Sociedade Civil	<p>Art. 4o São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:</p> <p>III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;</p> <p>IV - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;</p> <p>XI - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;</p> <p>XII – incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas;</p> <p>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.</p> <p>Art. 5o São diretrizes específicas de prevenção ao tráfico de pessoas:</p> <p>III - monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil;</p> <p>IV - apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil; e</p>
4 - Prostituição e Exploração Sexual	<p>-</p>
5 - Consentimento	<p>§ 7º O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas.</p>

Fonte: elaboração própria

No tocante à primeira categoria, referente às questões de gênero e mulheres, a Política Nacional determinou que um de seus princípios norteadores é a não discriminação por motivos de gênero, entre outros, ao contrário do que havia sido proposto pelo Grupo de Trabalho 1 do Seminário Nacional, que sugeriu a incorporação do termo “sexo”. Além disso, a Política incorporou a recomendação do Grupo de Trabalho 4, do Seminário Nacional, sobre atenção às necessidades específicas das vítimas, com atenção especial às questões de gênero. A Política reconhece, portanto, e ao menos teoricamente, o caráter central dessa dimensão no fenômeno do tráfico de pessoas, compreendendo que as questões de gênero impactam de maneira diferente homens e mulheres e que, portanto, conforme preconizado por Costa e Porto (s.d.), suas soluções precisam abarcar essas distinções.

Assim como foi proposto mutuamente pela Consulta Pública e pelo Seminário Nacional, ambos do Grupo de Trabalho 1, a Política incorporou a proposta de se aderir a transversalidade das questões de gênero como um princípio da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e não como diretriz, como estava disposto.

No que concerne à categoria de análise de participação da sociedade civil, nas diretrizes gerais e específicas, a Política conta uma quantidade considerável de proposições que busquem inserir essa gama de atores. Dentre as Diretrizes Gerais destaca-se “a articulação com

organizações não governamentais, nacionais ou internacionais” (inciso III) e a “estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil” (inciso IV), além do “incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas (inciso IX).

Estabeleceu-se, ainda, nas Diretrizes Específicas da Política, o “monitoramento e avaliação de campanhas com a participação da sociedade civil” (inciso III) e o “apoio à mobilização social e fortalecimento da sociedade civil” (inciso IV). Outros dois pontos que se destacam no atendimento às vítimas, e que são relativos à participação da sociedade civil, são:

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

Ressalta-se, entretanto, que no que tange às sugestões da sociedade civil oriundas dos processos participativos sobre a participação da sociedade civil, a Política Nacional não incorporou nenhuma das contribuições e sugestões feitas. Dessa forma, apesar da abertura do processo para a participação de atores externos ao Estado, a Política não se preocupou com o que foi demandando por esses atores, sobre sua própria participação na Política.

No que se refere à categoria de análise 5, de prostituição e exploração sexual, a Política não conta com princípios, diretrizes ou ações específicas que citem explicitamente esses dois termos. No entanto, existem dois artigos que chamam a atenção:

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

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;

Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do 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;

Ambos os artigos utilizam a expressão *atuação profissional* no que se refere a não discriminação e a atenção especial na diretriz de atenção à vítima. A utilização desse termo, no entanto, conforme está disposta nos termos da política, não pode compreender a prostituição como atuação profissional, pois o consentimento da mulher é desconsiderado no processo. A prostituição, portanto, para efeitos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

é compreendida como uma violação aos direitos humanos e não como uma escolha autônoma de exercício profissional por parte da mulher que decide exercê-la.

Conforme anteriormente pormenorizado, a definição de tráfico de pessoas possui inúmeras controvérsias e dubiedades de interpretação. Compreendo, em partes, essa delimitação, a Política traz nos parágrafos seguintes ao artigo que define a expressão tráfico de pessoas, a determinação de como devem ser compreendidas 3 expressões e termos conforme a normativa jurídica brasileira - *crianças; rapto e escravatura ou práticas similares à escravatura*. Indaga-se, portanto, o porquê de a Política Nacional não definir como deveriam ser compreendidas outras expressões, como *exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual*, considerando a vasta literatura sobre suas múltiplas interpretações.

Outro ponto relevante a ser citado é que a Política Nacional, ao contrário do Protocolo de Palermo, estabelece em seu parágrafo 7º que “o consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas” (JUSTIÇA, 2008, p. 68). O uso do consentimento para configuração do crime é extremamente controverso, no que diz respeito ao entendimento sobre a prostituição. De um lado, argumenta-se que desconsiderar o consentimento da vítima, “caso não seja comprovada ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade” (JUSTIÇA, 2008, p. 69) seria uma perseguição à prostituição, enquanto de outro, (CASTILHO, 2008) compreende-se que desconsiderar, em qualquer circunstância, o consentimento da pessoa traficada seria agir no sentido de respeito à dignidade humana e refletiria uma perspectiva brasileira mais avançada e humanitária, se comparada ao Protocolo (SCACCHETTI, 2011).

Compreende-se, de fato, as múltiplas interpretações que se tem acerca da expressão *exploração sexual*, no entanto, a não definição do que os termos significam para a Política, somada a irrelevância do consentimento para configuração do crime, podem gerar interpretações ainda mais difusas acerca das mulheres migrantes que optaram por exercer essa profissão e a própria perseguição delas. Esse aspecto da Política, apesar de não explicitar em momento algum, compreende a mulher trabalhando na prostituição, mesmo que por sua livre espontânea vontade, como vítima do tráfico de pessoas, desconsiderando sua autonomia de escolha e reforçando a ideia de que a prostituição seria uma afronta aos direitos humanos, ou ainda pior, que uma mulher não é capaz de auto determinar e decidir por si só.

No que tange especificamente ao Capítulo III, que diz respeito às ações previstas para cada área, o quadro seguinte foi organizado a partir de duas variáveis - sociedade civil e mulheres ou questões de gênero. Ele sintetiza a quantidade e quais ações do Capítulo III do

anexo da Política são voltadas para esses dois aspectos, que são os mais enfatizados no presente trabalho.

Quadro 7 - Quadro Síntese - Capítulo III - Ações

Área	Quantidade de Ações - Sociedade Civil	Quais ações	Quantidade de Ações - mulheres/questões de gênero	Quais ações
I - Justiça e Segurança Pública	3	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; n) celebrar acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para subsidiar a atuação judicial e extrajudicial;	0	-
II - Relações Exteriores	0	-	0	-
III - Educação	0	-	0	-
IV - Saúde	0	-	0	-
V - Assistência Social	0	-	0	-
VI - Promoção e Igualdade Racial	1	b) apoiar as experiências de promoção da igualdade racial empreendidas por Municípios, Estados e organizações da	0	-

		sociedade civil voltadas à prevenção ao tráfico de pessoas e atendimento às vítimas;		
VII - Trabalho e Emprego	0	-	0	-
VIII - Desenvolvimento Agrário	0	-	0	-
IX - Direitos Humanos	0	-	0	-
X - Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher	1	h) promover, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, debates sobre metodologias de atendimento às mulheres traficadas;	8	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 - Turismo	0	-	1	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;
XII - Cultura	0	-	0	-
Total	5	Total	9	-

Fonte: elaboração própria

Do total de ações, apenas 14 são voltadas para sociedade civil ou mulheres e, dentre elas, somente 5 dizem respeito à inserção ou participação da sociedade civil dentro da Política Nacional. Para além disso, essas 5 ações se concentram somente em 3 das 13 áreas de atuação, quais sejam: Justiça e Segurança Pública, Promoção e Igualdade Racial e Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher. Dessa forma, ressalta-se o baixo número de ações transversais que se propõem a inserir a sociedade civil no enfrentamento ao tráfico de pessoas, destacando-se a pouca interlocução da participação dentre as diferentes áreas de atuação da Política.

No que se refere ao caso específico das mulheres, ou questões de gênero, ressalta-se que apesar de se ter 9 ações previstas, apenas 1 delas está fora do eixo X, de Proteção e Promoção aos Direitos das Mulheres, e não diz respeito especificamente às questões de gênero. Dessa forma, considerando o contexto do tráfico de pessoas no Brasil e no mundo, e a centralidade do tráfico de mulheres para exploração sexual, em ambos os contextos, enfatiza-se a ausência de ações veementes acerca das questões de gênero presentes no fenômeno do tráfico de pessoas e, ademais, a lacuna de transversalidade dessa temática dentro das ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Destarte, no que se refere ao tráfico de pessoas e, mais especificamente ao tráfico de mulheres, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas enfatiza, em distintos momentos, as duas questões centrais para o presente trabalho: mulheres, e questões de gênero, e participação da sociedade civil. No entanto, considerando a centralidade que o tráfico de mulheres para exploração sexual representa no fenômeno, e as já referenciadas literaturas sobre a importância da inserção de distintas perspectivas e distintos discursos no enfrentamento a esse tipo de tráfico, destaca-se a falta de ênfase no combate ao tráfico de mulheres para exploração sexual, em toda política, mas especialmente no Capítulo de Ações. No que se refere à participação da sociedade civil, no entanto, a Política conta, em geral e em distintas partes, com um número considerável de ações que se propõe a inseri-la no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Resta saber, portanto, como se dá a participação nessas instâncias.

Observando o objetivo geral, por conseguinte, de compreender como se deu o processo de construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, a partir dos processos participativos de consulta à sociedade civil, destaca-se que somente uma das propostas oriundas da Consulta Pública, em relação às categorias analisadas, foi incorporada à redação da Política. A proposta se refere a mudança da transversalidade das dimensões de gênero das diretrizes gerais para os princípios da Política. Ademais, nenhuma das demais propostas provenientes desse mecanismo de participação foi incorporada.

No que tange às propostas do Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, somente 3 delas foram incorporadas à redação da Política. Destaca-se, no entanto, que nesse número insere-se a proposta que identifica a transversalidade como princípio, que foi sugerida na Consulta Pública e aprovada pelo GT que a trabalhou no Seminário e por fim inserida na Política Nacional. As demais sugestões oriundas do Seminário referem-se a outras duas propostas originárias da Consulta Pública: 1. Conceituação de exploração sexual; 2. Adequação do consentimento ao que consta no Protocolo de Palermo. Destaca-se, no entanto, que já na discussão acerca dessas propostas, os Grupos de Trabalho do Seminário optaram por não alterar o que já estava disposto na Política Nacional. Optou-se por inseri-las no número de propostas incorporadas pois houve discussão sobre esses termos no Seminário.

De maneira quantitativa e ilustrativa, a figura abaixo sintetiza e resume quantas propostas foram feitas e quantas foram incorporadas à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em ambos os processos participativos tratados no presente trabalho:

Figura 6 – Propostas sugeridas e propostas incorporadas à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas



Fonte: elaboração própria

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de compreender como se deu a construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em especial do tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, propôs-se estudar os mecanismos de participação da sociedade civil que foram utilizados para a formulação da referida Política. Compreendendo, portanto, o que Santos, Gomes e Duarte (2009) e Piscitelli (2008) argumentam sobre a importância da inserção das perspectivas das mulheres traficadas na construção de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, buscou-se compreender se aquilo que foi sugerido e proposto por esses atores foi, de fato, incorporado.

Para percorrer tal caminho foi necessário ater-se não somente ao contexto do tráfico de pessoas no cenário brasileiro, mas outrossim ao contexto latino americano e mundial, compreendendo que o tráfico de pessoas, e especialmente o tráfico de mulheres para fins de exploração, se constitui um problema global. Dessa forma, a partir do Protocolo de Palermo, principal ordenamento internacional relativo ao tráfico de pessoas, os países membros signatários deveriam propor-se a enfrentar a problemática a partir da criação de um ordenamento jurídico nacional. O Brasil, recorte do objeto de estudo do presente trabalho, esforçou-se no sentido de criar leis com base nesse acordo, dando luz à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006.

Diante do complexo contexto já exposto, de controvérsias relativas ao tráfico de mulheres, a incorporação de múltiplos olhares faz-se indispensável. A compreensão de que somente visões tecnocráticas não são suficientes para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, a partir da inserção de suas subjetividades, visibiliza as especificidades do público alvo e permite assinalar a participação social como um processo fundamental na construção de políticas públicas, bem como demonstrar que um problema público pode ser construído coletivamente.

Dentro da conjuntura do tráfico de mulheres, destaca-se como significativas as especificidades relativas as questões de gênero presentes no fenômeno e as distintas compreensões que se pode ter acerca da prostituição e das mulheres trabalhando na indústria do sexo. Nesse sentido, conforme Santos, Gomes e Duarte (2009) argumentam, a falta de objetivos compatíveis com as subjetividades e expectativas daquelas que foram traficadas é uma das principais razões para que uma política de enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual tenha sua eficácia discutida. Compreende-se, portanto, que a

construção do problema público, bem como seu enfrentamento, deveria ao menos passar por esses diferentes olhares que compõem o fenômeno. Para Leal, “o enfrentamento ao tráfico de pessoas, enquanto um fenômeno transnacional, requer analisar o processo de construção da política nacional por meio da relação sociedade e governo brasileiro” (LEAL, 2011, p. 248).

Concluiu-se, portanto, que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em relação ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, não se atentou para as distintas perspectivas trazidas pelos processos participativos realizados. A Consulta Pública, especialmente, trouxe importantes debates relativos a prostituição, essencialmente, e a como as mulheres trabalhando na indústria do sexo poderiam vir a ser compreendidas conforme a proposta de Política que estava sendo discutida. O Seminário, por sua vez, contou com discussões em Grupos de Trabalho que continham a presença de membros da sociedade civil. Esses, no entanto, eram minoria em ambos os grupos outrora aqui trabalhados e porventura, podem ter sido “vencidos” devido ao seu baixo número. Ademais, ausência de movimentos ligados à prostituição, principalmente, enfatiza a baixa expressividade e importância que se deu à essa categoria.

O caráter consultivo dos processos de ratificação simbólica da Política tinha o intuito de abrir o escopo e legitimar o novo mecanismo do ordenamento jurídico de enfrentamento ao tráfico de pessoas. No entanto, o hiato entre aquilo o que foi proposto e aquilo que de fato foi incorporado, enunciam que a Política não se ocupou em se atentar para essas singularidades. De fato, o que os resultados demonstram é que não houve grandes alterações no escopo e na redação da Política e que, portanto, os mecanismos de participação social serviram de base para apenas legitimar a Política, e não de fato incrementá-la e perceber os distintos discursos inerentes ao problema.

Como contribuição, pretendeu-se analisar como atores da sociedade civil atuaram no processo de definição do problema público e como se deu sua participação na construção do instrumento normativo aqui tratado. Para além disso, propôs-se demonstrar que a própria definição de um problema público passa por distintos olhares e que, portanto, uma visão tecnocrática não é suficiente para incorporar todas as perspectivas e todos os discursos concernente ao fenômeno, fazendo-se assim, necessários processos participativos para cumprir tal proposição e a construção de políticas públicas de baixo para cima (*bottom up*).

No entanto, compreende-se que o trabalho se limitou a analisar duas das quatro categorias de Grupo de Trabalhos que fizeram contribuições, tanto na Consulta Pública quanto no Seminário Nacional. Ainda, a análise referente ao Seminário foi limitada por aquilo que foi disponibilizado pelo Ministério da Justiça via Lei de Acesso à Informação, não tendo sido

possível verificar e compreender a visão dos participantes devido ao lapso temporal entre o presente trabalho e a realização do evento. Além disso, retomando o que é posto por Santos, Gomes e Duarte (2009), não se atentou a verificar a eficácia da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo esta não apenas uma limitação do trabalho, mas outrossim uma sugestão para trabalhos futuros.

7. REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- BAZZANO, A. Gênero, crime e preconceito: discursos sobre a vítima de tráfico de pessoas. **37º Encontro Anual da ANPOCS**, p. 1–22, 2013.
- CASTILHO, E. W. V. DE. A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero? **Cadernos Pagu**, v. 31, n. 31, p. 101–123, 2008.
- CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From poverty to power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World**. [s.l: s.n.], p. 1–12.
- COSTA, M. M. . M. DA; PORTO, R. T. C. A Transversalidade Das Políticas Públicas De Gênero : Um caminho para efetivação dos direitos sociais da mulher. **II Simpósio Internacional de Direito: dimensões materiais e eficaciais dos direitos fundamentais**, p. 455–468, [s.d.].
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47–71, 2004.
- FONSECA, C. Feminismos e estudos feministas: com as trabalhadoras sexuais na mira. **Cadernos Pagu**, n. 47, p. 1–17, 2016.
- JUSTIÇA, M. DA. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 2008.
- JUSTIÇA, S. N. DE. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: dados de 2013**. [s.l: s.n.].
- KEMPADOO, K. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, n. 25, p. 55–78, 2005.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, p. 49–103, 2006.
- MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 69, n. 2, p. 35–61, 2018.
- MARTINS, Ana Paula Antunes. Políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas no Brasil recente: análises dos movimentos feministas no processo de afirmação de direitos. **Revista Do Núcleo De Estudos E Pesquisas Em Gênero & Direito (UFPB)**, V. 7, p. 120-143, 2018.
- OKIN, S. M. Gênero, o público e o privado. **Estudos Feministas**, v. 16, n. 2, p. 305–332, 2008.
- PISCITELLI, A. Entre as “máfias” e a “ajuda”: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. **Cadernos Pagu**, n. 31, p. 29–63, 2008.
- “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. ACNUR. 22 de mar. de 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>
- SANTOS, B. DE S.; GOMES, C.; DUARTE, M. Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 87, p. 69–94, 2009.
- SCACCHETTI, D. M. O Tráfico De Pessoas e o Protocolo De Palermo Sob a Ótica De Direitos

Humanos. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 11, p. 25–38, 2011.

UNODC. **Global Report In Traffickin in Persons**, 2016.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons**, 2018.

VASCONCELOS, A. M. N.; BOTEAGA, T. **Política migratória e o paradoxo da globalização**. [s.l: s.n.]. v. 19

VENSON, A. M.; PEDRO, J. M. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. **Revista Brasileira de História**, v. 33, n. 65, p. 61–83, 2013.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139–190, 2006.

8. ANEXOS

Brasília, 28 de junho de 2006.

Cara e Caro participante,

É com imenso prazer que o recebemos neste Seminário Nacional para a discussão da "Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas". Gostaríamos de aproveitar para explicar a dinâmica pensada para os Grupos de Trabalho e o resultado esperado dos debates. Vocês estão recebendo agora um documento com a sistematização das contribuições enviadas até o presente momento à Coordenação do Seminário. O material foi separado por eixos temáticos da Política (prevenção, repressão e atendimento). Criamos ainda um outro grupo para discutir diretrizes, princípio e introdução. Cada grupo receberá a sistematização dos comentários e contribuições a serem discutidos no seu eixo temático específico.

A idéia é debater a pertinência do conteúdo das contribuições e chegar a um **consenso sobre a propriedade ou não de incorporar cada conteúdo específico ao texto final** que será enviado para apreciação da Presidência da República.

É importante compreendermos os próximos passos desse processo para termos consciência dos limites do trabalho que será realizado nos grupos. A Política Nacional é um anexo do DECRETO PRESIDENCIAL que aprovará as diretrizes, princípios e ações e criará um grupo de trabalho que, depois de editado o decreto, terá 120 dias para elaborar o PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS.

Portanto, o Seminário de hoje não pode entrar em questões mais operativas que estarão contempladas numa etapa posterior do processo, a elaboração do PLANO NACIONAL. No plano caberão ações mais específicas, com prazo para seu cumprimento, instituições responsáveis e formas de monitoramento. Por estarem dentro do espírito do Plano Nacional, algumas contribuições enviadas ficarão como subsídio para essa etapa posterior.

Hoje, discutiremos questões de fôlego que irão dar o norte para todas as medidas mais concretas enunciadas posteriormente no Plano. Também é importante entender que o decreto presidencial que cria a Política e institui o grupo para elaborar o Plano é um instrumento normativo da Presidência da República, o qual deverá obrigatoriamente passar pela análise e aprovação da Presidência antes de ser assinado.

Sendo assim, **o produto final desse Seminário serão sugestões consensuais de princípios, diretrizes e ações para serem incorporadas** ao texto da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A consolidação final do texto da Política ficará a cargo do grupo que redigiu a proposta ora em discussão.

Informamos ainda que o trabalho de sistematização das propostas contidas no documento em anexo procurou, ao máximo, preservar a redação original dos documentos enviados. Bom dia e bom trabalho a todas e a todos!

Atenciosamente,

Coordenação do Seminário sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de
Pessoas



GT1 – PRINCÍPIOS, DIRETRIZES GERAIS

1. Inserção de referências a tratados internacionais:

a) Inserir referências a tratados internacionais, em especial de Direitos Humanos, nas Disposições Gerais (artigo 1º).

Sugestão de redação:

Artigo 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 atendimento às vítimas, conforme:

- i. Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura (ratificada pelo Brasil em 1966),*
- ii. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ratificada pelo Brasil em 1968),*
- iii. Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (ratificada pelo Brasil em 1984),*
- iv. Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para Vítimas de Crimes de Abuso de Poder, adotada pela Assembleia Geral da ONU, (1985),*
- v. Convenção Internacional Contra a Tortura e Outras formas de Tratamento ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (ratificada pelo Brasil em 1989),*
- vi. Convenção sobre os Direitos da Criança (ratificada pelo Brasil em 1990),*
- vii. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ratificado pelo Brasil em 1991),*
- viii. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ratificado pelo Brasil em 1992),*
- ix. Princípios sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (2002),*
- x. Recomendações Éticas sobre Segurança para Entrevistar Mulheres Traficadas da OMS - Organização Mundial da Saúde (2003),*
- xi. 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 (ratificado pelo Brasil em 2004),*
- xii. Declaração dos Princípios e Diretrizes Básicas sobre os Direitos das Vítimas de Violações Manifestas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário para Interpor Recursos e Obter Reparações, adotada pela Assembleia Geral da ONU (2005),*
- xiii. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (2002),*
- xiv. Plano Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003).*

b) Referência à Convenção de Palermo:

No art. 1º é importante a referência não apenas ao protocolo, mas também à própria Convenção de Palermo, aplicável ao enfrentamento de qualquer modalidade de crime transnacional, incluindo o TSH.

2. Inserção de considerandos:

Inserir considerandos para introduzir a política. Nela deve haver uma leitura histórico-política das raízes estruturais do tráfico de pessoas, das péssimas condições socioeconômicas e da dificuldade de conseguir educação, profissionalização e emprego etc.

Abaixo há uma sugestão de ementa, com o aproveitamento da “pauta de reivindicações” enviada para o encontro da OEA na Isla Margarita (em março):

Considerando que,

Reconheça-se e afirme que as violações dos Direitos Humanos são causa e consequência do tráfico de pessoas;

Reconheça-se o direito das pessoas em buscar trabalho e, portanto, seu direito de ir e vir, se necessário;

Os Direitos Humanos das pessoas vítimas de Tráfico e todos os migrantes se situam no centro de todas as iniciativas antitráfico;

Toda iniciativa antitráfico reconheça a definição de tráfico de pessoas contida no Protocolo de Palermo, e que toda iniciativa antitráfico reforce a proteção dos Direitos Humanos das pessoas vítimas de tráfico;

É necessário um trabalho multidisciplinar sobre o tema do Tráfico de Pessoas que aborde todos os fatores que envolvem este problema. Portanto, o impacto, freqüentemente negativo, da globalização econômica, os acordos de livre comércio e outras iniciativas na vida das pessoas devem ser conhecidos e levados em consideração;

As medidas antitráfico não tenham efeito negativo nas vidas daquelas pessoas ou grupo que sofrem discriminação devido ao seu gênero, raça, classe e orientação sexual como as mulheres trabalhando na prostituição, os migrantes trabalhando no setor informal;

O problema do Tráfico de Pessoas seja enfrentado de maneira efetiva através de uma resposta no nível internacional, nacional, governamental, intergovernamental e não-governamental bem articulada e coordenada;

Medidas devem, justamente, visar o fortalecimento da posição das vítimas de tráfico de seres humanos, o empoderamento, participação e auto-organização das mesmas.

3. Necessidade de conceituar “exploração sexual”:

a) Conceito para discussão:

“Exploração sexual é entendida como a violação dos direitos de trabalhadores de sexo nas relações de trabalho, o envolvimento de crianças e adolescentes no mercado de sexo e a inserção e/ou permanência forçada de pessoas no mercado de sexo”.

b) É necessário deixar claro o que se enquadra e o que não se enquadra na exploração sexual. Caso contrário, a diferença fundamental entre exploração sexual e prostituição voluntária será desconsiderada, dando margem a perseguições das prostitutas.

É importante observar desde já que a “exploração da prostituição” foi tirada da definição na Política quando comparada com o Protocolo de Palermo. Parece um avanço, mas somente será um avanço quando a exploração sexual (que continua sendo mencionada na definição da Política) pelo menos incluir a prostituição forçada.

Ou então, por entender que o uso da expressão “exploração” no contexto do documento em questão se refere à exploração do trabalho de terceiros, sugere-se que a expressão “exploração sexual” no parágrafo 1º do artigo 2º seja substituída pela expressão “prostituição forçada”.

Na perspectiva de Piscitelli, da UNICAMP, o combate ao tráfico tem que se afastar de usos de controle policial contra as prostitutas e as mulheres migrantes e que há que não se confundir com os que de fato endossam um “pânico moral”. Essa é a saída fácil de alguns governos, o que entendem por controle ao tráfico: mais policiamento usado de forma indiscriminada contra o traficante e contra a mulher traficada, ou contra a mulher na prostituição.

c) Exploração no contexto de tráfico de pessoas deverá ser entendida como uma (grave) violação de direitos humanos e não o simples ato econômico de fazer lucro, de tirar proveito.

4. Adequação da redação do parágrafo 1º artigo 2º:

Não está claro o trecho “a situação de vulnerabilidade, a pagamentos (...) exploração”. Cuidar para que não dê margem à perseguição genérica à prostituição, ao comércio sexual por livre arbítrio.

5. Imprecisão enunciativa – “rapto”:

No parágrafo 4º do artigo 2º lê-se:

“O termo ‘rapto’ descrito no caput desse (em vez de “deste”) artigo deve ser entendido como a conduta definida no artigo 148 do (...), Código Penal Brasileiro, referente ao seqüestro e cárcere privado”.

Aqui uma dupla e inescusável imperfeição:

a) o art. 148 trata de “seqüestro e cárcere privado”, e não de rapto, e

b) o fato típico penal “rapto” já foi tipificado no Código Penal, constou dos arts. 219 a 222, todos revogados já não sem tempo pela Lei 11.106/2005, e que, no plano da dogmática penal brasileira, exhibe acepção definida (e criticada pelo que exibiu de sexista e de ultrapassado).

6. Uso político do debate sobre o tráfico por algumas agências/países:

Há que não perder de vista aspectos estruturais contemporâneos, como a dimensão global e o terrível da postura sobre migração dos países cêntricos, em particular da União Européia e dos EEUU. Os países ditos do Primeiro Mundo ignoram que o desespero de muitas pessoas em se submeter ao tráfico e ao contrabando de seres humanos, assim como outras formas de migração indocumentada, deve-se às leis desumanas que vêm sendo acionadas contra a migração legal, documentada. Ou seja, há que mais cuidar entre a relação dialética entre aumento da repressão ao direito de mobilidade e o aumento do tráfico, e de pessoas que se submetem ao tráfico ou são vitimizadas por estímulos enganosos.

7. Análise da atenção especial para mulheres e crianças:

O que significa atenção especial para mulheres e crianças? Isto parece estar em contradição com a não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória, atuação profissional ou outro status, citada como princípio. Contudo, na prática das políticas ocorre uma certa limitação do foco, pois a atenção especial pode se traduzir em atenção exclusiva. Por exemplo:

IV Saúde

b) acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres (...).

XI Turismo

a) Incluir o tema tráfico de crianças e adolescentes (...).

Sugiro unificar a terminologia e usar conseqüentemente “*pessoas, em especial mulheres e crianças*”, também quando se propõem intervenções. Por que não um olhar especial para as vítimas homossexuais, travestis?

8. Distinção entre princípio e diretriz:

a) O inciso VII, do artigo 3º: “*atuação em rede*” – parece ser uma diretriz.

b) O inciso V, do artigo 4º: “*transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça, religião e geracional nas políticas públicas*” – parece ser um princípio.

9. Inclusão do desaparecimento de crianças e adolescentes no conceito de tráfico de pessoas:

Inclusão no parágrafo 1º do artigo 2º o fato do desaparecimento de crianças e adolescentes. Dessa maneira o artigo ficaria:

“O tráfico de pessoas incluirá o desaparecimento de crianças e adolescentes, a exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos dentre outras formas de exploração”.

10. Inserção do status de refugiado no artigo 3º:

No artigo 3º poderia se incluir uma menção à manutenção do direito ao status de refugiado em caso de vítima de tráfico.

11. Tráfico de Pessoas e de Drogas – alteração do artigo 2º, parágrafo 1º:

Nesse sentido, por exemplo, no artigo 2º, parágrafo 1º, poderia ser incluída referência explícita ao tráfico de drogas, antes da menção genérica “... dentre outras formas de exploração”.

Exemplo de conexão entre os tráficos: o recrutamento das “mulas“. Seria útil que o Plano pudesse contemplar, de forma mais clara, a situação dessas pessoas que são, ao mesmo tempo, réus de crime comum e vítimas de exploração.

12. Acréscimo ao inciso VI do artigo 4º:

Incluir “Repartições Consulares brasileiras”.

13. Diferença entre definições do Código Penal e da Política Nacional:

A definição de Tráfico de Pessoas na Política é ampla. Contudo, não está compatível com aquela existente no Código Penal brasileiro, pois nos artigos 231 e 231-A, a definição de Tráfico de Pessoas encontra-se restrita a finalidade da prostituição.

14. Fomento da ação entre países:

Falta mais ênfase em acordos multilaterais e trabalhar com agencias internacionais e insistir no fortalecimento da governabilidade global das migrações e contra o tráfico.

15. Alteração da redação do parágrafo 1º artigo 2º:

Incluir os casos de adoção fraudulenta.

16. Acréscimo ao inciso IX do artigo 4º:

Na formação e capacitação dos funcionários de polícia e demais órgãos relacionados à prevenção e repressão ao tráfico, há que incluir perspectiva de direitos humanos, conhecimento das convenções internacionais, perspectiva de gênero, de raça, direitos a opções sexuais diversas e direitos de crianças, adolescentes e jovens.

17. Consideração do Brasil como país de destino das vítimas:

A Política também tem que considerar o tráfico de pessoas PARA o Brasil (problema dos Bolivianos em São Paulo e tantos outros em tantos outros lugares).

18. Alteração da redação do parágrafo 5º do artigo 2º:

§ 5º O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito no caput do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos no caput.

19. Acréscimo de parágrafo 6º do artigo 2º:

§ 6º O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança ou adolescente para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos no caput do presente Artigo.

Contribuição: Ong Só Direitos, Sônia Prado – SEAS/SECRIAD, Reiner Pungs – UNODC, COCIT (Postos: BRASEMB Moçambique – Embaixadora Leda Lúcia Camargo, CONSBRAS Roma – Cônsul-Geral Brian M. F. Neele), Cássia Ribeiro Gonçalves - Delegada de Polícia Federal (Campinas/SP), Ong Davida, Comitê Paulista de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, Profa. Mary Garcia Castro (Audiência Pública – Salvador/BA), Projeto Trama (Ongs Projetolegal, Criola, IBISS/RJ, Unigranrio), Audiência Pública/Santos (CEVISS, UNISANTOS, Abrigo I, Pastoral das Meninas, Programa Sentinela, Secretaria de Assistência Social, SECA, SEAVISE, SEAMUV, SECMEs, Fórum Municipal da Criança e Adolescente de Santos, Faculdade Tancredo Neves (São Paulo), Associação Libertária Adolescentes), José Augusto da Fonseca – Chefe Substituto da Seção de Inspeção do Trabalho – DRT/RO, José de Arimatéia Reis – Programa Sentinela Belém (Audiência/MPF).

GT2 – REPRESSÃO

1. Sugestão referente ao inciso VIII do artigo 4º:

Pesquisas rápidas, pois à medida que a repressão é efetivada, os aliciadores mudam de estratégia e de rotas.

2. Sugestão referente à alínea “b” do inciso I do artigo 8º:

Previsão de crimes efetivados via Internet. Com a globalização, os traficantes interagem rapidamente e se aperfeiçoam a cada instante. O mecanismo para investigação de crimes pela Internet precisa ser revisto, em caráter de urgência, não só para o tráfico, mas para vários delitos.

3. Recuperação de Ativos:

O combate à lavagem de dinheiro e a recuperação de ativos será um dos objetivos principais da atuação dos órgãos de repressão ao tráfico de pessoas.

4. Alteração do inciso VI do artigo 4º:

Sugere-se que o inciso VI da Seção II - Diretrizes Gerais seja reformulado de forma que a atuação da Polícia Federal esteja claramente definida, podendo o inciso em questão ficar assim redigido:

"VI - fortalecimento da atuação da Polícia Federal nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias".

Contribuição: Ong Só Direitos, Cássia Ribeiro Gonçalves - Delegada de Polícia Federal (Campinas/SP), Profa. Mary Garcia Castro (Audiência Pública – Salvador/BA), COCIT/MRE (BRASEMB Suriname), Audiência Pública/Santos (CEVISS, UNISANTOS, Abrigo I, Pastoral das Meninas, Programa Sentinela, Secretaria de Assistência Social, SECA, SEAVISE, SEAMUV, SECMEs, Fórum Municipal da Criança e Adolescente de Santos, Faculdade Tancredo Neves (São Paulo), Associação Libertária Adolescentes), José Augusto da Fonseca – Chefe Substituto da Seção de Inspeção do Trabalho – DRT/RO.

GT3 – PREVENÇÃO

1. Ênfase na questão da Educação:

Mobilização da sociedade brasileira para a prevenção do tráfico de seres humanos através da educação.

A política nacional brasileira poderia promover programas de educação e prevenção diretamente voltados a potenciais delinquentes, programas que poderiam ser desenvolvidos junto a populações ou parcelas da população identificadas como particularmente vulneráveis. O mesmo enfoque valeria também em relação ao "cliente" ou "consumidor" tráfico.

2. Acréscimo à alínea “e”, do inciso II, do artigo 8º:

Referência à coordenação de políticas também com os países da CPLP, principalmente com Portugal.

3. Inclusão de alínea “i” no inciso II do artigo 8º:

i) Intensificação por parte do MRE da troca de informações e da colaboração com a Polícia Federal.

4. Acréscimo à alínea “f” inciso I do artigo 8º:

Inclusão de “funcionários da Rede Consular”.

5. Inclusão de medidas preventivas em outras políticas setoriais:

Quanto ao inciso I do art. 5º, nele deveriam constar as políticas públicas incluindo esporte e cultura como medidas preventivas, principalmente voltadas às crianças.

6. Ênfase nas escolas municipais e estaduais:

Na alínea “c” do inciso III do art. 8º sugere a seguinte complementação ao final, de: "com ênfase nas escolas públicas estaduais e municipais".

7. Inclusão dos membros do Judiciário:

No caso da capacitação dos membros do MP, no art. 8º, inciso I, alínea "I", sugere que a capacitação incluísse também membros do Judiciário porque são deles as decisões nos processos judiciais envolvendo casos de tráfico de pessoas.

Contribuição: Ong Só Direitos, FDIM, COCIT (Postos: BRASEMB Moçambique – Embaixadora Leda Lúcia Camargo, BRASEMB Alemanha – Embaixador Seixas Corrêa e CONSBRAS Roma – Cônsul-Geral Brian M. F. Neele, BRASEMB México), Cássia Ribeiro Gonçalves - Delegada de Polícia Federal (Campinas/SP), Audiência Pública/Santos (CEVISS, UNISANTOS, Abrigo I, Pastoral das Meninas, Programa Sentinela, Secretaria de Assistência Social, SECA, SEAVISE, SEAMUV, SECMES, Fórum Municipal da Criança e Adolescente de Santos, Faculdade Tancredo Neves (São Paulo), Associação Libertária Adolescentes).

GT4 – ATENDIMENTO E PROTEÇÃO

1. Alteração da alínea “b”, do inciso IV, do artigo 8º:

b) Acompanhar as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres, homossexuais, travestis, trabalhadores de sexo e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho.

2. Acréscimo de alínea “j” no inciso X, do artigo 8º:

i) Promover programas de apoio a mães adolescentes e solteiras, tanto no campo jurídico quanto econômico-social, garantindo tratamento prioritário nos programas de geração de emprego e renda (complementar), como também de responsabilização da figura do pai pelo sustento e educação dos seus filhos/as.

3. Inserção da proteção a crianças e adolescentes desaparecidos:

Sugere-se incluir no artigo 8º o inciso XII referente à Proteção de Crianças e Adolescentes desaparecidas como trata o Artigo 87, inciso IV do Estatuto da Criança e do Adolescente.

4. Sugestão referente à alínea “h” do inciso I do artigo 8º:

Na criação de estruturas específicas para investigação do tráfico de pessoas, dentro do Departamento de Polícia Federal, incluir policiais mulheres.

5. Papel dos consulados:

Cuidar do papel real dos consulados e agências consulares no estrangeiro em termos de defesa das pessoas traficadas, e sobre o estigma que sofrem aquelas rotuladas de prostitutas ou travestis.

Falta mais ênfase na importância de aparelhar serviços consulares, agências no exterior na proteção e defesa das pessoas vitimadas pelo tráfico e proteção frente às autoridades dos outros países.

6. Estabelecimento de redes locais de cooperação:

O estabelecimento de redes locais de cooperação, envolvendo órgãos públicos e organizações da sociedade civil, em níveis estadual e municipal, constituiria instrumento ágil e eficaz de coordenação e implementação de ações concretas do Estado voltadas para a prevenção e para a repressão da “trata” e para a proteção e assistência às suas vítimas, tanto em áreas de maior incidência do delito quanto em regiões de presença limitada do Estado. Essas redes constituiriam, ademais, meio eficaz de promover maior participação e controle sociais no enfrentamento ao delito.

7. Correta identificação das vítimas do tráfico:

No que diz respeito à correta identificação das vítimas, esse tema foi defendido como um dos primeiros passos a serem dados para viabilizar a repressão ao tráfico e a assistência e proteção às vítimas. Ações especificamente voltadas à identificação das vítimas seriam fundamentais diante da falta de uma cultura de denúncia e do ambiente de clandestinidade e coerção física e psíquica a que as vítimas se vêem constrangidas.

8. Acréscimos às ações da área da saúde (inciso VI do artigo 8º):

- * Implantar, no atendimento integral de atenção básica, assistência específica às vítimas de tráfico de pessoas humanas promovendo a capacitação dos profissionais para esta assistência.
- * Promover debates sobre o tema no âmbito dos SUS, para esclarecimentos e informações adequadas ao enfrentamento da questão.

Contribuição: Aldo Zaiden – MDA, Ong Só Direitos, Sônia Prado – SEAS/SECRIAD, COCIT (Postos: CONSBRAS Roma – Cônsul-Geral Brian M. F. Neele, BRASEMB México), Comitê Paulista de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, Profa. Mary Garcia Castro (Audiência Pública – Salvador/BA), Núcleo de Atenção Integral à Saúde do Idoso, Pessoas com Deficiência e Saúde Mental-GPES/SESAU-RO, Projeto Trama (Ongs Projetolegal, Criola, IBISS/RJ, Unigranrio), Audiência Pública/Santos (CEVISS, UNISANTOS, Abrigo I, Pastoral das Meninas, Programa Sentinela, Secretaria de Assistência Social, SECA, SEAVISE, SEAMUV, SECMES, Fórum Municipal da Criança e Adolescente de Santos, Faculdade Tancredo Neves (São Paulo), Associação Libertária Adolescentes), José Augusto da Fonseca – Chefe Substituto da Seção de Inspeção do Trabalho – DRT/RO.



RELATÓRIO FINAL DO SEMINÁRIO NACIONAL “A POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS”

O Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” realizou-se no dia 28 de junho de 2006 no auditório JK da Procuradoria-Geral da República, Brasília – DF, de 9h às 19h.

O Seminário fez parte da consulta pública que se realizou nos meses de maio e junho de 2006 sobre a proposta de Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, elaborada por representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho. O objetivo da Política Nacional é estabelecer princípios, diretrizes e ações nas áreas de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como atenção às vítimas. Nessa ocasião, realizou-se um importante debate com a sociedade civil sobre as contribuições e sugestões que foram apresentadas durante a consulta pública. O evento contou com a participação de aproximadamente 100 pessoas, provenientes de vários Estados brasileiros, como representantes de organizações não-governamentais, organismos internacionais, governo federal e estaduais, além de pesquisadores e outros técnicos que trabalham com a temática do tráfico de pessoas no Brasil.

Segue abaixo um breve resumo das atividades desenvolvidas no Seminário.

REALIZAÇÃO E APOIO

Participaram da organização do Seminário as seguintes instituições: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados; Comissão de Acompanhamento do Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Exploração Sexual; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O evento contou também com o apoio da Partners of the Americas/Usaid, da Organização Internacional do Trabalho (OIT/Usaid) e do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).

ABERTURA OFICIAL

A abertura oficial do Seminário teve início às 9h40min. Compuseram a mesa de abertura: Nilcéa Freire, Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; José Eduardo Elias Romão, Secretário Nacional de Justiça Substituto; Antônio Fernando de Souza, Procurador-Geral da República; Ela Wiecko Wolkmer de Castilho, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão; Maria do Rosário, Relatora da Comissão Especial de Acompanhamento do Relatório da CPMI da Exploração Sexual; Érika Kokay, Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Cristina Maria Silva Albuquerque, Coordenadora Nacional do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes da Secretaria Especial de Direitos Humanos; José Carlos Ferreira, Diretor Adjunto da Organização Internacional

do Trabalho; Júnia Puglia, Vice-Diretora Regional do Fundo do Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher; Leila Paiva, Diretora do Programa de Tráfico de Pessoas da Organização Não-Governamental Partners of the Americas.

Tiveram a palavra a Deputada Maria do Rosário, a Ministra Nilcéa Freire e o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando de Souza.

PAINEL: APRESENTAÇÃO DA “POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS”

Desfeita a mesa de abertura por volta de 10h15min, formou-se uma nova mesa para a apresentação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e explicação dos trabalhos. Compuseram a mesa: Aparecida Gonçalves, Subsecretária de Monitoramento de Programas e Ações Temáticas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Marina Pereira Pires Oliveira, Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Justiça; e Cristina Maria Silva Albuquerque, Coordenadora Nacional do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Nesse painel, as expositoras abordaram os seguintes temas, dentre outros: breve histórico da elaboração do texto-base da Política Nacional e as dificuldades enfrentadas nesse processo; a estrutura da proposta da Política Nacional e sua divisão em disposições gerais, princípios, diretrizes e ações; e a importância das contribuições recebidas durante a consulta pública e a discussão do assunto com a sociedade civil no Seminário.

Informou-se ainda que o texto da Política Nacional será um anexo de um Decreto Presidencial que, além de aprová-la, cria um grupo de trabalho interministerial com o mandato de elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

FORMAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO

Após o painel, formaram-se quatro Grupos de Trabalho (GTs), segundo os eixos temáticos da Política Nacional:

- Grupo de Trabalho 1 (GT 1): Disposições Gerais e Princípios;
- Grupo de Trabalho 2 (GT 2): Repressão ao Tráfico de Pessoas;
- Grupo de Trabalho 3 (GT 3): Prevenção ao Tráfico de Pessoas;
- Grupo de Trabalho 4 (GT 4): Atendimento e Proteção à Vítima.

Os participantes receberam um documento, preparado pela Coordenação do Seminário, com a sistematização das contribuições recebidas no período da consulta pública (até o dia 27 de junho). As contribuições foram agrupadas de acordo com os quatro eixos temáticos dos GTs. O objetivo era que cada grupo debatesse e chegasse a um consenso sobre o conteúdo das contribuições e a pertinência ou não de incorporar cada conteúdo ao texto final da Política Nacional.

Os participantes também receberam um relatório de atividades do governo federal desenvolvidas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Trata-se de um mapeamento das ações que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos pelos vários órgãos do governo federal nas áreas de repressão e prevenção ao tráfico de pessoas e proteção às vítimas.

CONCLUSÕES DOS GRUPOS DE TRABALHO

Segue abaixo um breve resumo das principais discussões dos quatro Grupos de Trabalho. A lista completa das sugestões e contribuições feitas pelos participantes dos GTs no Seminário consta nas Memórias, anexas a esse relatório.

GRUPO DE TRABALHO 1 – DISPOSIÇÕES GERAIS E PRINCÍPIOS

Coordenação e relatoria:

Bárbara Pincowsca Cardoso Campos (Ministério da Justiça);

Bernardo H. P. Brasil (Ministério das Relações Exteriores);

Eric Sogocio (Ministério das Relações Exteriores);

Luiza Lopes da Silva (Ministério das Relações Exteriores);

Rossana do Amaral (Ministério Público Federal);

Márcia Campos (Confederação das Mulheres do Brasil/ Federação Democrática Internacional de Mulheres);

Jaqueline Leite (Centro Humanitário de Apoio à Mulher).

Resumo:

Os trabalhos tiveram início com uma rodada de apresentação dos participantes. Em seguida, convidou-se um representante da sociedade civil para compor a mesa. A Sra. Márcia Campos se ofereceu para auxiliar nos trabalhos no período da manhã e a Sra. Jacqueline Leite fez parte da mesa à tarde.

Foi entregue aos participantes do GT um documento de trabalho com as contribuições sistematizadas e agrupadas em 22 propostas. Todas as propostas foram discutidas pelo grupo.

Houve consenso no grupo quanto à necessidade de se acrescentar um texto introdutório ou preâmbulo na Política Nacional. Propôs-se, assim, que as seguintes idéias-chave fizessem parte dos “considerandos”: a) o fortalecimento dos direitos das vítimas diretas e *indiretas* de tráfico de pessoas; b) a idéia de que a proteção do Estado seja estendida a todos, independentemente da nacionalidade, ou seja, que a proteção não seja dirigida tão somente a brasileiros, mas também a estrangeiros, e que essa proteção seja independente da colaboração das vítimas em investigações e processos judiciais; c) a caracterização do Brasil como país de origem, de trânsito e de destino de vítimas do tráfico de pessoas; d) a idéia de que as violações aos direitos humanos são causa e consequência do tráfico de pessoas; e) as diferenças entre o tráfico de pessoas e os fenômenos das migrações irregulares; f) o reconhecimento do direito de ir e vir e de permanecer.

Quanto às referências a tratados internacionais, o GT entendeu que a lista dos tratados internacionais de direitos humanos deve constar na introdução ou exposição de motivos e que, ao final do artigo 1º da Política Nacional, após a referência ao Protocolo de Palermo, se acrescente a expressão “e demais normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional”.

No tocante à definição de tráfico de pessoas constante na Política Nacional, em que pese algumas divergências no grupo, o GT entendeu que se deveria manter a definição exata de tráfico de pessoas constante no Protocolo de Palermo. Havendo incongruências com o Código Penal Brasileiro, propôs-se utilizar os parágrafos seguintes desse artigo para especificar e sanar as referidas incongruências, a exemplo do que consta no parágrafo 4º, artigo 2º, do texto da Política. Sugeriu-se citar que a adoção ilegal e o casamento servil estão “dentre outras formas de exploração”, tal como estabelecem alguns instrumentos internacionais referentes à matéria, e que “escravatura” significa “redução à condição análoga a de escravo”, conforme estabelece o Código Penal brasileiro. O mesmo vale para o termo “raptó” que, apesar de constar no Protocolo de Palermo e de já ter sido revogado, pode ser entendido, para os efeitos da Política, como seqüestro e cárcere privado.

Sobre a questão do consentimento, houve várias divergências no grupo. Questionou-se se o emprego de meios ilícitos seria ou não determinante para tornar o consentimento irrelevante. Depois de acirrados debates, o GT preferiu manter a redação que já consta no texto da Política Nacional.

Também houve dissidências no grupo quanto à conceituação de exploração sexual. Prevaleceu o entendimento que não caberia uma definição de exploração sexual na Política Nacional, pois não há consenso a esse respeito. O GT também descartou a utilização do termo “prostituição forçada”, pois exploração sexual não significa necessariamente prostituição forçada.

O GT acolheu a sugestão de que “atuação em rede” seria uma diretriz geral (e não um princípio) e a transversalidade deveria constar no rol dos princípios (e não como diretriz geral) . No inciso V do artigo 3º do texto da Política Nacional, sugeriu-se acrescentar também “direitos fundamentais do trabalho”. Ainda nesse mesmo artigo, propôs-se a inclusão de “atuação profissional, sexo, nacionalidade” no inciso II relativo à não-discriminação. Também foi proposta que figurasse como princípio “a proteção e assistência às vítimas diretas e indiretas, independente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais”.

O GT encerrou os trabalhos às 17h e os resultados foram apresentados na plenária pela Sra. Luiza Lopes.

GRUPO DE TRABALHO 2 – REPRESSÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Coordenação e relatoria:

César Carrijo (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres);

Cláudia Dias (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres).

Resumo:

Após a rodada inicial de apresentação dos participantes, tiveram início os trabalhos.

O GT inicialmente fez duas sugestões de terminologia ao texto da Política Nacional como um todo: 1) a substituição da expressão “celebrar convênio” por “celebrar acordos”, por se tratar de termo mais genérico e abrangente; 2) uniformização da terminologia referente à criança e adolescente, de forma a seguir o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em seguida, houve discussão a respeito do fortalecimento de atuação em locais de possível detecção do tráfico de pessoas. Depois de acesos debates sobre quais órgãos prestariam tal atuação e sobre as competências desempenhadas, além da pertinência da inclusão de outros locais onde a rede de exploração é encetada, prevaleceu o entendimento de que os princípios de *atuação em rede* e a própria tônica da Política de *conjugação de esforços* tornariam prescindível a expressa menção a instituições específicas. Portanto, deliberou-se pela inclusão da expressão “e demais áreas de incidência” no artigo 4º, inciso VI, do texto da Política, por ser mais abrangente.

O GT debateu também a dificuldade, por parte de pesquisadores, de se ter acesso aos dados sobre tráfico de pessoas, notadamente as estatísticas policiais. O grupo sugeriu uma nova redação ao inciso VIII do artigo 4º com o acréscimo da frase “construindo um banco de dados de âmbito nacional”, de maneira a atender à demanda pela facilitação de compartilhamento de informações.

O grupo fez outras duas sugestões na área de justiça e segurança pública da Política Nacional (inciso I do artigo 8º). Primeiramente, em razão da grande propagação de meios criminosos na rede mundial de computadores, pensou-se na inclusão de uma nova alínea para responder à preocupação com a utilização da Internet como meio de facilitação do crime de tráfico de pessoas. Assim, sugeriu-se a inclusão da seguinte alínea: “estabelecer em âmbito nacional um mecanismo de prevenção e dissuasão ao crime do tráfico de pessoas cometido por meio da rede

da Internet”. Em segundo lugar, sugeriu-se uma outra alínea no artigo 8º, inciso I, que marcasse a necessidade de utilização do capital apreendido junto ao tráfico de pessoas no seu próprio enfrentamento. Chegou-se à seguinte redação: “elaborar proposta de criação de um fundo nacional dotado, dentre outros, com ativos oriundos do crime de tráfico de pessoas e de lavagem de dinheiro a ele associado”. Também a alínea “I” (referente a capacitações) desse mesmo inciso foi objeto de discussão no GT. Em razão de polêmica acerca de quais instituições deveriam fomentar as capacitações sobre tráfico de pessoas, optou-se por uma redação que fosse mais abrangente possível. Desse modo, chegou-se à seguinte proposta: “promover e incentivar, de forma permanente, cursos de atualização sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública por meio de suas instituições de formação”.

Por fim, o GT discutiu a nomenclatura utilizada para se referir às diretrizes de repressão ao crime (*caput* do artigo 6º). Houve grande divergência entre os participantes a respeito do termo “repressão”. A despeito de mais adequado tecnicamente, o termo “repressão” traz em seu bojo certa memória não plenamente sintonizada com a idéia de direitos humanos que se pretende ter como linha mestra da Política Nacional. Destarte, para não perder certo rigor técnico nem tampouco se restringir a termo um pouco problemático, optou-se por conciliar as duas vertentes com o emprego da expressão “responsabilização dos autores do crime e repressão ao tráfico de pessoas”.

O GT encerrou os trabalhos às 17h e os resultados foram apresentados em plenária pelo Sr. César Carrijo.

GRUPO DE TRABALHO 3 – PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Coordenação e relatoria:

Aldo Benvindo (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome);

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira (Ministério da Justiça);

Fernanda Regis (Secretaria Especial dos Direitos Humanos);

Maria Elisabete Pereira (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres).

Resumo:

De início houve uma rodada de apresentação dos presentes e se convidou um membro do grupo para fazer parte da coordenação.

Os trabalhos começaram com a discussão das 7 propostas (relativas ao GT 3) que constavam no documento de trabalho distribuído aos participantes.

Uma das propostas (inserção de nova alínea na área de educação) versava sobre a promoção de programas intersetoriais de educação e prevenção para potenciais vítimas e suas famílias, bem como demais atores envolvidos no tráfico. O GT rechaçou expressões discriminatórias como “potenciais delinquentes”, “cliente” e “consumidor” e expressões restritivas como “particularmente vulneráveis”. Enfatizou-se o trabalho com as famílias e a possibilidade de agregá-lo a programas já existentes.

Discutiu-se também uma contribuição que previa nova ação na área de relações exteriores. O GT enfatizou a necessidade de disponibilização dos dados referentes ao tráfico de pessoas aos órgãos públicos pertinentes das três esferas federativas. Dessa forma, propôs-se a seguinte redação para a nova alínea no artigo 8º, inciso II: “intensificação da troca de informações e da colaboração com o Ministério da Justiça, bem como a disponibilização de dados aos órgãos públicos que trabalham com a temática”.

No tocante às ações relativas à área de justiça e segurança pública, debateu-se a proposta que sugeria que a capacitação incluísse outros profissionais. Dessa forma, o GT propôs a seguinte redação para a alínea “l”, inciso I, artigo 8º: “promover curso permanente para membros e servidores do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”. O GT também sugeriu, com base nessa alteração, nova redação para a alínea “m” do mesmo inciso: “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”.

Após a análise das propostas do documento de trabalho, os participantes do GT apresentaram novas sugestões ao texto da Política Nacional.

Foram propostas duas novas alíneas ao inciso III do artigo 8º, quais sejam: “incluir a discussão de direitos humanos com destaque ao tráfico de pessoas em todas as fases e modalidades de ensino”; e “incentivar a participação do jovem na discussão sobre o tráfico”. Sobre o assunto, foi levantada a necessidade de se incentivar o protagonismo juvenil.

O GT sugeriu também a inclusão de nova alínea no inciso VII do artigo 8º que contemplasse um compromisso dos órgãos de classe/ conselhos profissionais com a temática.

O grupo propôs ainda a inclusão de um novo inciso no artigo 8º – área de Comunicação e Cultura – com as seguintes alíneas referentes à comunicação:

- a) *promover campanhas internacionais, nacionais, regionais e locais de prevenção ao tema, considerando as diferentes realidades e linguagens;*
- b) *criar instrumentos de monitoramento e avaliação da alínea anterior com a participação da sociedade civil;*
- c) *estabelecer canais de diálogo com a mídia sobre o tema;*
- d) *apoiar campanhas da sociedade civil que atuem tanto na sensibilização e conscientização de toda a população sobre os problemas dos diferentes tipos de tráficos de pessoas, quanto nos atores envolvidos no combate a esse crime. As campanhas também devem dar atenção especial para os perfis da população ao uso do tráfico de pessoas.*

Ainda a esse respeito, o grupo sugeriu a inclusão de nova diretriz específica de prevenção no artigo 5º, a saber: “apoio e realização de campanhas sistemáticas específicas nas redes hoteleiras e de comunicação”.

Nas ações relativas aos direitos humanos (inciso IX, artigo 8º), o GT propôs a inclusão de alínea com a seguinte redação: “identificar e divulgar as relações econômicas dos que se beneficiam com o tráfico de pessoas”. A sugestão baseou-se em trabalho precedente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos sobre a relação de empresas/ empresários que se beneficiavam com o trabalho escravo com o fito de desestimular a aquisição de produtos por eles elaborados. O grupo também propôs a referência a programas que contemplem o combate ao trabalho escravo, pois as alíneas “c” e “d” do inciso IX são apenas referentes a programas que tocam a questão da exploração sexual.

Por fim, ainda no tocante ao artigo 8º da Política Nacional, o GT propôs nova redação para a alínea “e” do inciso I, prevendo a criação de escritórios regionais em todas as capitais dos estados brasileiros, com conselhos consultivos definidos e dotação orçamentária própria.

As discussões se encerram às 17h e o Sr. Aldo Benvindo relatou os trabalhos do GT na plenária final.

GRUPO DE TRABALHO 4 – ATENDIMENTO E PROTEÇÃO À VÍTIMA

Coordenação e relatoria:

Marina Pereira Pires Oliveira (Ministério da Justiça);
Cristina Maria Silva Albuquerque (Secretaria Especial dos Direitos Humanos);
Maria do Socorro Fernandes Tabosa Mota (Secretaria Especial dos Direitos Humanos);
Anália Ribeiro (ILADH).

Resumo:

Segue um resumo apenas das principais discussões feitas no GT 4. As alterações sugeridas ao texto da Política Nacional encontram-se em documento anexo.

Após uma rodada de apresentações, iniciaram-se os trabalhos. A Sra. Anália Ribeiro (ILADH) se ofereceu para auxiliar a relatoria e a coordenação do grupo.

Apreciou-se a primeira contribuição - relativa ao GT 4 - constante no documento de trabalho que foi entregue a todos os grupos. Em seguida, percebeu-se que havia interesse de revisão por parte do GT a partir do artigo 7º do texto da Política Nacional. Portanto, mudou-se a sistemática e o GT passou a examinar cada item do texto da Política.

A primeira discussão girou em torno da necessidade de fortalecimento das relações do governo com a sociedade civil. Havia uma impressão de que os artigos referentes ao atendimento não eram enfáticos nesse sentido. No entanto, a Coordenação lembrou que a atuação em rede era um dos princípios chave da Política e que essa rede estava composta também pela sociedade civil.

Em seguida, houve um protesto pela não inclusão explícita do tráfico de órgãos no texto. Explicou-se que se tratava de um pedido do Ministério da Saúde, que precisaria de mais tempo para discutir o tema internamente. A Coordenação sugeriu, então, que esse protesto fosse feito na plenária final para todos os participantes do Seminário.

A próxima discussão se referiu à garantia de atendimento e proteção às vítimas do tráfico de pessoas que são estrangeiras e se encontram no Brasil. A Sra. Estela Scandola (IBISS/MS) relatou várias situações ocorridas em seu Estado. Segundo relatou, há muitas dificuldades de encaminhar estrangeiros encontrados em situação de tráfico, sobretudo paraguaios e bolivianos, a qualquer tipo de assistência, com exceção do Sistema Único de Saúde (SUS). A Sra. Estela destacou também a necessidade de articularmos com os consulados dos países de origem da pessoa traficada, para que eles prestem assistência consular às vítimas. Todo o GT enfatizou a necessidade da Política garantir não somente os direitos dos brasileiros vítimas de tráfico, mas também dos estrangeiros. Houve consenso de que se deveria pensar na situação do Brasil não somente como origem de pessoas traficadas, mas também como país de destino e trânsito. A Coordenação ponderou que essa questão seria discutida no GT 1 (Disposições Gerais e Princípios). Acordou-se que, caso a exposição do GT 1 em plenária não contemplasse essa preocupação, haveria uma manifestação de algum representante do grupo.

Houve, em seguida, uma discussão acerca da propriedade do uso da expressão "reinserção social" na Política. A Coordenação ponderou que o grupo ao qual se dirige a Política, na realidade, nunca foi inserido. Entretanto, prevaleceu o entendimento de que o termo deveria ser mantido porque reflete um novo processo de inserção, em outro patamar, e permite sublinhar a condição de excluído de direitos na qual se encontra uma vítima do tráfico.

Em seguida, a Sra. Rosário Ferreira (Partners of the Americas) ponderou sobre a necessidade de, em qualquer processo de atendimento, escutar o que a criança ou adolescente vítima quer (em referência direta à volta para a família ou ao retorno ao local de origem). Em relação aos adultos, acrescentou que a questão do livre arbítrio da vítima para definir seu destino deve ser um dos princípios do atendimento e da proteção. O GT concordou com as ponderações feitas, mas a Coordenação entendeu que essa questão não caberia diretamente na parte relativa ao atendimento e, sim, na dos princípios gerais, assunto tratado no GT 1. O tema seria também retomado na plenária final.

Em relação ao Plano Nacional, sugeriu-se incluir a necessidade de categorização do tráfico interno nos sistemas de notificação relacionados à garantia de direitos de crianças e adolescentes (citou-se diretamente o SIPIA).

O GT ponderou ainda a necessidade de inclusão, nos princípios gerais da Política, da situação de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas das populações indígenas e de quilombolas. O tema foi remetido novamente ao GT 1.

Houve uma discussão provocada pela redação proposta pelo representante do Ministério da Educação ao inciso III, do artigo 7º. A discussão girou em torno da terminologia mais correta para descrever o que consistiria o processo de reinserção social previsto na Política. Foi acordado que seria usada a expressão “educação formal” para se referir a todas as iniciativas relativas à elevação da escolaridade das vítimas. Nas iniciativas referentes à preparação das vítimas para a entrada ou reincorporação no mercado de trabalho, seria mais apropriado o uso da expressão “formação profissional”.

Na parte referente às ações (artigo 8º), discutiu-se inicialmente acerca da propriedade de uma política nacional conter um capítulo dessa natureza. Alguns integrantes do grupo consideravam que se tratava de um capítulo muito específico e que não caberia na Política e sim no Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que será posteriormente elaborado. No entanto, a Coordenação ponderou, lembrando o processo de elaboração do texto, a necessidade de chamar a responsabilidade de diferentes órgãos do governo federal para itens específicos da Política. Durante a elaboração do texto-base, entendeu-se que, sem esse capítulo referente às ações, a Política Nacional poderia cair no vazio por não estabelecer órgãos responsáveis por suas diferentes partes. Ademais, as ações contempladas na Política, de alguma maneira, já vinham sendo executadas. Prevaleceu o entendimento exposto pela Coordenação.

A questão do recambiamento (ou retorno) da vítima ao seu local de origem foi relatada pela Sra. Dalila Figueiredo (Asbrad) e pela Sra. Estela Scandola (IBISS/MS) como uma das questões concretas mais complicadas para o atendimento e proteção às vítimas. Ambas destacaram a enorme dificuldade, sobretudo no caso das estrangeiras que estão no Brasil, de se conseguir recursos para o recambiamento (volta ao local de origem).

Houve um entendimento geral de que essa responsabilidade estaria a cargo da assistência social, principalmente porque, sem a garantia de recambiamento VOLUNTÁRIO, qualquer atendimento posterior ou de longo prazo ficaria inviabilizado. O GT concordou.

O GT enfatizou também a necessidade de se potencializar os serviços existentes em todas as áreas para o atendimento às vítimas do tráfico, em vez de se criar novos serviços. Houve consenso de que esse deveria ser um princípio importante no atendimento e proteção a serem desenvolvidos depois da Política e do Plano Nacional.

O GT 4 encerrou os trabalhos por volta das 16h30 e a Sra. Socorro Tabosa relatou o resultado final dos trabalhos na plenária final.

APRESENTAÇÃO DAS CONCLUSÕES DOS GRUPOS DE TRABALHOS

Após a conclusão dos trabalhos em grupos, todos os participantes retornam ao auditório para a apresentação dos resultados das discussões. A Sra. Aparecida Gonçalves (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres), Marina Oliveira (Ministério da Justiça) e Cristina Albuquerque (Secretaria Especial de Direitos Humanos) compuseram a nova mesa.

Primeiramente, a Sra. Luiza Lopes relatou os trabalhos do GT 1. Não houve perguntas ou comentários por parte dos participantes em relação à apresentação do grupo.

Em seguida, o Sr. César Carrijo passou a relatar as conclusões a que chegaram os participantes do GT 2. Após a apresentação, duas participantes manifestaram dúvidas a respeito do uso do termo “responsabilização” e da questão da defesa ou acompanhamento jurídico da vítima.

Na seqüência, os trabalhos do GT 3 foram apresentados pelo Sr. Aldo Benvindo. Antes das perguntas, a deputada Clair da Flora Martins, Relatora na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público do Projeto de Lei Número 2.845/2003 sobre o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, tomou a palavra para explicar o projeto do qual é relatora. Explicou que está produzindo um projeto substitutivo e reforçou a importância dos resultados do Seminário para esse trabalho e da participação de todos.

Alguns participantes do GT 3 se pronunciaram em plenária para retirar dúvidas sobre a redação sugerida na área de comunicação e cultura. Após esclarecimentos, foram feitas também novas sugestões: na área dos direitos humanos, sugeriu-se acrescentar que o serviço de disque-denúncia operasse em outros idiomas; que políticas de infra-estrutura constassem nas políticas públicas intersetoriais; e que fosse dada maior atenção aos grupos mais vulneráveis. Também se destacou a importância das ações de valorização da cultura e das identidades regionais e a relevância de pesquisas e da produção científica como medidas preventivas ao tráfico de pessoas. Questionou-se ainda a sugestão de criação de escritórios de atendimento em todas as capitais do Brasil. Por fim, alguns participantes manifestaram a preocupação de que o texto da Política Nacional não contemplasse a questão do tráfico de órgãos humanos.

Em seguida, a Sra. Socorro Tabosa tomou a palavra para apresentar os resultados dos trabalhos do GT 4 relativo ao atendimento e proteção das vítimas. Após a apresentação, alguns participantes do GT intervieram para destacar algumas questões que foram debatidas no grupo, a saber: a questão da defesa das vítimas e da garantia da assistência jurídica ou de serviços de orientação jurídica às vítimas de tráfico de pessoas; a importância da participação das vítimas no processo do atendimento e reinserção, principalmente no recambiamento (transporte da pessoa ao seu local de origem); e a necessidade de se identificar adequadamente as vítimas de tráfico de pessoas. Outras intervenções feitas em plenário pelos participantes se referiram ao projeto de lei da deputada Clair Flora e se haveria algum órgão federal responsável pela articulação dessa Política com os Estados e municípios. Além disso, sugeriu-se que fosse incluída no texto da Política uma alínea referente à proteção dos profissionais que trabalham no atendimento a vítimas de tráfico de pessoas em programas de defensores de direitos humanos.

ENCERRAMENTO

No final do Seminário, as Sras. Aparecida Gonçalves, Marina Oliveira e Cristina Albuquerque fizeram os agradecimentos finais e explicaram os próximos passos do processo, quais sejam: o grupo de redação responsável pela elaboração da proposta original da Política Nacional se reuniria nos próximos dias para examinar e aprimorar a redação das sugestões feitas no Seminário. Terminada essa etapa, e uma vez aprovada em reunião de governo, o texto final da Política Nacional será encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para apreciação e aprovação. A Política Nacional será aprovada por Decreto presidencial, que também institui um Grupo de Trabalho interministerial para a formulação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Espera-se que o decreto seja aprovado até meados de agosto e o Plano Nacional concluído até o final do ano.

ANEXO I

Propostas do Grupo de Trabalho 1 – Disposições Gerais e Princípios:

Participantes

NOME	INSTITUIÇÃO
Bernardo H. P. Brasil	MRE – DAC
Eric Sogocio	MRE – COCIT
Luiza Lopes da Silva	MRE – COCIT
Ebe Campinha dos Santos	Projeto Trama
Gilberto M. A. Rodrigues	UNISANTOS -Mestrado em Direito
Liege Rocha	SPM/PR
Suely de Oliveira	SPM/PR
Leila Barsteol	CEPIA/RJ
Marlúcia F. Carmo	Gabinete da Deputada Érika Kokay – DF
Maria de Jesus Werneck Muniz	Gabinete da Deputada Érika Kokay – DF
Ricardo Rodrigues Lins	Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos – PE
Giovanni Di Mambro	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
Renato Lima	DPF
Jaques Nunes de Freitas	Comitê Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de seres Humanos
Silvia Arruda	Comitê Distrital de Enfrentamento ao Tráfico de seres Humanos
Frans Van Kramen	CORDAID/ANCED
Marcel Hazeu	SODIREITOS/JEPIARA
Jaqueline Leite	CHAME-Centro Humanitário de Apóio à Mulher-Salvador/BA
Maria Helena Souza	Superintendência Especial de Políticas para as Mulheres – Salvador
Graça Gadelha	Partners of the Americas
Myllena Calasans	CFEMEA-Centro Feminista de Estudos Brasília
Rosita Milesi	IMDH
Maria Del Pilar Cabrera Varese	IMDH
Carlos Alberto Caetano	CODCA-MT / Anced
Rossana do Amaral	PFDC/MPF
Márcia Campos Ferreira	CMB/FDIM
Bárbara Campos	SNJ/MJ

Proposta 1:

Enfatizou-se a necessidade de se acrescentar um texto introdutório ou preâmbulo na Política Nacional.

Quanto ao item 6 dessa proposta, sugeriu-se acrescentar “devido ao trabalho que exerce” e retirar os dois exemplos que são mencionados (“como mulheres trabalhando na prostituição, os migrantes trabalhando no setor informal etc.”).

Sobre o item 2, deve-se reconhecer não apenas o direito de ir e vir, mas também o de permanecer.

Proposta 2:

Propôs-se que as seguintes idéias-chave façam parte dos “considerandos”:

- Reforçar o fortalecimento dos direitos das vítimas diretas e indiretas de tráfico de pessoas;
- Substituir a expressão “fortalecimento da posição das vítimas” por “fortalecimento dos direitos das vítimas”, pois a primeira expressão sugere a revitimização;
- Acrescentar discriminação devido à etnia;
- Reforçar a idéia de que a proteção do Estado deve ser estendida a todos, independentemente da nacionalidade (proteção dirigida não só a brasileiros);
- A assistência e a proteção do Estado independem da colaboração das vítimas em investigações e processos judiciais;
- Brasil: país de origem, de trânsito e de destino de vítimas do tráfico de pessoas;
- Destacar que as violações aos direitos humanos são causa e conseqüência do tráfico de pessoas;
- Retirar a referência a “todos os migrantes” que consta no terceiro considerando sugerido na proposta 2 e no item 3 da proposta 1;
- Diferenciar o tráfico de pessoas dos fenômenos das migrações irregulares.

No texto da Política Nacional, sugeriu-se acrescentar no artigo 1º o termo “proteção às vítimas”, logo após a palavra “atendimento”.

Proposta 3:

Quanto aos documentos citados na proposta 3, sugeriu-se a inclusão da Convenção do Belém do Pará, do Protocolo Adicional à CEDAW (2003), do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, do Estatuto da Criança e do Adolescente e os que constam no Relatório de Atividades do Governo Federal apresentado no Seminário (página 3).

O grupo entendeu que a lista dos tratados internacionais de direitos humanos deve constar na introdução ou exposição de motivos e que, ao final do artigo 1º da Política Nacional, após a referência ao Protocolo de Palermo, se acrescente a expressão “e demais normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional”. A expressão “normas e instrumentos internacionais” é mais apropriada que “tratados”.

Propostas 4, 5, 6 e 7 referentes ao artigo 2º do texto da Política Nacional:

Apesar de algumas divergências no grupo, o GT entendeu que se deveria manter a definição exata de tráfico de pessoas constante no Protocolo de Palermo. Havendo incongruências com o Código Penal Brasileiro, propôs-se utilizar os parágrafos seguintes desse artigo para especificar e sanar as referidas incongruências, a exemplo do que consta no parágrafo 4º, artigo 2º, do texto da Política.

Sugeriu-se citar que a adoção ilegal e o casamento servil estão “dentre outras formas de exploração”, tal como estabelece o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (2000) e uma outra declaração das Nações Unidas de 1994 que institui o casamento servil, o trabalho doméstico, o trabalho sexual e trabalhos forçados como formas de tráfico de mulheres.

Sugeriu-se também especificar que “escravatura” significa “redução à condição análoga a de escravo”, conforme estabelece o Código Penal brasileiro.

Proposta 8:

O GT não acolheu essa proposta por entender que o desaparecimento não necessariamente configura uma situação de tráfico de pessoas. Foi proposta a inclusão da questão do desaparecimento nas áreas de investigação e de ações policiais repressivas.

Proposta 9:

A contribuição previa a inclusão de referência explícita à prática de atos ilegais no artigo 2º, parágrafo 1º. Entretanto, o grupo entendeu que o a expressão é muito genérica, “que se abre demais sem muita cautela”. Essa proposta foi, portanto, rechaçada.

Proposta 10:

O grupo sugeriu que o parágrafo relativo ao rapto deve mencionar que, apesar de constar no Protocolo de Palermo, o fato típico penal rapto já foi revogado, mas pode ser entendido, para os efeitos dessa Política, como seqüestro e cárcere privado.

Proposta 11:

Houve divergências quanto à questão do consentimento, ou seja, se o emprego de meios ilícitos empregados seria ou não determinante para tornar o consentimento irrelevante.

O GT preferiu manter a redação que já consta no texto da Política Nacional.

Proposta 12:

Quanto à necessidade de conceituação de exploração sexual, houve dissidências no grupo. Contudo, prevaleceu o entendimento que não caberia uma definição de exploração sexual na Política Nacional, pois não há consenso a esse respeito.

O GT também descartou a utilização do termo “prostituição forçada”, pois exploração sexual não significa necessariamente prostituição forçada.

Proposta 13:

O GT entende que essa proposta já está contemplada nas de número 21 e 22.

Proposta 14:

O GT propôs que se uniformizasse a terminologia do texto da Política Nacional para “tráfico de pessoas, em especial mulheres, crianças e adolescentes”. No entanto, é necessário verificar as situações mais específicas, que dizem respeito apenas a crianças e adolescentes, como são os casos de notificações compulsórias de maus-tratos (só há maus-tratos em relação a crianças e adolescentes).

Proposta 15:

Essa proposta foi descartada pelo grupo, pois se optou pela redação ampla dada à questão do consentimento no texto da Política.

Proposta 16:

O GT acolheu a sugestão de que “atuação em rede” seria uma diretriz geral, e não um princípio.

No inciso V do artigo 3º do texto da Política Nacional, sugeriu-se acrescentar também “direitos fundamentais do trabalho”. Ainda nesse mesmo artigo, propôs-se a inclusão de “atuação profissional, sexo, nacionalidade” no inciso II relativo à não-discriminação. Também foi proposta que figurasse como princípio “a proteção e assistência às vítimas diretas e indiretas, independente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais”.

Outra proposta foi a de substituir “atuação em rede” por “integração dos serviços”.

Proposta 17:

Foi descartada pelo grupo.

Proposta 18:

Aceita pelo GT. A transversalidade deve constar no rol dos princípios.

Proposta 19:

Aceita pelo GT.

Proposta 20:

Além do que foi mencionado na proposta, sugeriu-se incluir o atendimento no inciso IX do artigo 4º.

Retirou-se a expressão: “funcionário de polícia e demais órgãos”. Assim, esse trecho ficaria como está na Política: “capacitação de profissionais”.

Sugere-se também substituir a expressão “perspectiva de direitos humanos” por “dimensão de direitos humanos”.

Proposta 21:

O GT recomenda que essa proposta seja contemplada no Plano Nacional.

Proposta 22:

Foi enfatizado pelo grupo que as vítimas de tráfico de pessoas de outras nacionalidades também fazem jus à proteção do Estado.

Outras sugestões:

No texto da Política Nacional:

- Acrescentar no inciso III do artigo 4º: “agências de cooperação internacional, organização de trabalhadores e empregadores”.
- Acrescentar no inciso VI do artigo 4º: “hidrovias e rodovias”.
- No inciso VIII do artigo 4º, incluir “perfil das vítimas”.

ANEXO II

Propostas do Grupo de Trabalho 2 – Repressão de Tráfico de Pessoas

Participantes

NOME	INSTITUIÇÃO
Inamara Costa	Delegada Deam RJ
Candida Brum	delegada CE
Tatiana Estrela	Violes UNB
Ana paula mendes	USAID
Sandra Broedel	CEDIM RJ
Maria de Fátima Travassos Cordeiro	MP – MA
Andre Saraiva	SEDH
Fernando de Jesus Souza	CAESP/DPF
Andréa Bolzon	OIT
Joselito de A . Souza	Delegado/DPF-RN
Nilce Cunha Rodrigues	MPF– CE
Madeleine Campos de Albuquerque Botelho	Delegada – DPF
Edgar Brandão	MTE
Hélio F. Heringer Jr.	MPF
Airton Motti Jr.	DPRF
Antonio de Thomas Jr.	DPRF
Miriam Ap. Borges Oliveira	DEAM
Claudia Dias	SPM
Jacira da Silva	MEC / SECAD
Ela Wiecko v. de Castilho	MPF / PFDC

a) Sugestões iniciais para o texto integral da Política Nacional:

Onde houver “celebrar convênio”, como em diversos tópicos das ações, modificar para “celebrar acordos”, por ser termo mais genérico e abrangente

Uniformizar a terminologia para o termo CRIANÇA – (recomendação de utilização da terminologia do Estatuto da Criança e do Adolescente). A despeito da alusão do parágrafo único do artigo 1º, há pontos do texto em que se usa “criança e adolescente”.

b) Proposta de alteração do artigo 4º, inciso VI:

O referido inciso trata do fortalecimento de atuação em locais de possível detecção do crime de tráfico de pessoas.

Após acesos debates atinentes a quais órgãos que prestariam tal atuação e sobre as competências desempenhadas, além da pertinência da inclusão de outros locais onde a rede de exploração é encetada, entendeu-se que os princípios de atuação em rede, e a própria tônica da Política de sempre conjugar esforços, tornaria prescindível a expressa menção à instituições específicas. Quanto aos locais determinados, deliberou-se pela inclusão da redação mais abrangente:

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

c) Proposta de alteração de redação do art 4º, inciso VIII:

A proposta se refere à diretriz geral atinente à realização de pesquisas acerca do tráfico de pessoas.

O grupo deliberou por não acolher a inserção do qualificativo “rápidas” ao termo pesquisas, por entender que não seria um termo técnico adequado, além da desnecessidade da adjetivação.

Ainda seguindo a discussão sobre o inciso, levantou-se a dificuldade dos pesquisadores de obter acessos aos dados sobre tráfico de pessoas, notadamente das estatísticas policiais. Assim, deliberou-se por dar nova redação ao inciso, de maneira a atender à demanda pela facilitação de compartilhamento de informações.

A proposta que restou acordada foi a seguinte:

*VIII – incentivo e realização de pesquisas, visando à identificação do **(fenômeno – suprimiu-se o termo) tráfico de pessoas e suas conseqüências**, suas causas ou fatores de ocorrência, as rotas mais comuns, considerando as diversidades regionais, **construindo um banco de dados de âmbito nacional.***

d) Sugestão de inserção de nova alínea no artigo 8º, inciso I:

Em razão da grande propagação de meios criminosos na rede mundial de computadores, pensou-se na inclusão de nova alínea na área de Justiça e Segurança Pública para responder à preocupação com a utilização da internet como meio de facilitação do crime de tráfico de pessoas. Assim, após alguma deliberação, fechou-se com o seguinte texto:

“Estabelecer em âmbito nacional um mecanismo de prevenção e dissuasão ao crime do tráfico de pessoas cometido por meio da rede da Internet”.

e) Proposta de alteração do inciso I, alínea b do artigo 8º:

Superado o debate acerca da abrangência e viabilidade constitucional da proposta, o grupo concordou na permanência de uma redação mais abrangente para não restringir, pelo menos no texto da Política, a amplitude de uma demanda por aperfeiçoamentos legislativos. Restou-se com a pequena mudança:

*“Elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento do tráfico de pessoas e **crimes correlatos**”*

f) Sugestão para alteração da alínea h, inciso I do artigo 8º:

Atendeu-se solicitação dos representantes da Polícia Rodoviária Federal e fez-se expressa menção à instituição no texto, visando, assim, a melhora na respectiva atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Ficou-se com a redação:

*I - criar, nas Superintendências Regionais do Departamento de Polícia Federal e **da Polícia Rodoviária Federal**, estruturas específicas para o enfrentamento ao crime de tráfico de pessoas, conforme suas atribuições constitucionais.*

g) Proposta de inserção de nova alínea no artigo 8º, inciso I:

Vencido o desentendimento inicial acerca do crime de lavagem de dinheiro, passou-se a pensar na previsão de nova alínea que marcasse a necessidade de utilização do capital apreendido junto ao tráfico no seu próprio enfrentamento. Após alguma discussão, chegou-se ao texto:

“Elaborar proposta de criação de um fundo nacional dotado, dentre outros, com ativos oriundos do crime de tráfico de pessoas e do de lavagem de dinheiro a ele associado”.

h) Sugestão para alteração da alínea I, inciso I do artigo do 8º:

Em razão de polêmica acerca de quais instituições deveriam fomentar as capacitações acerca do tráfico de pessoas, optou-se por uma solução que tivesse a maior abrangência possível. Deste modo, chegou-se à seguinte proposta:

I - promover e incentivar, de forma permanente, cursos de atualização sobre tráfico de pessoas, para membros e servidores dos órgãos de justiça e segurança pública por meio de suas instituições de formação.

i) Sugestão de alteração do caput do artigo 6º:

A nomenclatura utilizada para definir o título das diretrizes gerou grande divergência no grupo em razão do termo “repressão”. Apesar de mais adequado tecnicamente, o termo “repressão” traz em seu bojo certa memória não plenamente sintonizada com a idéia de direitos humanos que se pretende ter como linha mestra da Política. Destarte, para não perder certo rigor técnico nem tampouco se restringir a termo um pouco problemático, optou-se por conciliar as duas vertentes tornando a redação um pouco mais extensa:

“Artigo 6º São diretrizes específicas de responsabilização dos autores do crime e repressão ao tráfico de pessoas”

j) Sugestão de alteração artigo 8º, inciso IX, alínea “a”:

Para tornar a redação da alínea mais técnica, adotou-se a redação semelhante aos termos utilizados pela própria norma que rege o serviço de proteção à testemunha:

“Proteger vítimas, réus colaboradores e testemunhas de crime de tráfico de pessoas”.

ANEXO III

Propostas do Grupo de Trabalho 3 – Prevenção ao Tráfico de Pessoas:

Participantes

NOME	INSTITUIÇÃO
Marcela Thomazini Coelho	Secretaria da Mulher
Sâmea Brito de França	Secretaria Extraordinária da Mulher do Acre
Eline Maria Marques Dantas	Secretaria de Justiça do Ceará
Débora F. Giannico	Secretaria de Justiça de SP
Maria E. Bezerra	Central Única dos Trabalhadores
Rita C. Quadros	Liga Brasileira de Lésbicas
Lílian Romão	Ciranda
Maria Filomena F. Santana	MDA
Cristiane Duarte	CTSH/MS
Izabela Caiado de Acioli	CDH/OAB/DF
Paulo Rogério Cunha	Polícia Rodoviária Federal
Priscila Siqueira	SMM
Leila Paiva	Partners of the Americas
Daniela Siqueira	Ilanud
Letícia Massula	Partners of the Americas
Azelma M. da S. Valadares	SEDF Cecria
Carlos Alberto Fonseca	MP-Goiás
Adriana Alvarez	Instituto Winrock
Goethe Abreu	MPF
Carol Michaelis O'Laughlin	Winrock International
Eline Jonas	União Brasileira de Mulheres – UBM
Aldayr Brasil	Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos no DF.
Daniela Ruth B.	Cecria
Xavier Rassat	CPT Comissão Pastoral da Terra
Leonardo Sakamoto	ONG Repórter Brasil
Gelba Cavalcante	Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo –UFRJ
Ma. de Lourdes C. Magalhães	Coordenadora Estadual do Prog. de Enf. à Viol. Ceará
Roseli S. Gurgel do Amaral	Polícia Rodoviária Federal
Fernanda Regis	SEDH-PR
Marcia Hora Acioli	Cáritas Brasileira
Mariana S. de C. Oliveira	SNJ/MJ
Soraia da Rosa Mendes	MDA – CONJUR
Maria Elisabete Pereira	SPM
Luzia Bento	Pref. Sto. André – SP
Sônia B. Simões dos Reis	ISAM

1 – Conclusões referentes às contribuições enviadas para a consulta pública:

Ênfase na questão da Educação:

Proposta de nova alínea no inciso III (área de educação) do artigo 8º que verse sobre a promoção de programas intersetoriais de educação e prevenção para potenciais vítimas e suas famílias, bem como demais atores envolvidos no tráfico.

Foram rechaçadas expressões discriminatórias como “potenciais delinqüentes”, “cliente” e “consumidor” e expressões restritivas como “particularmente vulneráveis”.

Enfatizou-se o trabalho com as famílias e a possibilidade de agregá-lo a programas já existentes como o PSF/MS.

Acréscimo à alínea “e” do inciso II do artigo 8º:

A partir de uma discussão sobre a necessidade de se ampliar os fóruns possíveis de coordenação de políticas entre diferentes países, propôs-se a seguinte redação para a alínea:

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

Inclusão de alínea “i” no inciso II do artigo 8º:

Sugeriu-se a substituição da “Polícia Federal” pelo “Ministério da Justiça” para que se contemplem todas as políticas, bem como a adição da previsão de disponibilização dos dados aos órgãos públicos pertinentes das três esferas federativas.

Dessa forma, propôs-se a seguinte redação:

i) intensificação da troca de informações e da colaboração com a Ministério da Justiça, bem como a disponibilização de dados aos órgãos públicos que trabalham com a temática.

Acréscimo à alínea “f” inciso I do artigo 8º:

A contribuição sugeria a inclusão de “funcionários da Rede Consular”.

O GT não acolheu a sugestão, por entender que a mesma está contemplada nas alíneas “c” e “d” do inciso II do artigo 8º.

Inclusão de medidas preventivas em outras políticas setoriais:

O GT formulou nova redação para o inciso I do art. 5º:

I – criação de medidas preventivas de inclusão dentro das políticas públicas integradas e intersetoriais de saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, turismo, assistência social, desenvolvimento rural, esportes, comunicação, cultura, infra-estrutura, direitos humanos, dentre outras políticas.

Ênfase nas escolas municipais e estaduais:

A contribuição previa a inclusão na alínea “c” do inciso III do art. 8º da seguinte complementação ao final: *“com ênfase nas escolas públicas estaduais e municipais”*.

Contudo, o GT decidiu manter a proposta inicial do texto da política, por entender que o termo “escolas” é mais amplo e contempla todas os estabelecimentos de ensino.

Inclusão dos membros do Judiciário:

No caso da capacitação dos membros do MP, no art. 8º, inciso I, alínea “I”, sugere que a capacitação incluía outros profissionais. O GT propôs a seguinte redação:

l) promover curso permanente para membros e servidores do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O GT também sugeriu, com base nessa alteração, nova redação para a alínea “m” do mesmo inciso:

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

2 – Conclusões referentes às novas proposições apresentadas durante o seminário:

Alteração da alínea “p” do inciso I do artigo 8º:

O GT entendeu que a alínea não pode se referir apenas a um tipo de crime organizado, qual seja, “lavagem de dinheiro”. Optou-se por apresentar um rol exemplificativo de crimes, possibilitando a inclusão de outros se necessário:

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

Alterações no inciso III do artigo 8º:

O GT propôs a inclusão de duas novas alíneas ao inciso:

f) incluir a discussão de direitos humanos com destaque ao tráfico de pessoas em todas as fases e modalidades de ensino.

g) Incentivar a participação do jovem na discussão sobre o tráfico. (Sobre o assunto, foi levantada a necessidade de incentivar o protagonismo juvenil).

Alteração da alínea “a” do inciso IX do artigo 8º:

O GT entendeu que tal alínea deve fazer referência aos programas de proteção a testemunhas já existentes nas três esferas federativas, bem como à proteção às vítimas.

Inclusão de nova alínea no inciso VII do artigo 8º:

O GT sugeriu a inclusão de nova alínea que contemple um compromisso dos órgãos de classe/conselhos profissionais com a temática.

Inclusão de novo inciso no artigo 8º:

Sugestão de inclusão de inciso XII para a área de Comunicação e Cultura com as seguintes alíneas referente à comunicação:

- a) promover campanhas internacionais, , nacionais, regionais e locais de prevenção ao tema, considerando as diferentes realidades e linguagens;*
- b) criar instrumentos de monitoramento e avaliação da alínea anterior com a participação da sociedade civil;*
- c) estabelecer canais de diálogo com a mídia sobre o tema;*
- d) apoiar campanhas da sociedade civil que atuem tanto na sensibilização e conscientização de toda a população sobre os problemas dos diferentes tipos de tráficos de pessoas,*

quanto nos atores envolvidos no combate a esse crime. As campanhas também devem dar atenção especial para os perfis da população ao uso do tráfico de pessoas.

Inclusão de alínea no inciso IX do artigo 8º:

Com base em trabalho precedente da SEDH (relação de empresas/empresários que se beneficiavam com o trabalho escravo com o fito de desestimular a aquisição de produtos por eles elaborados), o GT propôs a inclusão de alínea com a seguinte redação:

e) identificar e divulgar as relações econômicas dos que se beneficiam com o tráfico de pessoas.

Alteração da alínea “e” do inciso I do artigo 8º:

O GT propôs nova redação para a alínea:

e) fortalecer e apoiar a implementação de programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas, com a criação de escritórios regionais em todas as capitais dos estados brasileiros, com conselhos consultivos definidos e dotação orçamentária própria.

Alteração no artigo 2º:

O GT sugeriu a substituição do termo “autoridade” ao final do *caput* por “influência”, “poder” ou “controle”.

Alteração da alínea “h” do inciso I do artigo 8º:

O GT propôs a substituição do termo “investigação” por “enfrentamento”, para que o dispositivo não restrinja a atuação da nova estrutura proposta, bem como a inserção da Polícia Rodoviária Federal e das Polícias Estaduais na previsão da alínea.

Inclusão de inciso no artigo 5º:

O GT sugeriu a inclusão de nova diretriz específica de prevenção, a saber:

IV – apoio e realização de campanhas sistemáticas específicas nas redes hoteleiras e de comunicação.

Alteração do inciso II do artigo 7º:

O GT propôs alteração do inciso com a inserção da expressão “e seus familiares”, a saber:

II – assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas e seus familiares, independentemente de sua situação migratória.

Previsão do enfrentamento do trabalho escravo na área dos Direitos Humanos:

Sendo as alíneas “c” e “d” apenas referentes a programas que tocam a questão da exploração sexual, o GT propôs a referência a programas que contemplem o combate ao trabalho escravo.

Alteração da alínea “a” do inciso VIII do artigo 8º:

O GT propôs a inserção da expressão “do trabalhador” na redação original:

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

Previsão de expropriação na alínea “b” do inciso VIII do artigo 8º:

O GT sugeriu a referência do instituto da expropriação, tal como apresentada no projeto de lei da PEC 438.

ANEXO IV

Propostas do Grupo de Trabalho 4 – Atendimento e Proteção à Vítima:

Participantes

NOME	INSTITUIÇÃO
Iaris Ramalho Cortês	CFEMEA
Maura Luciane C. Souza	MDS/SNA
Rosineide Lima de Oliveira	SEAS/Comitê Traf. DF
Alissandra A. Rodrigues	SENAD/PR
Marisa Fontana	Partners of América
Suely Ruiz	Partners of América
Vicente de Paulo C. Saldanha	MEC/SECAD
Camilla Brasil	UCB
Maria Elilda dos Santos	Organ Traffic
Dalila Figueiredo	ASBRAD CEC Feminina – SP
Lígia Ximenes	Saúde Trabalhador / MS
Maria dos Reis da C. Almeida	Movimento República Emaús
Rosário de Maria da Costa Ferreira	Partners of the Americas
Ângela Maria A. da Silva	Defensoria Pública da União
Estela Márcia Scandola	IBISS-CO
Cláudia Araújo	Ministério da Saúde
Tânia Cooper Patriota	UNFPA
Paula Gomes	MDS/SNAS/DPSE
Samantha Xavier Reis	CEDECA/BA
Joseana França Pinto	MP/CE
Adriana de Oliveira Barbosa	Assessoria da Mulher – Goiânia
Aline M. Carvalho de Azevedo	DPRF
Ana Maria Rodrigues	CMB - Confederação Mulheres do Brasil
Mônica Barcellos Café	Invertendo a rota/Cepaj/Universidade Católica de Goiás
Maria José Ferreira Soares	Escritório de Goiás/MPE
Terezinha Maria Teixeira	Centro de proteção Cora Coralina Asses. da Mulher
Anna Maria Rattes	SAMUL/CEDIM-RJ
Clara Sólton	SPM/PR
Ione França	SPM/PR
Anália Belisa Ribeiro	ILADH
Marina Oliveira	SNJ/MJ
Cristina Albuquerque	SEDH/PR

Sugestões de alteração no texto da Política Nacional:

Alterações no artigo 7º:

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

I - proteção e assistência jurídica, social e *de saúde* às vítimas de tráfico de pessoas, *por entidades públicas*;

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

IV - atenção às necessidades específicas das vítimas, com especial atenção a questões de gênero, orientação sexual, origem étnica, atuação profissional ou social, procedência, raça, religião, geracional, situação migratória e *atuação profissional ou outro status*;

VI - 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*;

Parágrafo único. A proteção e assistência a que se refere o inciso I deste artigo serão estendidas ao cônjuge, ou companheiro (a), ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima, conforme a *especificidade do caso*.

Alterações no artigo 8º, inciso I:

a) proporcionar atendimento inicial *humanizado* às vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao país na condição de deportadas ou não admitidas no aeroportos, portos, e pontos de entrada em vias terrestres;

d) propor a inserção 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 esse crime.

e) *fortalecer os projetos já existentes e fomentar a criação de novos projetos* de prevenção.

Alterações no artigo 8º, inciso III:

a) celebrar convênios com instituições de ensino e pesquisa *visando a elaboração de diagnóstico e desenvolvimento de estudos e pesquisas* relacionados ao tráfico de pessoas;

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) propor a inclusão e o fomento da disciplina de direitos humanos, inserindo a temática do tráfico de pessoas, padronizando esse atendimento, *em todas as instâncias de ensino*.

Alterações no artigo 8º, inciso IV:

a) garantir atenção integral para vítimas de tráfico de pessoas *no âmbito do SUS*.

b) acompanhar, *sistematizar e disponibilizar* as notificações sobre suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres, *homossexuais, travestis, trabalhadores do sexo*, e agravos por causas externas relacionadas ao trabalho.

c) Suprimido.

d) *estimular a elaboração* de protocolos específicos para atendimento às vítimas de tráfico de pessoas, padronizando esse atendimento, *de acordo com as normas técnicas do Ministério da Saúde*.

Sugestão de inserção de novas alíneas:

f) *propor e apoiar ações de cooperação técnica nacional e internacional em saúde para projetos, estudos e pesquisas relacionadas ao tráfico de pessoas*.

g) *potencializar os serviços existentes no âmbito do SUS, no atendimento a vítimas de tráfico de pessoas*.

Alterações no artigo 8º, inciso V:

a) oferecer *assistência* integral às vítimas de tráfico de pessoas, em todos os níveis do SUAS.

b) Suprimido.

c) Suprimido.

d) Suprimido (sugestão de inclusão na parte referente a diretrizes).

Sugestão de inserção de alínea: b) *propiciar o alojamento e recambiamento de vítimas de tráfico, em articulação com o sistema de saúde, segurança e justiça, contemplando os locais de origem e destino.*

c) Suprimido.

Alterações no artigo 8º, inciso X:

Sugestão de inclusão de alíneas:

a) incluir no PNPM a prevenção ao tráfico e a atenção à vítima como item prioritário.

c) incentivar centros de referência de atendimento à mulher em situação de violência à prestação de serviços de atendimento às mulheres traficadas e implementar novos centros.

Alterações no artigo 8º, inciso XI:

a) proteger *vítimas* e testemunhas de crimes de tráfico de pessoas.

c) *incluir ações específicas sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito dos programas voltados à violência sexual contra crianças e adolescentes.*

Sugestões para as Disposições Gerais:

Sugestão de inclusão:

“garantir o direito à autonomia das vítimas à participação na construção do processo de reinserção”. (Rosário – Partners of the Americas)

“apoiar, propor e executar ações, projetos e serviços especiais para as regiões de fronteira, bem como acordos e cooperações bilaterais e multilaterais”. (Stela – IBISS/MS)

Sugestões para os Princípios:

Sugestão de inclusão:

“articular assistência consular a vítimas de outros países traficadas para o Brasil”. (Stela – IBISS/MS)

“garantir a participação da sociedade civil na construção dos processos” (Rosário – Partners of the Americas)

“garantir atendimento humanizado às vítimas de tráfico, em todos os níveis” (Rosário – Partners of the Americas)

“reconhecimento da situação de vulnerabilidade das populações indígenas e quilombolas” (Stela – IBISS/MS)

Sugestões para o Plano Nacional:

Construir ações sobre Sistema de Notificação (Rosário – Partners of the Americas).

Capacitar os trabalhadores da política de emprego, renda e entidades sindicais na temática de tráfico de pessoas. (Stela – IBISS/MS)

Sugestões para o Protocolo de Atendimento:

Acompanhamento das vítimas que tenham relação íntima com a rede de tráfico e que se tornaram aliciadoras.

Perfil da pessoa que faz o atendimento deve ser sensível para as questões de gênero, sexualidade etc.

ANEXO V

Contribuições recebidas à Proposta de Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
Aldo Zaiden Benvindo
Audiência Pública ocorrida na Procuradoria da República no Estado do Pará em 20 de junho de 2006
Audiência Pública sobre Proposta para a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - realizada em 20 de junho no Plenário da Câmara Municipal de Salvador, Bahia
Cássia Ribeiro Gonçalves - Delegada de Polícia Federal Campinas/SP
Célia Regina Zapparoli Coordenadora Comitê Paulista de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos
CEVISS – Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil de Santos. Programa de Mestrado em Direito UNISANTOS – Universidade Católica de Santos.
Cláudia Araújo de Lima
Colóquio Projeto TRAMA
Consulado Geral da República de Belarus no Rio de Janeiro
Cristiane Pinheiro Duarte Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do MS
Eduardo Pannunzio
Federação Democrática Internacional de Mulheres/ Márcia Campos
GAATW-Brasil (Sodireitos, Chame, SMM, Projeto Trama, Asbrad e IBISS-CO).
José Augusto da Fonseca Chefe da Seção de Inspeção do Trabalho – DRT/RO Substituto
Maria Elilda dos Santos - Movimento Internacional contra o Tráfico de Órgãos
MRE - Consulado do Brasil em Houston
MRE - Consulado do Brasil em Roma
MRE - Embaixada do Brasil em Gana
MRE - Embaixada do Brasil em Moçambique
MRE - Embaixada do Brasil em Suriname

MRE - Embaixada do Brasil na Alemanha
MRE - Embaixada do Brasil no México
Núcleo de Atenção Integral à Saúde do Idoso Pessoas com Deficiência e Saúde Mental-GPES SESAU
ONG Davida - Anna Marina Madureira
ONG Partners of the Americas
ONG Sodireitos
Projeto TRAMA
Proposta do Escritório de Combate e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos de São Paulo
Reiner Pungs - Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC)
Serviço Integrado de Atenção a Crianças e Adolescentes Desaparecidos