

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO EXTERNO DO PLANO NACIONAL
DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS - PNETP

VERSÃO FINAL

Novembro de 2009

ORGANIZAÇÕES RESPONSÁVEIS PELO MONITORAMENTO

- Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude - ASBRAD
- CÁRITAS
- Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA-EMAÚS
- Centro Humanitário de Apoio à Mulher - CHAME
- Coletivo Leila Diniz - CLD
- Consórcio Projeto TRAMA
- IBISS|CO - Instituto Brasileiro de Inovações Pró-Sociedade Saudável do Centro Oeste
- Centro de Apoio ao Imigrante/Serviço Pastoral dos Migrantes – CAMI/SPM
- Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia - SODIREITOS

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASBRAD	Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude
CAMI/SPM	Centro de Apoio ao Imigrante/Serviço Pastoral dos Migrantes
CATW	Coalizão contra Tráfico de Mulheres
CEDECA-EMAÚS	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEDIM/RJ	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro
CHAME	Centro Humanitário de Apoio à Mulher
CIAM	Centro Integrado de Atendimento à Mulher
<i>CIM</i>	<i>Comissão Interamericana de Mulheres</i>
CLD	Coletivo Leila Diniz
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
COETRAE	Comissão de Erradicação do Trabalho Escravo
COMCEX	Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
CPDM	Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATA	Divisão Especializada no Atendimento à Mulher
DEAM	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
DH	Direitos Humanos
DRCO	Divisão de Repressão a o Crime Organizado
GAATW	Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres
GCAF	Grupo de Trabalho Brasil-Peru sobre Cooperação Ambiental Fronteiriça
GEMPAC	Grupo de Mulheres Prostitutas do Pará
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBISS CO	Instituto Brasileiro de Inovações Pró-Sociedade Saudável do Centro Oeste
II PNPM	II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
LGBT	Lésbicas, Gay, Bissexuais e Travestis
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público

MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NETP	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PESTRAF	Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres
PL	Projeto de Lei
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROTOCOLO DE PALERMO OU PROTOCOLO ANTI-TRÁFICO DA ONU	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças - Protocolo de Palermo
REM	Reunião Especializada da Mulher do Mercosul
SDPDH/SEASDH	Subsecretaria de Estado de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SEJUDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
SEPIIR	Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial
SIMAP	Sistema de Monitoramento e Acompanhamento do PRONASCI
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SODIREITOS	Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SUDIM/RJ	Superintendência dos Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro
TDP	Tráfico de Pessoas
TSH	Tráfico de Seres Humanos
UAT	Unidades de Acolhimento Temporária
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
USAID	Agência do Governo dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	7
I - APRESENTAÇÃO: PORQUE MONITORAR O PNETP	9
II - PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DO PNETP	9
III - HISTÓRICO DA POLÍTICA E DO PLANO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS	11
IV - IMPORTÂNCIA E NECESSIDADE DA POLÍTICA E DO PNETP	13
V - METODOLOGIA: ESCOLHAS E ALCANCE DO MONITORAMENTO	14
VI - PRINCIPAIS RESULTADOS DO MONITORAMENTO	17
PRIORIDADE 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas	17
1.B.1. Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil	17
1.B.6. Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violência ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas	17
PRIORIDADE 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos	18
4.A. Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos incluindo documentos básicos preferencialmente nos municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas	18
4.A.1. Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos	18
Pará: mecanismos de acesso aos direitos	20
Mato Grosso do Sul: mecanismos de acesso aos direitos	22
PRIORIDADE 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento a vítimas de tráfico	26
5.B. Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as áreas de atendimento	26
5.B.1. Ampliar e consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas	26
5.B.2. Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas	31
5.C.3. Avaliar as atuações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.	31
Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso de Belém do Pará	35
Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso de Goiás	36
Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso do Rio de Janeiro	39
5.C. Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade de atenção à vítima.	44
5.C.4. Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes	49

PRIORIDADE 6: Aperfeiçoar legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos _____	50
6.A. Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos _____	50
6.A.1. Analisar projetos de lei sobre o tema e propor aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. _____	50
PRIORIDADE 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas _____	57
11.A. Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas _____	57
11.A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior _____	57
11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais. _____	57
11.C. Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira _____	57
11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas. _____	57
VII - RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO PARA CONSOLIDAÇÃO E CONTINUIDADE DA POLÍTICA _____	76

ANEXO I - ORGANIZAÇÕES RESPONSÁVEIS PELO MONITORAMENTO

SUMÁRIO EXECUTIVO

A sistematização apresentada resulta do monitoramento realizado por um grupo de organizações da sociedade civil (ver Anexo I) que trabalha diretamente com o tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas. Estas organizações implementam projetos que visam incidir politicamente sobre a prevenção, o atendimento e a responsabilização ao tráfico de pessoas.

Essas três dimensões (prevenção, atendimento e responsabilização) concentram, por sua vez, as *expertises* e os conhecimentos acumulados pelas organizações que, ao longo da década de 1990, têm trabalhado com esse tema, compreendendo serviços de atendimento e a implementação de projetos que visam reduzir as desigualdades econômicas e sociais, com ênfase sobre os direitos humanos. Foram então articulados a esses trabalhos o de monitoramento do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) que está próximo de completar, em janeiro de 2010, dois anos do início de sua implementação.

Com base no trabalho que já desenvolvem, foi selecionado um conjunto de prioridades, atividades e ações a serem monitoradas considerando-se, para tal, o alcance dos grupos sociais vulneráveis ao tráfico de pessoas. Para cada prioridade foram definidos indicadores que nortearam o monitoramento, cujos resultados foram sistematizados.

As prioridades selecionadas visam fornecer um panorama das políticas públicas que vêm sendo adotadas no país e trazem em comum a necessidade de melhor conhecer a dinâmica do tráfico de pessoas, bem como as alternativas e estratégias para criar uma rede de serviços e procedimentos que resultem no aumento de sua qualidade e diminuam a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas. Observando-se as prioridades selecionadas, é possível compreender a complexidade do tema, que envolve, também, aspectos normativos e jurídicos e a formalização de instrumentos de cooperação bilateral e multilateral.

A partir do exame dos indicadores e da busca de informações que respondessem ao monitoramento, foram adotados distintos procedimentos metodológicos que permitiram analisar como determinadas prioridades do PNETP vinham sendo traduzidas em políticas públicas. As informações apresentadas refletem parte do universo das políticas públicas uma vez que, em alguns casos, foi necessário definir um recorte territorial, dada a especificidade de alguns contextos regionais. Tal recorte permite, por um lado, traçar comparações sobre os diferentes procedimentos adotados pelos governos regionalmente, mas, por outro, evita proceder a generalizações indevidas por parte das análises realizadas. Por sua vez, a experiência prévia das organizações em determinados estados permitiu observar *in loco* os mecanismos que vêm sendo implementados no país e sua articulação institucional e intergovernamental.

Com base no monitoramento foi possível chegar a conclusões sobre certos aspectos do PNETP, como, por exemplo: a ausência de dados que retratem com precisão a dinâmica territorial; a falta de sistematização de dados e a normatização recente da Política Nacional, implicando diretamente sobre os serviços prestados; a existência de diferentes graus de institucionalização dos serviços; a necessidade de ampla articulação institucional (nacional e internacional).

Além das conclusões, o grupo indica recomendações que apontam para questões específicas e gerais, como as seguintes:

- Aprofundar o enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero que torna vulneráveis as mulheres em situação de tráfico, sob qualquer circunstância, como uma das possibilidades de atender aos dilemas da equidade de gênero, simultaneamente, aos da equidade social.

- Incorporar a dimensão da desigualdade de raça e geração que afeta, em especial, as mulheres.
- Implementar políticas públicas relacionadas à migração, prevendo ações que contemplem todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade.
- Preconizar ações pautadas pela transversalidade das ações e das políticas governamentais.
- Garantir que o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas seja incorporado como política pública de Estado, e não de governo, como é atualmente.
- Elaborar e implementar Planos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por meio de uma norma (decreto, lei etc.).

I - APRESENTAÇÃO: PORQUE MONITORAR O PNETP

O PNETP (janeiro de 2008 a janeiro de 2010) foi aprovado pela Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, de acordo com o Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que também instituiu o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

A elaboração do Plano significa um divisor de águas em termos da concepção e implementação de políticas públicas voltadas diretamente para esta temática, ao mesmo tempo em que representa a possibilidade de diálogo com a sociedade civil e de acompanhamento das ações governamentais, então, prescritas.

O monitoramento do PNETP deve ser entendido com uma tarefa não exclusiva do Governo Federal e, por este motivo, as organizações apresentam contribuições e indicações sobre o estado atual de algumas ações implementadas. Longe de esgotar o monitoramento como um todo do Plano, as informações aqui sistematizadas representam a importante iniciativa de *advocacy* e incidência política sobre as ações governamentais e não governamentais, cujos resultados fornecem insumos significativos para a compreensão dos limites e possibilidades concretas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e, em especial, de mulheres.

Os esforços foram múltiplos no sentido de construir instrumentos de coletas de dados, entrar em contato com as organizações governamentais e não governamentais, consultar documentos, analisar as informações, socializá-las, complementar dados, entre outras atividades. Nesse sentido, o empenho, o profissionalismo e o compromisso do grupo foram fatores determinantes para os resultados alcançados.

II - PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DO PNETP

O tráfico de pessoas é um problema complexo que necessita de políticas públicas integradas para ser enfrentado, que contemplem ampla participação da sociedade civil organizada na sua formulação, controle, monitoramento e avaliação.

As ações para o seu enfrentamento devem ser tomadas em diferentes níveis: local, regional e internacional. Várias estratégias também são necessárias para direcionar os problemas específicos dos distintos estágios do tráfico, a serem implementados pelos diversos atores, incluindo:

- Estados e Agências de governo;
- ONGs e Ativistas;
- Comunidades locais.

Os Estados

Os Estados têm a responsabilidade de fornecer proteção às pessoas traficadas conforme a Declaração Universal de Direitos Humanos e a ratificação dos diversos instrumentos internacionais e regionais. Isso significa dizer que o Estado, independente do governo e diretrizes políticas, deve garantir direitos humanos assegurados historicamente.

Cabe aos governos, em suas diferentes instâncias e arranjos institucionais, a obrigação e a responsabilidade de resguardar os direitos humanos previstos nos sistemas normativos, internacionais e nacionais, bem como assegurar a proteção de todos os direitos humanos e, ao mesmo tempo, responsabilizar indivíduos e oficiais de governo que violam tais direitos, devendo envidar esforços para respeitar, assegurar/proteger e promover os direitos de todos.

Essas diretrizes (respeitar, assegurar/proteger e promover os direitos de todos) incidem da mesma forma no que diz respeito ao tráfico de pessoas. Todos os tratados de direitos humanos se aplicam a todas as pessoas, no entanto, determinadas provisões de alguns instrumentos de direitos humanos são especialmente relevantes à situação de pessoas traficadas.

Os direitos humanos de pessoas traficadas são extensivamente violados por governos. Muitas vezes, nesta esfera, a pessoa traficada é tratada mais como uma criminosa ou migrante “ilegal” do que como vítima, sem consideração ao que a pessoa traficada foi submetida. É no campo das políticas governamentais onde há uma necessidade urgente para a proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de tráfico, tendo em vista o cumprimento das legislações e normativas existentes. A inexistência ou insuficiência de serviços concebidos para identificar e atender pessoas em situação de tráfico pode implicar na violação direta dos direitos humanos, gerando assim uma dissonância entre o plano normativo e a implementação de políticas governamentais.

Pessoas traficadas devem ser protegidas não somente contra a retaliação do tráfico, mas também contra a revitimização por parte do governo, incluindo o próprio sistema judicial. Conforme observado no Manual sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas, produzido pela GAATW¹, a proteção de pessoas traficadas e a proteção de seus direitos humanos não são a mesma coisa. De acordo com o mesmo documento, ao nível regional, governos e representantes devem interpretar e aplicar os instrumentos de direitos humanos para o auxílio das pessoas traficadas e articular cooperações, entre as diferentes instâncias, para localizar e processar traficantes. É necessário mover-se do paradigma do resgate, reabilitação e deportação para uma visão que priorize a proteção e a promoção dos direitos humanos, seja no país de origem ou de destino.

A sociedade

A sociedade (ONGs e Ativistas e comunidades locais), seja ela organizada ou não, têm um papel fundamental no enfrentamento do tráfico de pessoas, em especial no que tange ao controle, monitoramento e avaliação das ações empreendidas pelos governos.

O próprio decreto que instituiu o Plano criou, também, o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação. Contudo, este Grupo não contempla a participação ampla da sociedade civil no desenvolvimento de suas atividades, limitando, assim, as avaliações e a definição de ações prioritárias, ao âmbito do governo.

O Plano Nacional, apesar de contar com a participação da sociedade civil na sua elaboração, é (e deve ser) um produto do Governo Brasileiro, porém, não foi amplamente discutido e divulgado, por exemplo, em Conselhos de Direitos de temas transversais ao tráfico de pessoas, como foi sugerido pela articulação dos membros brasileiros da GAATW. Ao não levar em conta a participação de organizações da sociedade civil, pode-se negligenciar, por exemplo, que se conheça melhor a realidade, através de organizações que atuam diretamente com a problemática nas suas mais diversas formas de expressão, e os significados que assume para as pessoas traficadas. Este parece ser um primeiro problema a ser evidenciado no processo de monitoramento e avaliação.

Outra questão é saber, por exemplo, se o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi efetivamente implementado e em que medida as ações propostas foram adequadas ou precisam ser adaptadas, mudadas. É importante mostrar qual é o real estado de

¹ Cf. GAATW, Ro de Janeiro, 2006, p. 72.

implementação e seus resultados, inclusive estimulando, em nível internacional, um debate ampliado sobre a temática.

Assim, ao traçar uma estratégia de monitoramento do PNTEP, as organizações pretendem:

- Continuar incidindo politicamente para dar continuidade às políticas de enfrentamento, tendo vista que o Plano tem um prazo de dois anos e foi aprovado por decreto;
- Verificar se o plano está sendo implementado e o impacto das suas ações;
- Ampliar o conhecimento sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no âmbito da sociedade e do governo, inclusive para sensibilizá-los sobre a temática.
- Estimular em nível internacional, um debate ampliado sobre a temática;
- Dar visibilidade às ações (qualidade, existência, ausência) para a sociedade;
- Buscar resultados que forneçam subsídios para as ações de incidência política.

III - HISTÓRICO DA POLÍTICA E DO PLANO DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

No Brasil milhares de crianças, adolescentes, homens e mulheres são traficados, seja dentro ou fora do território brasileiro, quando deslocadas para outros países com ou sem o seu consentimento.

As vulnerabilidades econômicas, de gênero, de raça/etnia e geração, bem como a ausência de políticas públicas que empoderem grupos sociais que visem transpor as condições adversas, constituem-se nos fundamentos mobilizadores das redes do tráfico de pessoas. No contexto brasileiro, os casos de tráfico de pessoas conhecidos ocorrem para manter o mercado do sexo, do turismo sexual, da retirada de órgãos para comercialização, do trabalho em condições similares à escravidão e servidão, da adoção ilegal de crianças e para rituais religiosos. Embora seja este crime um dos mais antigos da humanidade, traficar pessoas assume características diversas de acordo com as vulnerabilidades de grupos, segmentos e nações.

O tema tomou visibilidade no contexto brasileiro e foi considerado um problema de governo no Brasil após divulgação dos resultados da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), encomendada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Tal pesquisa evidenciou a ocorrência e a gravidade desse problema em todo o território brasileiro, apontando a existência de 241 rotas de tráfico interno e internacional de crianças, adolescentes e mulheres brasileiras. Merece destaque também os trabalhos conduzidos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), do Congresso Nacional, instituída em 2003, com o propósito de investigar as situações de violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil.

Ao depositar na ONU o instrumento de ratificação do Protocolo de Palermo ou Protocolo Anti-Tráfico da ONU (2000)², em janeiro de 2004, o Brasil adotou legalmente por meio do Decreto n° 5.017, de 12 de março de 2004, os princípios deste documento, e suas definições passam a reger a ação das instituições brasileiras (do governo e da sociedade civil).

De acordo com o referido Protocolo, a expressão “tráfico de pessoas” significa:

² Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (Palermo, 2000). Disponível em: http://www.cecilia.org.br/pub/livro_pestraf_portugues.pdf

“o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento, ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força 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 sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”.

Esta definição expressa o consenso mundial dos países envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas que ratificaram o Protocolo e, por outro lado, propicia que a sociedade avance na redefinição de conceitos, valores e serviços constitutivos das políticas públicas.

Reconhecendo a responsabilidade do Estado, através do Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, o Governo Brasileiro aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do PNETP. De acordo com o Anexo 1 deste mesmo decreto, a Política tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria.

A Política está apresentada em três capítulos. O Capítulo I dispõe sobre sua finalidade elementar, qual seja, traçar diretrizes, princípios e ações no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Na primeira parte, define-se, ainda, a expressão “tráfico de pessoas”, tal como prevê o principal instrumento internacional, o Protocolo de Palermo ou Protocolo Anti-Tráfico da ONU.

Neste contexto, a aprovação do PNETP foi uma marca da luta no Brasil e comprometeu o Governo Brasileiro a assumir a realização de ações prioritárias de impacto nacional. O Plano está sendo apresentado internacionalmente como referência no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O Plano Nacional foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído no âmbito do Ministério da Justiça, nos termos do Decreto nº 5.948 de 2006 (o mesmo que institui a Política), e das Portarias Conjuntas MJ/SPM/SEDH nº 631 e nº 1.368, ambas de 2006. A elaboração do PNETP foi realizada por representantes de diversos órgãos públicos federais, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada - incluindo as organizações não governamentais e os organismos internacionais representativos dos recortes temáticos de gênero, infanto-juvenil e de combate ao trabalho escravo - sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, as duas últimas da Presidência da República.

Os eixos estratégicos definidos no Plano foram: 1) prevenção ao tráfico, cujo objetivo é reduzir a vulnerabilidade de potenciais vítimas do tráfico de pessoas e engendrar políticas públicas adequadas para tratar as causas estruturais; 2) atenção às vítimas, com foco no tratamento justo, seguro e não discriminatório, na reinserção social, na adequada assistência consular, na proteção especial, no acesso à justiça. 3) repressão ao tráfico e responsabilização de autores, com foco em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando seus aspectos penais, administrativos, trabalhistas, nacionais e internacionais.

O prazo previsto para a implementação das ações do Plano compreendeu os dois anos seguintes à sua aprovação, ou seja, de janeiro de 2008 a janeiro de 2010. Para este período,

previu-se o desenvolvimento de atividades de curto, médio e longo prazo, devendo, ao final de cada prazo, serem tais atividades avaliadas no que tange aos resultados alcançados, com vista à redefinição de metas, se necessário, no sentido de adaptar as políticas públicas às necessidades reais de prevenção e repressão ao tráfico, bem como atenção às vítimas. O monitoramento e a avaliação do Plano ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, e como já dito, com o apoio do Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação.

IV - IMPORTÂNCIA E NECESSIDADE DA POLÍTICA E DO PNETP

O tráfico de pessoas é um tema complexo, de natureza multifacetada, o que dificulta a caracterização de suas ações, pois se relaciona com a migração e o trabalho, envolvendo perspectivas de estudo, propostas de casamento, o mercado do sexo, entre outras possibilidades que podem acabar dificultando a visibilidade de sua ocorrência.

Segundo o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) calcula-se que 12,3 milhões de pessoas exerçam trabalho forçado, e que deste número 2,45 milhões pessoas foram traficadas. Aproximadamente 20% do trabalho forçado é produto do tráfico de pessoas, porém nos países industrializados o tráfico de pessoas representa 75% do trabalho forçado. Destes, 43% acabam na exploração sexual comercial. Na América Latina e no Caribe a exploração trabalhista constitui 1.320.000 trabalhadores no total, dos quais 250.000 seriam traficados.

Segundo a PESTRAF, as 240 rotas de tráfico de pessoas no Brasil envolvem um fluxo permanente de jovens e mulheres e, em número menor, homens. Esta modalidade de tráfico de pessoas encontra-se em expansão no Brasil e atrai, predominantemente, mulheres afro-descendentes entre 15 e 25 anos de idade.

O tráfico de pessoas é uma questão de interesse crescente da comunidade internacional. As organizações internacionais, as associações regionais e os governos nacionais estão trabalhando em programas e políticas, criando novas leis e regulamentações para enfrentar o tráfico de pessoas. Recentemente, o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tornou-se uma prioridade política de diferentes setores governamentais e da sociedade civil organizada. Muitas das iniciativas e ações de enfrentamento ao TDP, por focarem a discussão do tráfico apenas na perspectiva criminal, negligenciam os direitos humanos das pessoas traficadas. São protegidos os interesses do Estado, ao invés de proteger os interesses dos povos afetados. Portanto, as pessoas traficadas são freqüentemente revitimizadas durante sua assistência. Como exemplo de situação de revitimização, pode-se citar o atendimento por equipes da rede de assistência e proteção despreparadas para atender vítimas de tráfico de pessoas.

De acordo com os Princípios e Diretrizes Recomendadas pelas Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas, o tráfico de pessoas é caracterizado pelo uso de força, coerção, fraude ou abuso de poder. Assim, as medidas de proteção e enfrentamento ao tráfico de pessoas devem ser pautadas nos princípios universais de direitos humanos, que garantem o direito de ir e vir como essencial para a dignidade humana. Isto é, nenhuma estratégia de ação anti-tráfico deve afetar o direito de livre locomoção, bem como o direito de não discriminação.

Para dar conta de todas essas responsabilidades, há que se definir princípios, diretrizes gerais e específicas e ações norteadoras para a atuação no enfrentamento do tráfico de pessoas em todas as suas dimensões, considerando, principalmente, o protagonismo da vítima em todos os níveis. Tal conjunto de aspectos referenciais se expressa através de uma política pública específica. Em tal política, é importante que sejam estabelecidas medidas que promovam a articulação das ações do Poder Público com a colaboração da sociedade e de organismos

internacionais em torno da prevenção, do atendimento e da responsabilização nos casos de tráfico de pessoas respeitando-se os princípios dos tratados internacionais que tratam do tema ou de situações correlatas.

Os Planos, por sua vez, são fundamentais para dar concretude ao disposto no marco referencial da política. É a partir do Plano que a política é contextualizada - no tempo e no espaço - e definido os recursos disponíveis para o alcance de seus objetivos maiores. Tais objetivos podem ser resumidos, segundo uma perspectiva humanista, pela garantia e proteção dos direitos e liberdades fundamentais de toda pessoa. É no Plano que as intenções são tornadas possíveis, porquanto que nele são também estabelecidas as prioridades e metas de ação e, a partir delas criados os instrumentos e arranjos institucionais que caracterizarão a política pública específica. Por exemplo, é importante que sejam definidas as estruturas que ficaram responsáveis pelas ações de prevenção, atendimento e responsabilização, mas também, é necessário que sejam destinados recursos que lhes garanta exequibilidade. Vale realçar que se trata aqui tanto de recursos financeiros, como, também de investimento e capacitação de recursos humanos de qualidade. Também é importante que a implementação do Plano esteja articulada com outros instrumentos de gestão existentes nas demais áreas setoriais ou temáticas. Por fim, quanto mais participação da sociedade houver na sua formulação, monitoramento e avaliação, melhores são as suas condições de sustentabilidade.

V - METODOLOGIA: ESCOLHAS E ALCANCE DO MONITORAMENTO

A decisão pelo monitoramento partiu do consenso do grupo de organizações não governamentais de diferentes localidades do país, que desenvolvem trabalhos afins diretamente relacionados ao tráfico de pessoas. Essas organizações reuniram-se, durante o período de outubro de 2008 a outubro de 2009, para conceber estratégias de incidência política sobre o tema do tráfico de pessoas, bem como conceber e executar a metodologia de monitoramento do PNETP.

Foram mapeados e definidos aspectos-chave do monitoramento e, ao longo do processo do trabalho, optou-se, por diferentes razões, pelo seguinte escopo:

QUADRO 1 - GRUPOS DE PRIORIDADES, AÇÕES E ATIVIDADES ESCOLHIDAS E ÓRGÃO DO GOVERNO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA(S) RESPECTIVA(S) META(S)
PRIORIDADE 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas
1. B. Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.
1. B.1. Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil.
Órgão responsável: SEDH
1. B.6. Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violência ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.
Órgão responsáveis: MS, SEDH, MTE, SEPIR
PRIORIDADE 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos
4. A. Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos incluindo documentos básicos preferencialmente nos municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.
4. A.1. Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos
Órgão responsável: SEDH
PRIORIDADE 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas
5. B. Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.
5. B.1. Ampliar e consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Órgão responsável: MJ
5. B.2. Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.
Órgão responsável: MJ
5. C. Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade de atenção à vítima.
5. C.2. Desenvolver metodologia de atendimento às mulheres vítimas de tráfico de pessoas.
Órgão responsável: SPM
5. C.4. Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes.
Órgão responsável: SEDH
PRIORIDADE 6: Aperfeiçoar legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.
6. A. Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.
Órgão responsável: MJ
PRIORIDADE 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.
11. A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior.
Órgão responsável: MRE
11. A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.
Órgão responsável: MJ
11. C. Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.
11. C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema tráfico de pessoas da repressão do tráfico de pessoas.
Órgão responsável: MRE

O monitoramento das prioridades anteriormente descritas foi realizado durante os meses de abril a outubro de 2009, tendo sido realizadas diferentes atividades e adotadas distintas metodologias de trabalho, entre as quais se destacam:

- Articulação entre as entidades do Grupo e com outras organizações;

- Construção e aplicação de instrumentos de coleta de dados (questionário de monitoramento), levantamento de dados (via internet dos acordos entre Brasil e países vizinhos nos últimos dois anos, incluindo Mercosul e OEA; troca de correspondências, ofícios, encaminhamento de casos);
- Análise de Projetos de Lei;
- Participação em eventos afins;
- Participação em reuniões diversas;
- Realização de *Seminário Binacional Sobre Migração Feminina entre Brasil e Suriname*, realizado em Belém do Pará (14 e 15 de maio de 2009);
- Análise da aplicação do orçamento em relação a temas específicos e relacionados ao monitoramento.

É importante ressaltar que as organizações envolvidas no monitoramento optaram por executá-lo cientes de que o PNETP tem vigência de dois anos e poderá ser implementado até 7 de janeiro de 2010. Pelo menos três motivos contribuíram para antecipar o monitoramento: 1) mais do que uma análise posterior do empenho e resultados alcançados pelo governo, trata-se de identificar prioridades e fomentar a implementação efetiva de algumas áreas estratégicas *durante* o plano; 2) esta é a forma que a sociedade tem como contribuir na formulação e no monitoramento (e execução) de políticas públicas; 3) ao mesmo tempo, busca chamar a atenção para a necessidade de um segundo PNETP e contribuir para sua realização.

Ainda que caiba ao governo como um todo, sob a liderança das instâncias federais, monitorar e avaliar a consecução do PNETP, as organizações da sociedade civil podem desenvolver mecanismos para acompanhamento e monitoramento dos resultados alcançados.

A atividade de monitoramento do Plano pressupõe um vasto conjunto de ações que se articulam e envolvem diferentes setores e esferas governamentais e não governamentais, além da articulação com a sociedade civil. Neste sentido, optou-se por selecionar certas prioridades que possam indicar caminhos possíveis de *advocacy* e incidência política. As prioridades excluídas representam aspectos que, apesar de sua importância, fogem do escopo do monitoramento aqui proposto, seja pela dificuldade prévia de acesso às informações, seja pela amplitude do Plano. Assim, as prioridades eleitas refletem tanto as identidades que as organizações guardam com os temas elencados, quanto as possibilidades de monitoramento das ações, tendo em vista o trabalho que essas organizações já realizam e considerando, ainda, o cronograma de trabalho, a escassez de recursos financeiros e humanos com que contam.

O monitoramento não se esgota no alcance do cumprimento das metas, uma vez que a complexidade das prioridades requer um acompanhamento de diferentes naturezas, além é claro, da articulação e interação com os organismos governamentais e, especialmente, com as equipes dos Ministérios Público Federal, do Trabalho e outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil, diretamente envolvidos e representados no Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano. Conhecer os resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo constitui-se também numa das dimensões de análise do monitoramento.

Cabe, ainda, ressaltar que as organizações têm como preocupação central realizar um monitoramento qualitativo que, conjugado aos indicadores quantitativos, pretende colocar em curso mudanças nas relações sociais e de poder, ao mesmo tempo acompanhando-as e avaliando-as.

VI - PRINCIPAIS RESULTADOS DO MONITORAMENTO

PRIORIDADE 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.

1.B.1. Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil

1.B.6. Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violência ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.

A pertinência do monitoramento de ambas as ações se justifica a partir de dois aspectos principais. Primeiro, verificar a adequação de políticas públicas a partir dos resultados de mapeamentos, estudos e pesquisas feitas a respeito do tema e, ao mesmo tempo, construir visão ampla e atual das formas, atores envolvidos e mecanismos de funcionamento do Tráfico de Pessoas no Brasil, especialmente as mulheres. Segundo, conhecer as metodologias aplicadas na identificação de interface do tráfico de pessoas com outras situações de violência ou vulnerabilidade visando, assim, a definição de novas abordagens que visibilizem e proporcionem um melhor enfrentamento ao problema.

Soma-se, ainda, o fato de que a visibilidade a respeito do tráfico de pessoas no Brasil é segmentada, não possuindo muitos trabalhos e estudos sobre a real situação do problema. Torna-se importante conhecer a realidade para poder atuar de forma mais coerente e articulada levando em consideração as diferenças culturais e situações diversas em que este problema se apresenta no território brasileiro. Desta forma, atuar em rede torna-se eficaz a partir do momento em que se conhece a realidade e dimensão do tema. Em outras palavras, caberia responder: *quais os estudos e pesquisas sobre o Tráfico de Pessoas identificados no país? Sobre que aspectos e perspectivas tratam do tema? Quais as metodologias aplicadas para identificação do problema? Elas permitem o enfrentamento do problema? Quais os principais problemas a serem mitigados no enfrentamento ao tráfico de pessoas?*

Indicadores

1.B.1.:

- Aumento do conhecimento sobre a dinâmica territorial do Tráfico de Pessoas no Brasil
- Número de estudos e pesquisas realizadas
- Número de mapeamentos da dinâmica territorial
- Principais resultados alcançados
- Incorporação dos resultados pelas políticas públicas

1.B.6.:

- Aumento da identificação das interfaces de tráfico de pessoas com outras situações de vulnerabilidade e violência (violação de direitos, violência doméstica, violência no trabalho e relação destas com o comércio ilegal como drogas)

Segundo o monitoramento, foi identificada a realização de uma pesquisa pelo CNig que não foi divulgada o que impede a análise com base no indicador proposto. Igualmente junto às instâncias do Governo Federal responsáveis por desenvolver pesquisas, mapeamentos e estudos sobre o tema constatou-se que nada foi realizado. Portanto, com relação à ação 1.B.1. há dificuldades na obtenção de informações precisas e de fácil acesso. A partir das reuniões e fontes de pesquisas sobre o assunto, verificou-se que não houve um esforço por parte do Estado na realização das mesmas, seja por falta de orçamento específico, ou mesmo de prioridades de cada setor governamental para realizá-las.

Também foi identificado que no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) consta como prioridade (4.5.): "*garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade da prostituição*", estando previstas 13 ações para serem desenvolvidas até o ano de 2011, cabendo destacar para execução até o final de 2009: "*Construir metodologias de atendimento às mulheres vítimas do tráfico de pessoas*" (4.5.4.).

Ainda que não diretamente relacionado ao monitoramento da atividade 1.B.6, observou-se, que na Lei Orçamentária Anual (LOA), 2008, do Governo Federal, há recursos alocados para esta finalidade. Segundo informações no site "SigaBrasil", a relação entre recursos orçados e executados varia entre 0 a 19,60% do total previsto, sendo o maior percentual alocado para o Ministério da Justiça para "*Apoio a iniciativas de prevenção a violência contra mulheres*". Consta como aprovado o total de R\$ 4.309.000, tendo sido gastos somente 6,07% do montante. Destaca-se, ainda, "*Capacitação de profissionais para o atendimento às mulheres em situação de violência*" tendo sido executados 5,78% do total alocado para esta ação. Ambas as iniciativas são de responsabilidade da SPM.

Identificou-se, assim, a incorporação da demanda de enfrentamento ao tráfico de mulheres e meninas nas diretrizes do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, embora com tímida efetivação. O que a torna uma demanda que deve ser executada e sua implementação (ou não) será objeto de controle social das organizações. Por sua vez a ação 1.B.6. depende do desenvolvimento de pesquisas e estudos programados na ação 1.B.1. As duas ações conjuntamente incorporadas como demanda a ser resolvida pelo governo, denota um certo grau de esforço para enfrentamento da questão do tráfico e garante à sociedade civil os aspectos formais para o monitoramento e a construção de incidência para efetivação, haja vista constarem no Plano Nacional. Um outro fator positivo é constar dotação orçamentária para desenvolver a ação especificada no item anterior.

Principais Conclusões do Monitoramento: 1.B.1. e 1.B.6.

Conclui-se que muito pouco se avançou sobre o conhecimento da dinâmica do tráfico de pessoas no país, permanecendo a necessidade da realização de estudos, pesquisas e mapeamentos para orientar o combate e prevenção e, por conseguinte, a elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente no que se refere às metodologias para identificação das interfaces de tráfico de pessoas com outras situações de vulnerabilidade e violência. Ainda que conste como a primeira prioridade do PNETP, ações monitoradas demonstram que os resultados estão aquém do previsto e não foram atingidos.

PRIORIDADE 4: Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos

4.A. Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos incluindo documentos básicos preferencialmente nos municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas

4.A.1. Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos

Foram selecionadas a ação 4.A. e a atividade 4.A.1., cabendo identificar se ocorreu o aumento ou não do acesso aos direitos nas localidades com focos de aliciamento, no caso, nos estados de Mato Grosso do Sul e do Pará.

Cabe ressaltar que ação 4.A. tem como base o Centro de Referência em Direitos Humanos - Balcão de Direitos o qual possibilita o acesso da população de baixa renda a serviços essenciais como, por exemplo, assistência jurídica e documentação civil básica. Assim, os Centros de Referência em Direitos Humanos - Balcões de Direitos atuam como mecanismos de defesa e acesso à justiça e estimulam o debate sobre cidadania influenciando positivamente a conquista dos direitos individuais e coletivos.

Alem do Balcão de Direitos, procurou-se monitorar também outras formas de mecanismo de defesa e acesso aos direitos, que tem como principal objetivo a prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados.

Na impossibilidade de monitorar um universo mais amplo de municípios, para verificação dos indicadores, selecionou-se a região Norte, com um recorte sobre os municípios de Bragança, Breves, Portel e Belém, todos no do Pará. A definição dessas localidades obedeceu ao perfil “foco de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas³”. Como procedimento metodológico, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas visando levantamento de dados referentes aos serviços oferecidos em casos de tráfico de mulheres.

Já o de Mato Grosso do Sul foi selecionado pelo fato do IBISS-CO estar localizado na região de fronteira com cinco estados brasileiros e os países Paraguai e Bolívia, portanto estrategicamente localizado numa região que apresenta tráfico para diversos fins (trabalho, exploração sexual, adoção ilegal). O de Mato Grosso do Sul serve de origem, destino e passagem para pessoas em situação de tráfico. Além deste aspecto, o IBISS-CO desde a sua formação trabalha em defesa de direitos humanos destes grupos e com a rede que presta atendimento. O processo de monitoramento foi realizado através de aplicação de instrumentais, com atores da rede de atendimento e organismo de acesso aos direitos, e de entrevistas nos serviços de orientação jurídica, de mediação de conflitos e de informação em direitos humanos, bem como de programas de promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres.

Para efeitos do monitoramento, as informações foram sistematizadas e apresentadas segundo os estados selecionados, Pará e Mato Grosso do Sul. Isso não significa negar a existência de focos de aliciamento em outras localidades do país, contudo a inviabilidade para identificar, junto ao Governo Federal, se ocorreu apoio a todos os comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas, que possibilitem o acesso a direitos, levou ambas as organizações a coletar informações junto àquelas experiências que são do seu conhecimento e de acesso imediato. As metodologias adotadas foram distintas e os resultados apontam para o monitoramento de uma parte do universo de iniciativas que visam combater o aliciamento de vítimas de tráficos de pessoas, conforme previsto no PNETP.

Indicadores

- Aumento do acesso aos direitos em localidades com foco de aliciamento
- Inclusão da temática de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nos serviços de Balcão de Direitos
- Acesso da população vitima de tráfico de pessoas aos mecanismos de direitos, serviços essenciais para a promoção da cidadania e a defesa de seus direitos

³ Em 2008, o CEDECA-EMAÚS Produziu o *Relatório Exploração Sexual e Tráfico de Pessoas - Portel e Breves*, e através de visitas domiciliares e entrevistas (a famílias afetadas por situações de exploração sexual e indícios de tráfico, representantes da sociedade civil, profissionais da área da saúde, educação e assistência social) identificou fatos que permitem mensurar a ocorrência de tráfico nesses dois municípios localizados no norte da ilha do Marajó. Em 2009, seguindo a mesma metodologia, a mesma organização produziu relatório semelhante sobre o município de Bragança, no nordeste do Pará, onde também surgiram vários indicadores da existência de aliciamento, inclusive com depoimentos e dados sobre relações com outros países da América do Sul e Europa. No caso de Belém, além de dados internos, cabe citar a PESTRAF que, desde 2002, aponta esta cidade como parte de rotas de tráfico nacional e internacional.

■ Pará: mecanismos de acesso aos direitos

Nos municípios de Bragança, Portel e Breves as entrevistas foram realizadas com representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social e do Conselho Tutelar. Em Belém as entrevistas foram realizadas com técnicos do Centro Maria Pará e com a Coordenadora do Balcão de Direitos/Defensoria Pública, Sr^a Rosa Ângela.

Partiu-se do reconhecimento de que para diminuir a vulnerabilidade de grupos específicos ao tráfico de pessoas torna-se imprescindível disponibilizar mecanismos que garantam o acesso aos direitos nas próprias comunidades, estabelecendo um conjunto de informações que permita mensurar o quanto essas populações estão de fato acessando as políticas ofertadas por programas federais executados no Pará, pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) e, além dela, de forma descentralizada, pelas instâncias municipais, responsáveis pelas políticas públicas locais⁴.

Com esta finalidade foi feito um breve diagnóstico visando identificar os mecanismos institucionais existentes que tratam desta temática junto ao Governo do Estado por meio das Coordenadorias da Mulher, do Trabalho Escravo e de Cidadania e Direitos Humanos, todas integrantes da estrutura da SEJUDH. É relevante esclarecer que a política pública de enfrentamento ao tráfico no Pará é executada quase que exclusivamente por ações e recursos federais, oriundos do Ministério da Justiça, SEDH e SPM.

Como conclusão preliminar, é possível afirmar que a SEDH, por meio da SEJUDH, estabeleceu parcerias, conforme define uma das ações propostas no item 4.A.1. do PNETP, entre elas para implementação do posto de atendimento no Aeroporto de Val-de-Cans e estruturação do Centro Maria do Pará, além de parcerias com entidades da sociedade civil para formações e disseminação de informações sobre o tema. Logicamente, tal movimento deve ser considerado um avanço no cenário nacional e local de enfrentamento ao tráfico, porém também é possível concluir que tais parcerias têm se mostrado incipientes e com resultados ainda difíceis de serem relatados de forma sistemática. No âmbito da SEJUDH os dados de atuação tornados públicos dão conta de atividades (números de oficinas e encontros realizados, manuais e livros editados, relatórios concluídos etc), que pouco ilustram impactos tangíveis entre o público vulnerável.

No caso dos municípios de Bragança, Breves e Portel não há nenhuma política local de enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como programas relacionados como atenção à família, geração de emprego e renda ou outros que possam impactar pessoas em situações de tráfico.

Tal conclusão surge não apenas a partir de informações oficiais da própria Secretaria, mas a partir da investigação junto a grupos vulneráveis, definidos pelo CEDECA, nos municípios já citados, e também com um grupo específico, o de mulheres trabalhadores do sexo, um dos grupos vulneráveis ao tráfico pela baixa remuneração, ocupação insegura do ponto de vista material e da seguridade social, vulnerabilidade a maus-tratos e baixa auto-estima. Mesmo quando organizado em associações, esse grupo não acessa de forma eficaz documentos e demais informações sobre, por exemplo, migração segura⁵. Em março de 2008, foi

⁴ Para obter essas informações foi elaborado um instrumental com questões sobre a rede de assistência, desde a atenção básica, bem como sobre orçamento, origem dos recursos e fluxos.

⁵ Trabalho informal realizado em 2007 pelo CEDECA-EMAÚS com 380 trabalhadoras do sexo em boates e bares de Belém mostrou que 78% delas já haviam recebido um convite para trabalhar fora de Belém, a maioria delas para o Suriname, Guiana Francesa e Holanda (nesta ordem). O mesmo trabalho inferiu que essas mulheres não possuem informações sobre como se prevenir das redes ilegais, do cárcere privado, da exploração do trabalho, da violência física e psicológica e mesmo da ilegalidade no exterior, mesmo assim são constantemente seduzidas a migrar.

inaugurado o Centro Maria do Pará que é um centro especializado de atendimento à mulher em situação de violência, e reflete a adesão do estado do Pará ao Plano Nacional de Políticas para as mulheres e ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher com a perspectiva de promover políticas específicas para as mulheres. Atualmente, no estado do Pará, existem em funcionamento quatro Centros de Referência Maria do Pará, situados nos municípios de Abaetetuba, Belém, Capanema e Xinguara. Para o ano de 2010, a previsão é de inauguração de mais quatro novos Centros em municípios pólos do estado.

É importante destacar que esta política objetiva favorecer a prevenção e reparação de violência contra as mulheres, defendendo e promovendo seus direitos, bem como garantir o atendimento e o acompanhamento psicológico, social e pedagógico e jurídico das mulheres vítimas, articulando-o com os serviços da rede de atendimento no intuito de fortalecer o encaminhamento para atendimentos emergenciais contribuindo com pesquisas sobre a mulher. No entanto, apesar da disponibilização de referido serviço, segundo as ativistas do Grupo de Mulheres Prostitutas do Pará (GEMPAC), não há informações de que este Centro atue no enfrentamento ao tráfico ou mesmo sobre migração⁶.

Em entrevista com dois técnicos do Centro Maria do Pará, responsáveis pelo atendimento (Sr^a Franci e Sr. Carlos Cardoso, ambos Assistentes Sociais) foi relatado que os principais tipos de violência que chega ao Centro são em sua grande maioria físicas e psicológicas. Mas, conforme o atendimento é realizado, vê-se que há também violência sexual e patrimonial. Segundo eles não é comum chegar casos provenientes ou relacionados com tráfico de pessoas. Houve apenas um caso de uma moça que apareceu, vítima de violência doméstica e vivia com um francês que eles (técnicos do centro) desconfiavam que pudesse ser algo relacionado a tráfico. Mas nada foi feito para aprofundar informações sobre a suspeita. Os entrevistados afirmaram, ainda, que orientam as mulheres sobre o tráfico e que passaram por uma capacitação sobre o tema.

Do mesmo modo, em 2008, a SEJUDH inaugurou um posto avançado em Breves para ações de enfrentamento à violência sexual e tráfico de pessoas. Mais uma vez, a ação deve ser entendida como um ponto positivo, porém ainda distante de uma ação ideal sob o ponto de vista de que “inaugurar um posto de atendimento” não pode ser considerado um resultado, mas apenas uma ação, que não se esgota em si. Durante a Oficina sobre tráfico organizada em agosto de 2009, pelo programa Jepiara/CEDECA-EMAÚS, durante dois dias com educadores, assistentes sociais, psicólogos, médicos e demais profissionais da saúde, advogados e estudantes universitários, todos moradores da cidade, foi-lhes perguntado inicialmente se eles identificavam situações de tráfico de pessoas em Breves ou municípios vizinhos⁷. Divididos em grupos, todos os participantes, cerca de 40 pessoas, admitiram que não sabiam reconhecer o problema. A maioria disse que já “tinha ouvido falar em tráfico”, mas não sabia de nenhuma situação e não saberia identificar um caso real.

Na Defensoria Pública a abordagem foi realizada com a Coordenadora do Programa Balcão de Direitos, a Sr^a Rosa Ângela. O Balcão de Direitos é um programa desenvolvido pela Defensoria Pública em parceria com diversas entidades, para orientar e conscientizar o cidadão quanto aos seus direitos e deveres. Presta assistência jurídica gratuita à comunidade de baixa renda, contribuindo para a redução de conflitos sociais, além de realizar ações de cidadania abrangendo todo o estado do Pará. Tal programa contempla os serviços de documentação civil básica, registro de nascimento fora do prazo, viabilização de 2º via de registros, retificação de registros, ações voluntárias. Segundo a Coordenadora do programa, o Balcão funciona há

⁶ Embora o serviço exista, parece ser inadequado: é fato que, de alguma maneira ele não está chegando a um dos grupos que deveria ser considerado nas ações de enfrentamento.

⁷ Anajás, Soure, Salvaterra e outros da Ilha do Marajó.

cinco anos com esse nome de “balcão de direitos”, mas, desde 1983, a Defensoria já tem esse tipo de atendimento nos municípios. O objetivo, como já foi mencionado, é levar a justiça em lugares de difícil acesso, como por exemplos, os quilombolas. O Balcão não possui pólos de atendimento, ele localiza-se em Belém e se desloca para os municípios que são previamente agendados. De acordo com a entrevistada não há estatísticas sobre mulher porque o Balcão não trabalha com mulheres vítimas de violência e sim, como citado, com ações civis conciliares.

Outro avanço refere-se ao Aeroporto Internacional de Belém que conta com um posto avançado de direitos para viajantes. O serviço é uma iniciativa do governo do Pará, através da SEJUDH e organizações não governamentais, entre elas a SODIREITOS e ASBRAD, e a Infraero. O espaço foi pensado como uma política de valorização dos cidadãos brasileiros que partem ou retornam do exterior. Trata-se de um serviço público, onde o viajante poderá obter diversas informações sobre serviços, costumes e regras no Suriname e na Guiana Francesa; rede de serviços para o público em Belém e no exterior e serviços consulares.

A criação do serviço contou inicialmente com capacitações sobre o tema para funcionários e quatro servidores públicos (da polícia rodoviária federal, ANVISA, Receita Federal, SEDES e Centros de Referência). O posto funciona no saguão do aeroporto, em frente ao desembarque internacional. E além das orientações aos brasileiros viajantes, a iniciativa ainda se propõe localizar familiares desaparecidos no exterior; encaminhamentos em casos de violação de direitos; orientações para proceder juridicamente em caso de violação de direitos.

■ Mato Grosso do Sul: mecanismos de acesso aos direitos

Foram entrevistadas 38 pessoas da rede de saúde e assistência social, responsabilização, segurança pública, movimentos e organizações sociais entre diferentes cargos, nos municípios de Campo Grande, Dourados, Porto Murtinho, Aquidauana, Coronel Sapucaia, Bonito, Jardim, Bela Vista, Sidrolândia, Três Lagoas, Bandeirantes, Coxim, Ladário e Ponta Porã.

Foram realizadas também duas entrevistas, uma com o representante da ONG AZUL, Joatan Loureiro, que conforme o Convênio nº 700084/2008 - SPDDH/SEDH/PR é a entidade responsável pela execução no estado do Programa Balcão de Direitos-Fronteira Humana, e outra com Carla Charbel Stefanini, responsável pela Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, do Mato Grosso do Sul.

O roteiro de entrevista reuniu questionamentos específicos sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas cujas respostas permitissem compreender a conjuntura local e verificar o conhecimento geral sobre o assunto.

As entrevistas foram realizadas com os participantes do Curso de Prevenção e Atendimento à Mulher em situação de Tráfico e, no período de junho a setembro de 2009, entre atores da rede e com os/as servidores/as dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) de alguns municípios do Mato Grosso do Sul, no período de abril a setembro de 2009. Foi utilizado como instrumental do monitoramento um questionário com respostas abertas, porém para cada grupo de entrevistados foram adotados questionários distintos.

O CREAS foi selecionado para o monitoramento do Trajeto por ser numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias, com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado. Subtendendo como um mecanismo de acesso a direitos e por

trabalhar com um público que pode estar especialmente vulnerável para a rede do tráfico de pessoas.

Junto aos/as participantes (atores da rede de atenção nas áreas da saúde, segurança pública, serviço social, movimentos e organizações sociais) dos cursos de capacitação nas cidades de Campo Grande, Ponta Porã, Corumbá e Dourados, procurou-se identificar a problemática no município, o nível de conhecimento sobre tráfico de pessoas, como os mesmos analisavam a ocorrência deste crime na localidade, a existência nos municípios de comitês interinstitucionais de enfrentamento, entre outras iniciativas voltadas a garantia de direitos e a compreensão do papel do CREAS no enfrentamento ao tráfico de pessoas, entre outros levantamentos relacionados ao poder público. Ressalta-se que todos os questionários foram respondidos por escrito.

Por último, foram realizadas entrevistas com a Coordenadora da Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, do Mato Grosso do Sul, e sobre o projeto Balcão de Direitos Fronteira Humana com a ONG AZUL, onde foram abordadas especificamente quais ações estas organizações disponibilizavam para a abordagem em enfrentamento ao tráfico de pessoas em Mato Grosso do Sul.

Portanto, foram utilizados os seguintes recursos para o levantamento de dados do monitoramento:

- Aplicação de questionário em municípios fronteiriços, predominantes de atividades de turismo de pesca e agroindústria;
- Aplicação de questionário junto aos participantes do Curso de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas promovidos pelo Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que teve como público prioritário atores da rede de saúde e assistência social;
- Entrevista junto à Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres de Mato Grosso do Sul;
- Entrevista com sobre a execução do projeto Balcão de Direitos Fronteira Humana executado pela ONG Azul;
- Análise dos dados.

As informações analisadas refletem os pontos de vistas dos seguintes atores: participantes do Curso de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas das cidades de Campo Grande, Corumbá, Dourados e Ponta Porã; servidores(as) dos CREAS das cidades de Campo Grande, Dourados, Porto Murtinho, Aquidauana, Coronel Sapucaia, Bonito, Jardim, Bela Vista, Sidrolândia, Três Lagoas, Bandeirantes, Coxim e Ladário; Coordenadora da Coordenadoria Estadual de Políticas para as Mulheres do Mato Grosso do Sul e Presidente da ONG AZUL, responsável pela execução do projeto Balcão de Direitos-Fronteira Humana.

Das entrevistas, apenas uma pessoa afirmou que não existe tráfico de pessoas, esta da cidade de Anastácio, região de turismo de pesca. As demais compactuam que existe, porém, os/as servidores/as do CREAS afirmaram não terem atendido casos específicos de tráfico, destas apenas duas pessoas responderam que já haviam realizado este tipo de atendimento, mas que não tinham sido registrados ou caracterizados como tal.

Percebe-se que ao atenderem casos caracterizados como tráfico de pessoas os/as servidores reconheceram outras formas de violações de direitos como violência doméstica, abuso sexual, agressão física entre outros. Nos questionários respondidos nos cursos de capacitação foram citadas questões como “apesar de estar acontecendo um número crescente de casos de tráfico no estado, ainda é difícil que esses casos sejam reconhecidos ou enquadrados como crimes específicos de tráfico de pessoas” (sic).

Foi possível constatar que o tráfico de pessoas é uma situação presente e apontada nas entrevistas e que sua ocorrência acontece principalmente nos municípios de fronteira com a Bolívia e o Paraguai. Destacam-se a existência do tráfico de pessoas para fins de trabalho, principalmente em usinas do setor sucroalcooleiro, trabalho escravo em oficinas de costura, exploração sexual de crianças, adolescentes, mulheres, travestis e transexuais para o mercado do turismo.

A vulnerabilidade dos povos indígenas também se apresentou como característica marcante no Mato Grosso do Sul. O estado possui um número significativo de populações indígenas que se encontram em situação de extrema pobreza, violência e de impasses políticos que geram entre outros problemas sociais a escassez de terras, agravando o quadro de condições desfavoráveis de vida nas aldeias pela ineficácia de ações em políticas públicas de saúde, habitação, saneamento, trabalho, educação, moradia e alimentação, para citar os mais urgentes.

Nos municípios de Bandeirantes, Coronel Sapucaia, Anastácio, Três Lagoas, Bela Vista, Aquidauana, Bonito, Jardim e Sidrolândia constatou-se que muitas pessoas nunca tiveram orientação e capacitação para trabalhar com a temática ou para atenderem pessoas em situação de tráfico. Quanto ao papel do CREAS no enfrentamento ao tráfico de pessoas, este foi apontado como possível ator na sensibilização, prevenção, mobilização, atendimento e encaminhamentos psicossocial dos casos.

As modalidades de tráfico de pessoas apontadas foram, no Mato Grosso do Sul, principalmente “fins de trabalho braçal, doméstico servil, exploração sexual, turismo relacionado à prostituição” cujas causas são “necessidades familiares de sustento e subsistência, pobreza, sonho de crescimento financeiro, falta de informação, ineficácia das políticas públicas, o sistema capitalista que transforma as pessoas em mercadoria, ingenuidade, invisibilidade do tema” (sic).

Ressalta-se que o sonho e a vulnerabilidade aparecem na maioria das respostas. A atuação da rede criminosa que lucra com a vulnerabilidade destas pessoas pouco foi apontada pelos participantes do monitoramento.

Como sugestões para o enfrentamento ao tráfico de pessoas foram apontados: necessidade de políticas de empoderamento, trabalho e renda, oportunidades de educação de qualidade, lazer, trabalho conjunto das instituições interessadas, divulgação na mídia (campanhas educativas por jornais, TV, internet), necessidade de investimento em capacitações e estudos sobre o tema, maior investimento em investigação e apuração dos casos, maior fiscalização por parte da polícia federal na região de fronteira, fortalecer a rede dos conselhos tutelares, abrigos, promotoria e demais órgãos envolvidos, incentivar as denúncias, maior rigor na punição de aliciadores.

As entrevistas demonstraram que os sujeitos sabem da existência do CREAS nos municípios, mas não conhecem a estrutura profissional existente. No entanto, informações sobre a existência de ONGs ou de outras organizações na área da assistência que atuam no enfrentamento ao tráfico afirmam não ser de conhecimento dos entrevistados.

Na maioria dos municípios não existe comitês locais de enfrentamento a exploração sexual de crianças e adolescentes. Apenas o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de Mato Grosso do Sul (COMCEX) e o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infante-Juvenil (PAIR) foram citados pelos entrevistados que em sua maioria apontaram não ter conhecimento do Comitê Estadual, exceto nos casos onde as entrevistas foram realizadas nas cidades assistidas pelos cursos de capacitação, sendo este o principal meio para publicização das ações entre as quais se destaca o serviço de disque-denúncia.

Pelos instrumentais aplicados percebe-se que a rede em sua maioria não conhece as estruturas dos CREAS e abrigos. Os que tinham alguns conhecimentos sobre estes espaços declararam que há neles a presença de psicólogos, educadores sociais, assistentes sociais, estagiários e auxiliar de serviços gerais, ou seja, a chamada equipe multidisciplinar.

As ações executadas por meio do CREAS estão interligadas com outras instâncias dos sistemas de garantia de direitos. Em Campo Grande há fluxos de atendimento e encaminhamentos sendo a Secretaria Municipal de Saúde Pública (SESAU) e Secretaria Municipal de Educação (SEMED), as principais partícipes. O trabalho do CREAS e dos abrigos são interligados enquanto que nos Municípios de Campo Grande, Coxim, Três Lagoas e Jardim há Delegacias de Atendimento a Mulher. Os entrevistados não demonstraram conhecimento sobre casos capitulados como tráfico de pessoas e nem dos procedimentos realizados.

O entrevistado na ONG AZUL, Joatan Loureiro, informou que no processo de execução do projeto Balcão de Direitos foram encaminhadas duas iniciativas, uma no município de Corumbá e outra em Dourados, esta última realizada especificamente com as comunidades indígenas. Em nenhuma dessas situações foi abordada qualquer perspectiva sobre o tema tráfico de pessoas.

Na entrevista realizada com a Coordenadora Carla Stefanini, da Coordenadoria Especial de Política para as Mulheres, foram obtidas informações de que esta atualmente não executa nenhuma atividade específica de enfrentamento ao tráfico, embora este seja um dos eixos do pacto de enfrentamento a violência contra a mulher assinado com a Secretaria de Política para Mulheres do Governo Federal.

Principais Conclusões do Monitoramento: 4.A.1.

Em resumo, observou-se que, no caso do estado do Pará, a prioridade nº 4 monitorada, com base no PNETP, não implicou na diminuição da vulnerabilidade ao tráfico de pessoas uma vez que os mecanismos de acesso aos direitos ainda encontram-se bastante desarticulados (intra e inter organizacionalmente), ao mesmo tempo em que as informações não se encontram disponíveis e sistematizadas, dificultando, assim aferir os avanços nas políticas públicas em curso. Especialmente a rede pública de atendimento às vítimas não se mostra preparada e, efetivamente, não implementa ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas ao mesmo tempo em não foi possível identificar um programa específico nessa área, para minimizar a vulnerabilidade às redes de aliciamento. Por outro lado, observou-se que a implementação do posto de atendimento no Aeroporto de Val-de-Cans no ano de 2008 e o fortalecimento de parcerias com a SEDDH, por meio da SEJUDH, representam aspectos importantes ao enfrentamento do tráfico de pessoas que necessitam ser acompanhados para verificação a médio e longo prazo do seu impacto sobre a diminuição da vulnerabilidade de grupos sociais específicos.

No entanto, a rede pública voltada ao atendimento de vítimas de tráfico não está preparada e efetivamente não implementa os serviços, quando eles existem, de forma a fortalecer as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A ausência de programa específico nessa área, dificulta a redução da vulnerabilidade da comunidade abordada às redes de aliciamento. Assim, por falta de informações sobre os serviços oferecidos para este fim a maioria da população não se beneficia de tais serviços.

A conclusão preliminar é que, pelo menos na região Norte, a existência de mecanismo de acesso aos direitos ainda é incipiente ou inadequada pelo menos no que se refere aos casos resultantes da atuação de aliciadores e dos fluxos migratórios.

No estado do Mato Grosso do Sul, o Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem ao longo de sua atuação, desenvolvido um importante papel no enfrentamento ao

tráfico, com ênfase sobre a gestão colegiada que agrega diferentes organizações. Identificou-se a inserção da temática do tráfico de pessoas pelas organizações que compõem o Comitê em suas atividades através de capacitações, encontros, seminários, entre outros, o que resulta no aumento do acesso aos direitos em localidades com foco de aliciamento. Por outro lado, a iniciativa do município de Corumbá em estabelecer com o já existente Comitê Brasil/Bolívia a inclusão do tema tráfico de pessoas como um dos pontos a serem desenvolvidos pelo grupo de trabalho reforça este resultado.

Vale ressaltar que apesar de todos os aspectos positivos nas ações do Comitê, o mesmo se encontra em grave deficiência em sua estrutura física, material e técnica, sendo que esta escassez de estruturas prejudica as atividades do Comitê.

Outro aspecto importante a se destacar no estado de Mato Grosso do Sul, que apesar do CREAS ser integrante do Sistema Único de Assistência Social, responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados de assistência social a indivíduos e famílias com seus direitos violados, se faz necessário capacitação continuada na rede do estado, para melhor orientação e o acompanhamento das pessoas em situação de tráfico, e por fim que nas ações desenvolvidas pelos CREAS tendo como referência às garantias constitucionais onde se enquadram a LOAS, a PNAS, a NOB/SUAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, seja inserido o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico em seus serviços especializados.

É importante destacar que na execução das ações dos programas Balcão de Direitos entrevistados nos estados de Pará e Mato Grosso do Sul, não está contemplado o tema do tráfico de pessoas. Dessa forma acaba gerando um problema significativo e impacta diretamente na garantia dos direitos do público que busca os serviços deste mecanismo de defesa e acesso à justiça ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Caberia, ainda, identificar em que medida a Prioridade 4 vêm sendo monitorada pelo Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano e se as informações e indicadores identificados nos estados do Pará e do Mato Grosso do Sul se repetem nos demais estados do país.

PRIORIDADE 5: Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento a vítimas de tráfico

5.B. Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as áreas de atendimento

5.B.1. Ampliar e consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas

A Atividade 5.B.1 foi selecionada para monitoramento da implementação do PNETP por diversos motivos. O primeiro deles, e talvez o principal, foi a divulgação pelo Ministério da Justiça, em seu site e em eventos oficiais, do cumprimento da meta da referida atividade. A meta, segundo publicação do PNETP, seria “dois serviços de recepção organizados”. Por se tratar de uma atividade específica de implantação de serviços públicos visando ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, a implementação de Postos Avançados é uma forma de materialização da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Para evitar que o monitoramento do PNETP se resuma a uma análise quantitativa das metas - ou seja, a confirmação de dois serviços organizados - reconheceu-se a necessidade de uma análise qualitativa.

Outra preocupação que levou à seleção da atividade foi a imprecisão expressa em sua redação. Primeiro, refere-se a “serviços de recepção a brasileiros” nos pontos de entrada e

saída do Brasil, serviço que vem sendo chamado tanto pela sociedade civil, quanto pelo próprio governo, de “Postos”. No entanto, ao final da redação há menção aos “núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas”. Uma falta de clareza conceitual que prejudica o monitoramento, afinal a atividade 5.B.2. também selecionada para monitoramento - e que será vista mais adiante -, refere-se somente “ao apoio ao desenvolvimento de núcleos”.

Para driblar a falta de clareza conceitual descrita na atividade e visando contemplar o monitoramento proposto, acordou-se que no presente documento a ação 5.B.1. refere-se à “ampliação e consolidação de Postos Avançados em portos, aeroportos, rodoviárias e outros pontos de entrada e saída do país”.

Por conseguinte, um dos motivos da escolha do monitoramento da atividade 5.B.1. é buscar compreender, na prática, a diferença conceitual e de atuação entre os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - NETPs e os Postos Avançados.

Entendemos que a atividade está incluída no eixo “Atendimento à vítima” e monitorá-la é uma forma de verificar se sua implementação está ocorrendo de maneira transversal, no que diz respeito às responsabilidades, e interdisciplinar, sempre sob a ótica dos direitos humanos.

Indicadores:

- Efetivação do serviço de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País como uma política pública, com base em acordos formalizados para a implementação do serviço: Infraero, Secretaria Nacional de Justiça, Governo do Estado, Governo Municipal
- Número/percentual de aeroportos que dispõe de serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos
- Perfil da composição e da formação da equipe
- Existência e tipos de fontes de sustentabilidade para o funcionamento e continuidade dos Postos

Para a ação de monitoramento, foram consideradas as seguintes fontes de informação:

- Elaboração e aplicação de questionário pela SODIREITOS: entrevistas com o Coordenador Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Ricardo Lins (06 de julho de 2009); e com o Coordenador da Coordenadoria de Tráfico de Pessoas (Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas), da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, do Governo de Belém do Pará, Miguel Biz⁸ (22 de junho de 2009.)
- Participação da ASBRAD e da SODIREITOS na Oficina Sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (dias 29 de julho a 01 de agosto de 2009, em Recife-PE): evento, organizado pelo Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que teve como objetivo a construção de conceitos e atribuições dos Núcleos e Postos Avançados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
- Análise da Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009 (Diário Oficial da União nº 166, 31 de agosto de 2009)⁹, que trata das atribuições dos Núcleos e Postos Avançados;
- Consulta aos sites oficiais do Ministério da Justiça, da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Pará, do Diário Oficial da União, entre outros;
- Análise de Notícias de jornal local (O Liberal) sobre o funcionamento do Posto de Belém (em setembro de 2009);
- Consulta ao site da imprensa oficial do Governo do Estado do Pará.

⁸ Substituído em setembro de 2009 por um novo Coordenador, Israel Lima.

⁹ <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=37&data=31/08/2009>

Segundo análise do questionário, respondido pelo Coordenador Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Ricardo Lins, a experiência com o serviço de recepção a brasileiros deportados e inadmitidos iniciou-se com o *Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes*, no Aeroporto Internacional de Guarulhos, criado e implementado pela ASBRAD, em dezembro de 2006, com apoio da organização holandesa CORDAID e da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça.

O Posto de Guarulhos foi criado com o objetivo de contribuir para a construção de uma metodologia de atendimento a vítimas de Tráfico de Pessoas, no universo de deportados e inadmitidos, tendo em vista a implantação de uma política pública, com foco em mulheres e transexuais. A equipe do Posto, constituída por profissionais da ASBRAD, ficou responsável pela elaboração da proposta de metodologia de atendimento, disponibilizada em seu site¹⁰. Ainda segundo entrevista, a experiência da ASBRAD constitui-se em referência para a implantação de novos Postos, sempre considerando a realidade e as necessidades locais.

A Secretaria Nacional de Justiça e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres colaboraram na articulação entre a Prefeitura de Guarulhos e a ASBRAD, para que haja a efetiva transição/incorporação do Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes para uma política pública gerenciada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, em parceria com Coordenadoria da Mulher, Coordenadoria da Igualdade Racial e Secretaria de Segurança Pública. Até setembro de 2009, não houve nenhuma assinatura de Termo de Cooperação ou Convênio com a Infraero e a ASBRAD, conforme previsto e entendimentos prévios.

Segundo a Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Guarulhos, houve a aprovação de um projeto de transição e implementação do Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes como política pública, com recursos advindos do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

A discussão em relação à continuidade do Posto de Guarulhos e manutenção de uma equipe capacitada para o atendimento humanizado está em curso e é possível afirmar que a questão dos recursos humanos também será problemática, pois não há nenhuma previsão orçamentária para a manutenção da equipe do Posto.

Já em relação ao Posto Avançado de Direitos para os Viajantes, no Aeroporto Internacional de Belém, houve assinatura de convênio, embora não conste no site do Diário Oficial do Estado do Pará¹¹, entre Infraero e Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, como informado:

"Com o objetivo de orientar brasileiros viajantes, o Governo do Pará, através da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) assinou na manhã desta segunda-feira (06/07/2009) um convênio com o Infraero para o funcionamento do Posto Avançado de Direitos para Viajantes no aeroporto internacional Val-de-Cans em Belém."

O Posto Avançado de Direitos para os Viajantes foi inaugurado na mesma data da assinatura do convênio, em 06 de julho de 2009, e atua de forma diferenciada em relação ao Posto de Guarulhos. O Posto em Belém é responsabilidade do Governo do Estado, enquanto em Guarulhos a articulação é para que fique sob responsabilidade da Prefeitura (atualmente é de responsabilidade de uma ONG).

¹⁰ www.asbrad.org.br

¹¹ <http://www.ioepa.com.br/site/edicoes.asp> (07 de outubro de 2009).

A equipe do *Posto Avançado de Direitos para os Viajantes* atua, apenas, com duas servidoras públicas da SEJUDH, uma assistente social e uma socióloga que, também, compõe a equipe do NETP, existindo a possibilidade de suprir essa falta de recursos humanos para o posto, contratando profissionais de uma ONG. Segundo o Ministério da Justiça está previsto recurso do PRONASCI para o fortalecimento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O serviço do Posto foi assumido pela Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, no entanto, o quadro de funcionários da Secretaria, selecionado para atuar no Posto, é muito pequeno diante da grande demanda atual. Além disso, em setembro de 2009 esta Secretaria passou por um processo de mudança no quadro de funcionários composta desde o início da gestão do atual governo. Há um novo gestor (Secretário) e sua equipe (Diretores, Coordenadores e Assessores), com exceção da Coordenadoria dos Direitos da Mulher, se manteve. Dentre as Coordenadorias, a Coordenadoria de Tráfico de Pessoas (que é também o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Pará), responsável por articular as políticas voltadas a tal violação, também está com um novo Coordenador, contando ainda com duas funcionárias (concuradas) que trabalham nesta Coordenadoria e no Posto.

Entretanto, com esta nova gestão percebe-se que o processo de implementações das ações previstas no Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas está estagnado, dado que: a) o Coordenador ainda está se apropriando das ações que esta coordenadoria/núcleo realizou; b) os procedimentos administrativos entre Governo Estadual e Federal, como acordos e convênios, ainda iriam ser assinados, o que viabilizaria o funcionamento do Posto de Direitos a Viajantes Brasileiros no Aeroporto (recursos humanos) e a definição do papel do Estado enquanto responsável por buscar um quadro de servidores públicos para trabalhar no Posto; c) a viabilização do decreto do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas depende do processo de discussão entre Fórum Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Pará (Coordenadoria).

Entre 29 de julho e 01 de agosto de 2009, com o objetivo de discutir a atuação dos Núcleos e Postos Avançados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aconteceu em Recife - PE a "*Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*", com a presença de representantes do Governo Federal, dos Governos Estaduais, da Sociedade Civil Organizada, de Universidades e dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A temática central da oficina "se organizou em mesas redondas temáticas, que abordaram a integração das redes de atendimento das diferentes áreas e seguimentos em nível nacional (mulheres, LGBT, Assistência Social, Saúde e rede da sociedade civil)". Foram apresentadas as atribuições para os Postos Avançados, conforme transcrito abaixo:

- a) Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento em âmbito municipal;
- b) Implementar e consolidar uma metodologia de serviço de recepção a brasileiros(as) deportados(as) e não admitidos(as) nos principais pontos de entrada e saída do País;
- c) Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas;
- d) Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos;
- e) Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidade em geral sobre o tema do tráfico de pessoas;
- f) Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores.

O resultado mais direto do evento em Recife foi à publicação da Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009¹², publicada no Diário Oficial da União nº 166, 31 de agosto de 2009, que versa sobre as atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados. A Portaria, como se pode ver na transcrição abaixo, não manteve todos os pontos apresentados em Recife, pois considerou também o resultado da discussão durante a Oficina:

“(...)”.

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

Art. 4º Compete aos Postos Avançados:

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

II - Fornecer informações sobre:

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

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

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

d) serviços consulares; e

e) quaisquer outras informações necessárias e pertinentes.

III - Prestar apoio para:

a) localização de pessoas desaparecidas no exterior;

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

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

Art. 6º Os Núcleos e Postos Avançados, sempre que possível, serão compostos por equipes interdisciplinares com, pelo menos, um(a) psicólogo(a), um(a) assistente social e um(a) consultor(a) jurídico(a). (...)”¹³

Principais Conclusões do Monitoramento: 5.B.1.

Até setembro de 2009, foi possível identificar que existem apenas dois serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos. Verificou-se dois Postos em atividade: o *Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes* (dezembro de 2006), em funcionamento no Aeroporto Internacional de Guarulhos, ainda sendo executado por Organização Não Governamental, não considerado aqui como política pública implementada, haja vista que está em transição e o *Posto Avançado de Direitos para os Viajantes* (julho de 2009), no Aeroporto Internacional de Belém, sob responsabilidade do Governo do Estado do Pará. Isso significa que o cumprimento da ação e da atividade foi parcialmente alcançado se considerarmos somente o Posto Avançado de Direitos para os Viajantes, em Belém do Pará, como política pública, ainda que de maneira precária.

O orçamento para a implementação e manutenção dos Postos Avançados deve vir, inicialmente, do PRONASCI, segundo entrevista com Ricardo Lins.

Os resultados da *Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, sob a responsabilidade da SPM e do MJ, e a publicação da *Portaria nº 31* (20 de agosto de 2009) colaboraram para o esclarecimento das atribuições dos Postos Avançados e sua diferenciação de ação em relação aos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mas ainda não é possível dizer se os Postos e Núcleos existentes estão cumprindo-a. Cabe, ainda, destacar que

¹² <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=37&data=31/08/2009>

¹³ O texto completo da portaria pode ser consultado em <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=37&data=31/08/2009>

o orçamento público, com recursos previstos no PRONASCI, não garante a sustentabilidade dos Postos, principalmente no que diz respeito aos recursos humanos.

Com o resultado do processo de monitoramento, foi possível concluir que tem ocorrido a integração, o fortalecimento e a articulação entre as Secretarias de Direitos Humanos, Cidadania e Assistência Social, no âmbito do Governo do Estado do Pará e da Prefeitura de Guarulhos, evitando-se, como desejável, o caráter repressivo das ações e políticas públicas implementadas. Por outro lado, observou-se que a problemática do tráfico de pessoas, nestas duas localidades, se expressa em arranjos institucionais distintos e respeita as especificidades dos processos gestados tanto na esfera estadual quanto na municipal. Nesse contexto, destaca-se a presença da Secretaria Especial de Política para as Mulheres na condução dos diálogos e discussões. Um outro aspecto importante para a ampliação e consolidação dos serviços de recepção a brasileiros deportados e não admitidos refere-se à própria denominação dos Postos que são concebidos sem vinculação direta ao tráfico de pessoas o que permite uma abordagem ampla do problema e maior integração entre os serviços e redes de atendimento. Em outras palavras, a ausência do termo "tráfico de pessoas" no nome do serviço, além de ampliar a abordagem do problema, evita o afastamento de um possível usuário que não se considere vítima de tal crime.

Contudo, segundo o monitoramento realizado, observou-se que o trabalho dos Postos Avançados depende de uma rede de atenção a vítima de tráfico de pessoas, e tais redes ainda são incipientes. Também se verificou que ainda não está definido se há recursos orçamentários para tornar permanente a ação, principalmente para a manutenção de funcionários. As duas experiências atuais - Belém e Guarulhos - apresentam dificuldades nesse ponto. Torna-se necessário, a Infraero compreender seu papel de parceria no enfrentamento ao tráfico de pessoas e na atenção a migrantes, brasileiros/as ou estrangeiros. Sua ação não deve ficar restrita a concessão de espaço físico e permissão de entrada em área restrita, mas de possibilitar as ações de enfrentamento em todos os aeroportos brasileiros.

- 5.B.2. Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas**
- 5.C.3. Avaliar as atuações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.**

Tendo em vista a importância de monitorar como ocorreu, no período de implementação do PNETP, a ação 5.B. que visa "integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento", foi selecionada a atividade voltada para "Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas" (5.B.2.). Esta atividade foi priorizada pelo grupo dada a importância dos Núcleos de Enfrentamento na articulação do sistema de garantias dos direitos em torno do atendimento aos casos de tráfico de pessoas.

Em relação ao monitoramento da atividade 5.C.3., definida como "avaliar a atuação dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas", foi selecionada a partir da importância de haver um foco ou ponto central que pudesse recepcionar ou articular minimamente a assistência a pessoas traficadas, com os encaminhamentos necessários para a rede de serviços existente que assumiria essa responsabilidade. Tal serviço (escritório) surgiu como iniciativa do Ministério da Justiça, em 2003. Porém, desde aquele ano, as atribuições do escritório, bem como do Posto Avançado, não estavam bem definidas, por isso monitorá-la torna-se tão fundamental.

Para efeitos do monitoramento, é possível afirmar que não é de conhecimento do Grupo a existência de uma avaliação formal e com resultados disponíveis sobre a situação dos escritórios estaduais existentes no país, ainda que no PNETP esteja prevista e sob a responsabilidade do Ministério da Justiça. Neste sentido, optou-se por monitorar Atividade

5.B.2. juntamente com a 5.C.3., para que, a partir desta, se possa, ao menos, destacar os principais aspectos e subsídios que nortearam os escritórios estaduais, entre outras experiências, e suas implicações para o apoio e criação dos NEPTs, conforme apresentado.

Em nível nacional, aconteceram muitas discussões e manifestações da sociedade civil, questionando as atribuições dos Núcleos, através de reuniões com o Grupo Assessor do PNETP e cartas ao MJ sobre seu papel. Cada entidade da sociedade civil, em seus respectivos estados, tentou fomentar, junto aos espaços estratégicos de elaboração de políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, a remodelagem de uma política coerente com a realidade local.

Para fins do monitoramento da atividade 5.B.2., foram considerados três Núcleos, respectivamente nas seguintes localidades: em Belém do Pará/Pa, Goiânia/GO e Rio de Janeiro/RJ.

Diante da pouca disponibilização pública de informações sobre o funcionamento dos demais Núcleos, inclusive porque parecem ainda não haver sido sistematizadas pelo governo, optou-se por selecionar e sistematizar apenas as informações que cada uma das três organizações responsáveis coletou em seus estados e, desta forma, dispô-las como base no monitoramento executado. Cada organização utilizou sua experiência prévia e articulação com o tema. Os três Núcleos foram selecionados visando-se identificar em que medida se deu a implementação e como está o funcionamento dos mesmos nos respectivos estados.

O Núcleo de Belém foi implantado no segundo semestre de 2008 e está vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH, por intermédio da Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo, Tráfico de Pessoas e de Proteção aos Trabalhadores Rurais. O Núcleo de Goiás foi instituído em julho de 2008, por meio de convênio firmado entre o Ministério Público do Estado de Goiás e a Secretaria Nacional de Justiça. E o terceiro, no estado do Rio de Janeiro, foi inaugurado em dezembro de 2008, por meio de convênio entre a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH e o Ministério da Justiça - MJ.

• CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO NETP: os escritórios

Para compreender o processo de monitoramento adotado nas atividades 5.B.2. e 5.C.3., torna-se necessário traçar uma retrospectiva sobre o contexto de criação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que termina por se emaranhar com o histórico de atuação dos escritórios.

Antes da entrada em vigor do Protocolo de Palermo, adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional no Brasil, em 2004, o país desenvolveu ações de políticas públicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas orientadas pelo Estado. Dentre essas ações, destaca-se a criação, em agosto de 2003, de escritórios de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas.

Os escritórios foram criados a partir de um projeto de cooperação técnica internacional entre o governo brasileiro, através do Ministério da Justiça, e o Escritório das Nações Unidas contra o Crime Organizado - UNODC, com intuito de realizar a recepção e acompanhamento das vítimas de tráfico de pessoas. Contudo, tais, ações teriam quatro estados brasileiros (Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo) como pilotos para a execução das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas do governo federal, que incluía não somente a implantação dos escritórios, mas campanhas e capacitações de profissionais.

• NÚCLEOS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

A proposta de criação de Núcleos surgiu na elaboração do PNETP, porém, à época, não ficou claro se estes Núcleos seriam uma continuação dos escritórios já criados. Para as organizações da sociedade civil que, limitadamente, participaram do processo de elaboração do Plano¹⁴, antes de se pensar em ampliar o serviço, era necessário conhecer a avaliação e quais os resultados sobre os escritórios existentes, pois não havia registro de um processo de monitoramento e avaliação dos mesmos. Desta forma, foi inserido no Plano a atividade 5.C.3.sobre avaliação dos escritórios.

No período compreendido entre o decreto que instituiu o Plano Nacional, em janeiro de 2008, até a Portaria nº 31, expedida pela SNJ/MJ, as atribuições do Núcleo não estavam claras, o que deu margem a atuações distintas, ora como espaço de atendimento (no modelo dos escritórios) ora como espaço de articulação de políticas públicas.

Com a Portaria nº 31, os Núcleos são definidos tendo por *"principal função articular e planejar as ações de tráfico de pessoas, no âmbito estadual, e serão implementados em parceria entre o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Justiça e os governos estaduais"* (grifo dos autores). Com a função definida, ao Núcleo competiria um papel importante na implementação do PNETP nos estados, não assumindo um papel de atendimento, mas de agente articulador e mobilizador da política nacional nos estados, considerando:

- As políticas sociais existentes como necessárias para envolver e fortalecer suas ações para o atendimento, a prevenção, a repressão e responsabilização de seus autores;
- As entidades da sociedade civil como sujeitos importantes para contribuição na elaboração das ações e fortalecimento das redes e serviços existentes;
- A articulação deste Núcleo com o Posto, que também teve sua atribuição definida a partir da portaria, diferenciando desta forma, a função dos dois serviços.
- Fomentar e apoiar a criação de comitês municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A mesma Portaria informa ainda sobre a equipe que deveria compor os núcleos: sempre que possível interdisciplinar, com pelo menos um/a psicólogo/a, um/a assistente social e um/a consultor/a jurídico/a. O Núcleo conta com uma dotação orçamentária do PRONASCI, conforme descrito respectivamente nas ações 40 e 41: "Desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas" e "Apoio ao Desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas".

Pelo histórico relatado, seria possível, portanto, dividir o processo de criação dos Núcleos, ou destes serviços, em três momentos:

- i) 2003 - Criação de "escritórios de atendimento ao tráfico de pessoas", cujo objetivo era "estabelecer algum serviço para recepção e acompanhamento das vítimas de tráfico, no momento do seu retorno ao Brasil". Tais escritórios estavam situados em quatro estados brasileiros: Ceará, São Paulo, Goiás e Rio de Janeiro, selecionados, a partir do critério de "uma demanda espontânea".
- ii) 2008 - Criação dos "núcleos", a partir da elaboração e implementação da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, coordenada pelo Ministério da Justiça. Dá-se o debate entre sociedade civil e governo sobre qual seria o papel dos Núcleos.

¹⁴ As condições de participação foram muito restritas devido a problemas de articulação, comunicação, agendas, entre outros.

iii) 2009 - A partir do debate durante a Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, organizada pela Secretaria de Políticas para Mulheres e Ministério da Justiça, da qual participaram organizações da sociedade civil, foi publicada a Portaria nº 31 que definiu o papel dos núcleos e postos.

Indicadores

- Aumento da capacidade de enfrentamento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- Efetivação de ações e atividades implementadas, a partir das suas atribuições estabelecidas e das diretrizes do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e da Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009
- Funcionamento do Núcleo (espaço, composição da equipe do Núcleo e capacidade de articulação com a rede de serviços)

DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS ANALISADOS

SODIREITOS:

- Documento não oficial preliminar elaborado pelo MJ, em 2005, para definir o papel e o funcionamento dos escritórios de atendimentos;
- Questionário Aplicado em 06 de julho de 2009 com o coordenador nacional, Ricardo Lins (SNJ);
- Relatório da *Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, promovida pela SPM, e realizada no período de 29 de julho e 01 de agosto de 2009, em Recife, com o objetivo de discutir a atuação dos Núcleos e Postos Avançados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- Portaria nº 31, sobre Postos e Núcleos;
- Questionário Aplicado com o coordenador do Núcleo em Belém, Miguel Biz, na primeira gestão (2008-2009);
- Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008/2010);
- Ações realizadas pelo Núcleo (Encontro Binacional, Implantação do Posto de Direitos no Aeroporto) a partir de consulta aos relatórios, *sites* e fontes jornalísticas.

CONSÓRCIO PROJETO TRAMA:

- Envio de ofícios;
- Contatos pessoais e telefônicos questionando sobre a existência e funcionamento do Núcleo; visitas aos espaços designados para funcionamento do Núcleo;
- Reuniões com CEDIM, SUDIM, MJ e SEASDH;
- Participação de evento promovido pela SEASDH na tentativa de realização de entrevistas e obtenção de informação sobre o Núcleo;
- Pesquisa em *sites* (SEASDH/RJ, MJ e Ouvidoria do Núcleo);
- Aplicação de questionário com o coordenador do Núcleo estadual;
- Acompanhamento e encaminhamento de caso exemplar para conhecimento de procedimentos, fluxos e metodologias adotados pelo Núcleo frente a casos concretos de tráfico de pessoas.

IBISS | CO:

A sistematização das informações sobre o NETP de Goiás foi resultado da entrevista realizada com Saulo de Castro Bezerra (coordenador) e Daianny Cristine Silva (assessora jurídica), em 16 de outubro de 2009, por Osvaldo Pereira Junior e Eliane Bittencourt, da equipe IBISS | CO.

Por fim, destacam-se os resultados do monitoramento desta prioridade, apresentados por estado.

■ Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso de Belém do Pará

Em Belém, a SODIREITOS tem contribuído na elaboração, implementação e acompanhamento das Políticas Públicas voltadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente junto ao Núcleo, desde sua implantação. Desta forma, iniciou uma ampla articulação com o SEJUDH e a sociedade civil local, subsidiando o início de implementação de políticas públicas no estado, através das recomendações contidas na pesquisa trinacional¹⁵, que revelou a dinâmica do tráfico de mulheres do Pará ao Suriname.

Em 2007, foi criada a Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas, na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH). Esta Coordenadoria instaurou, neste mesmo ano, a Comissão de Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE). Dentro desta Comissão, a SODIREITOS fomentou a necessidade de o Governo do Estado do Pará elaborar um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas a partir das diretrizes do PNETP. Como órgão executor deste Plano, a SEJUDH é responsável por sua implementação através da Coordenadoria. Cabe à sociedade civil, que participou da elaboração do Plano, realizar o controle social da implementação das ações desta política.

Considerando as ações referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no Pará, discutiu-se junto à Coordenadoria o seu papel para o desenvolvimento do PNETP e do Núcleo. Esta Coordenadoria passaria a ser referência institucional para o Núcleo no Pará, que assume características diferentes daquelas atribuídas aos escritórios de atendimento. O Núcleo no Pará, segundo verbalizou em entrevista o seu coordenador à época da coleta de dados:

" (...) tem por objetivo coordenar e desenvolver ações de combate ao tráfico de pessoas, e não como apenas uma sala de pronto atendimento. O Núcleo precisa de ações articuladas com o governo federal, estadual e municipal (...) cuidando dos três eixos, ou seja, prevenção, assistência e apoio (informação) para repressão".

Desta forma, o Núcleo tem desenvolvido ações articuladas com outros órgãos governamentais e entidades da sociedade civil para a implementação da Política Nacional e articulação das políticas locais, não sendo um espaço de atendimento direto às vítimas de tráfico de pessoas. Seu papel perpassa o fortalecimento da rede de serviços e atendimento, já existentes a vítimas de violência. Dentre as ações desenvolvidas por este Núcleo, podemos citar:

- A implantação, em 06 de julho de 2009, do Posto Avançado de Direitos para Viajantes no Aeroporto Internacional de Belém;
- A elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em setembro de 2008;
- A realização do Encontro Binacional entre Brasil e Suriname, em 14 e 15 de maio de 2009;
- Formação sobre Tráfico de Pessoas para o serviço especializado de atenção à Mulher vítima de violência "Centro Maria do Pará";
- Formação da equipe de organizações que atuam direta ou indiretamente no Posto de Direitos a Viajantes, em novembro de 2008;

¹⁵ HAZEU, Marcel . *Pesquisa Tri-nacional sobre Tráfico de Mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede.*

- Produção de material informativo (cartilha) para distribuição no Posto, em junho de 2009.

Um aspecto positivo é que todas essas ações foram realizadas em parceria com a SODIREITOS e outras instituições, tanto governamentais como não governamentais, o que demonstra a abertura da então coordenação do Núcleo para ações coletivas e o diálogo com a sociedade civil.

Um aspecto negativo diz respeito ao Plano Estadual. Apesar do mesmo ter sido elaborado coletivamente e aprovado pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos e Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, até o presente momento, não foi objeto pelo Governo, fato este que se deve, principalmente pela mudança de gestão da SEJUDH e, conseqüentemente, da coordenação do Núcleo, ocorrida no mês de setembro de 2009.

A nova equipe da SEJUDH ainda não se apropriou da complexidade e da lógica do funcionamento do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a sua importância. Mudanças de gestores em Secretarias estratégicas, que coordenam a política de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos estados (como também ocorreu em âmbito nacional na SNJ), interrompem e atrapalham o desenvolvimento pleno da política.

A equipe do Núcleo é composta por um coordenador, uma assistente social e uma socióloga. Ambas acumulam suas atividades profissionais com funções no Núcleo e também no Posto do Aeroporto. Situação que prejudica principalmente o atendimento no Posto

O Núcleo contou, em 2008, com uma dotação orçamentária do PRONASCI. Entretanto, não existem informações precisas se, com a nova estruturação da SEJUDH, o Convênio com PRONASCI 2009 foi assinado.

■ Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso de Goiás

O Núcleo está instalado na sede do Ministério Público (MP) de Goiás e conta com a atuação dos servidores Saulo de Castro Bezerra (Coordenador), Daianny Cristine Silva (Assessora Jurídica) e a estagiária do curso de Direito, Carolina Vila Real Saião. Daianny informou que o núcleo não possui em seu quadro os profissionais de psicologia e serviço social. Quando existe a necessidade destes profissionais, o Núcleo solicita ao Ministério Público.

Foi destacado pelos entrevistados a importância de que a equipe do Núcleo seja composta por servidores concursados, uma vez que tal forma de provimento garante uma melhor estruturação da equipe para a execução e planejamento das atividades, garantindo através da permanência e da segurança do titular ocupar tal função sem grande transitoriedade e com atribuições próprias e específicas inerentes à problemática do tráfico de pessoas, evitando assim "quebra" nas ações do Núcleo.

A instalação do NETP de Goiás foi viabilizada através de um convênio com o Ministério da Justiça, em 04 de julho de 2008, assinado com o Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Júnior, e prevê o repasse anual de cem mil reais. A parceria foi consolidada como uma das ações do PRONASCI e tem o estado de Goiás como interveniente, uma vez que os recursos financeiros são gerenciados pelo MP-GO. Enfatiza-se que os entrevistados reconhecem a importância de que o Núcleo tenha instalações próprias, facilitando principalmente o acesso da população.

Além do convênio com Ministério da Justiça, o Núcleo tem a contrapartida do MP de Goiás através do pagamento dos servidores, material de expediente, computadores, impressão, instalações físicas, entre outros. O NETP-GO é monitorado pela SNJ, por meio do SIMAP -

Sistema de Monitoramento e Acompanhamento do PRONASCI, através de relatórios periódicos de prestação de contas e por meio de informações solicitadas.

Segundo Saulo Bezerra e Daianny Silva o Núcleo:

“é um órgão articulador de instituições governamentais e não governamentais que atuam no ETP, bem como fiscalizador, no Estado, do cumprimento das ações da Política Nacional. Além disso, o NETP desenvolve capacitação de pessoas que atuam no ETP, assim como promove ações de prevenção voltadas às potenciais vítimas de tráfico de pessoas e atua no atendimento daquelas que dele necessitarem.”

Os entrevistados informaram que optaram pela forma de colegiado, onde atualmente 44 instituições governamentais e não governamentais o compõem e auxiliam no planejamento e execução de suas ações. Como forma de efetivar a articulação entre os parceiros, o Núcleo possui subgrupos de trabalho que atuam no planejamento de eventos, atividades e também de um Conselho Editorial, que planeja as publicações.

As principais ações realizadas pelo Núcleo apontadas pelos entrevistados foram: articulação entre parceiros; acompanhamento da implementação do PNETP; monitoramento dos casos de tráfico de pessoas no estado, como também de um fluxo contínuo de informações com órgãos que atuam na repressão ao tráfico (Polícia Federal, Ministério Público Federal, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar) e no atendimento às vítimas (Organizações Não Governamentais, Secretarias de Estado etc); capacitação de profissionais que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas; incentivo e apoio às redes que atuam nas áreas de prevenção e atendimento às vítimas. O Núcleo não atende diretamente as pessoas traficadas no que se refere ao atendimento psicossocial, responsabilização ou outro plano de atendimento individual na sua sede. No caso de tomada de conhecimento de situações ou pessoas, a atividade do Núcleo é de mobilização de seus membros para fazer o atendimento.

Observou-se tanto pelas entrevistas quanto pela atuação do IBISS-CO em Goiás, com a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, que o Núcleo tem as mesmas características dos Comitês Estaduais, sendo que o MP tem executado o papel de Secretaria Executiva da mobilização dos membros do Núcleo/Comitê e tem sido o gestor financeiro do Convênio com o MJ. O Núcleo/Comitê faz mobilização, articulação, capacitação, estudos e publicações referentes à temática do tráfico de pessoas. Sendo sua composição de organizações governamentais, não governamentais e outros colegiados (como o Fórum Goiano de Enfrentamento da Violência Sexual e o Fórum Goiano de Mulheres, o Núcleo/Comitê) tem feito a transversalidade do tema para o conjunto da sociedade organizada goiana.

Os NETPs têm por principal função articular e planejar as ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, em âmbito estadual, apoiando para que estas sejam executadas pelas organizações, realizando assim o trabalho em rede. No caso de Goiás, há um histórico de trabalho coletivo que resultou na denominação do Núcleo, ainda que as ações coletivas não tivessem um caráter de atendimento de casos ou sua gestão colegiada não cumprisse os itens da Portaria nº 31. Observa-se, portanto um conflito de ações no Núcleo de Goiás no que compete às atividades entre Comitês e Núcleos.

Por outro lado, o grupo de organizações responsáveis pelo monitoramento questiona a ação do Ministério Público que adquiriu uma nova configuração, quando foi colocado na coordenação do Núcleo, como executor de ações nas políticas públicas, sendo que o mesmo não está legitimado a arvorar-se na função de verdadeiro executor destas políticas, mas sim garantir a fiscalização destas ações.

Outro aspecto a ser lembrado é a forma de fiscalização das ações do núcleo, um monitoramento simples por parte do próprio programa que o executa (PRONASCI) e o Ministério da Justiça órgão concedente deste programa. Entende-se que os processos de monitoramento das políticas devem compreender a produção de informações mais amplas e detalhadas para o conjunto dos atores sociais que atuam na política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, e que este processo tenha informações plenamente acessíveis à sociedade em geral.

Segundo as entrevistas, o Núcleo/Comitê possui um papel político de articulação, monitoramento e avaliação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, não podendo, portanto, ser um órgão executor por si só de ações, e sim um espaço de articulação para que as organizações executem de maneira concertada e difusa ações em rede no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Desta forma, reforça-se a idéia que o Comitê tem o papel articulador e o Núcleo o executor de ações decididas de forma colegiada. Assim, o Núcleo não pode existir sem o Comitê, muito embora o Comitê possa iniciar o seu trabalho sem necessariamente um núcleo, posto que pode dividir entre as organizações o papel de gerir as decisões emanadas coletivamente.

De acordo com a entrevista realizada, a orientação do Ministério da Justiça é de que os Núcleos sejam um órgão de articulação estadual de organizações parceiras que atuam no enfrentamento, ao mesmo tempo em que este é responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas. Nesse sentido, os Núcleos podem ser entendidos como um equivalente ao papel da Coordenação Nacional de ETP da Secretaria Nacional de Justiça nos estados, com o intuito de efetivar as ações previstas no Plano e na Política Nacional de ETP.

Para os entrevistados, o Núcleo é um espaço ideal para articulação de parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como mobiliza a criação, aperfeiçoamento e integração das políticas públicas existentes. Ou seja, percebe-se novamente que é dado ao Núcleo o papel do Comitê. Cite-se ainda que o Núcleo, ao ficar sediado no Ministério Público, converge para este o papel executivo de política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

De acordo com os entrevistados, o principal desafio enfrentado pelo núcleo de Goiânia é o reconhecimento como modelo de Núcleo, considerando as especificidades existentes no estado de Goiás, a facilidade de articulação com os parceiros; a capacitação dos parceiros para que sejam multiplicadores de ações de enfrentamento e a formação de um Banco de Dados sobre o tráfico de pessoas no estado de Goiás.

Ponderando este desafio do Núcleo de Goiânia, este se encontra em conflito com suas ações conforme a Portaria nº 31 principalmente nas definições de composição, atuando em forma de colegiado e monitorando ações que não compete ao um núcleo e sim a Comitês e Ministério Público do Estado de Goiás, que atualmente através da representação do promotor Saulo Bezerra é o coordenador do Núcleo, sendo que este papel de execução deveria ser exercida por órgãos do Poder Executivo do Estado de Goiás.

Os entrevistados destacam como êxitos apontados ao longo deste processo foram: a capacidade articuladora e mobilizadora de parceiros, que tem desenvolvido e planejado ações de enfrentamento em conjunto com o núcleo; o reconhecimento como órgão com legitimidade para promover, em âmbito estadual, ações previstas no Plano Nacional; a interlocução com os municípios goianos acerca do tráfico de pessoas; o convênio de cooperação firmado com Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar e Polícia Civil do Estado de Goiás e a mobilização social alcançada por meio dos eventos promovidos, bem como pelas matérias veiculadas na mídia sobre suas atribuições e atividades.

Vale, também, destacar que PNETP prevê a implantação de postos avançados de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas. O estado de Goiás figura nacionalmente como território de onde mais partem vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e tem incidência significativa de tráfico de pessoas para trabalho em condições análogas à de escravo. O coordenador aponta que a implementação do Núcleo transcorreu sem maiores dificuldades, ressaltando que contudo, algumas ações da Secretaria devem ser discutidas mais abertamente com os Núcleos, que são os parceiros estaduais no enfrentamento, aspecto este que tem melhorado continuamente desde que se iniciou a articulação nacional entre os núcleos e a SNJ por meio de reuniões mensais em Brasília.

Segundo os entrevistados: *“apesar de Goiás atualmente não contar com um posto avançado para atendimento das vítimas do tráfico de pessoas, a visão do Ministério da Justiça sobre o que é posto avançado sempre é muito clara nas reuniões em que o NETP-GO participa, bem como nos seminários promovidos pela SNJ.”*

Ainda segundo a entrevista, para o Ministério da Justiça, os postos avançados são locais que trabalham diretamente com atendimento às vítimas de tráfico de pessoas, auxiliando-as quando retornam do exterior ou de outra cidade no Brasil para onde foram traficadas, oferecendo o primeiro atendimento, subsidiando-lhes informações, e quando necessário, fazendo encaminhamento para a rede de atenção existente, bem como alertando os viajantes acerca dos riscos do tráfico de pessoas, ajudando-os a identificar a situação.

Os entrevistados destacam que ainda não foi implantado um Posto Avançado em Goiânia e ressaltam que a implantação do mesmo é um aliado importante para complementar ações já desenvolvidas e principalmente que este posto seja composto por uma equipe multidisciplinar que atue em forma de plantão para atendimento as possíveis vítimas.

Tendo em vista que Goiás tem outros dois financiamentos importantes referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, sendo o primeiro do próprio MJ, via pacto de enfrentamento da violência e o segundo da SPM, referente ao atendimento às mulheres por meio da assessoria da mulher do município de Goiânia, os três projetos ainda não estão integrados para discutir as ações com atuação em rede. Neste aspecto, nas reuniões do NETP, embora as demais organizações participem, ainda não há articulação entre os projetos atualmente financiados no estado de Goiás.

■ Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: o caso do Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, em 2005, o anterior Escritório Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas esteve primeiro sob responsabilidade do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM), tornando-se “um parceiro relevante do Ministério da Justiça tendo uma sensibilidade natural para questões de gênero”, conforme descrito na publicação da GAATW¹⁶.

Em 2005, portanto, o CEDIM/RJ desenvolveu certas atividades na prevenção, informação e articulação de políticas, em que também estiveram envolvidas algumas organizações da sociedade civil. Foi ainda na época do Escritório Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), do Governo do Estado do Rio de Janeiro, apresentou um Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo este, portanto, uma iniciativa governamental.

¹⁶“Collateral Damage - The impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World. Amarin Printing & Publishing Company Limited: Bangkokkok: 2007. p. 93. Tradução dos autores do monitoramento.

Já o Núcleo Estadual - NETP/RJ, desde seu surgimento, em dezembro de 2008, esteve sob responsabilidade da SEASDH. Em um primeiro momento, esteve localizado na sede do Conselho (CEDIM/RJ) e da Superintendência dos Direitos da Mulher - SUDIM/RJ, esta última, criada em 2007. Inicialmente, envolveu os mesmos gestores do escritório.

O Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, inicialmente organizado pela SEASDH, mobilizou participantes de diferentes esferas de organizações governamentais e não governamentais para sua primeira e única reunião em 1º de dezembro de 2008, sediada no CEDIM, pela SUDIM.

Na ocasião da reunião do Comitê, foram feitas 23 sugestões e considerações pelos participantes. Uma delas foi o questionamento do fato de o NETP/RJ ser situado no CEDIM/RJ e na SUDIM/RJ, na medida em que tanto o Conselho, quanto a Superintendência, têm a incumbência de atender questões de gênero - de mulheres. O questionamento ocorreu pelo fato de estas instituições, a partir do Núcleo Estadual, terem que passar a atender questões relativas aos homens, travestis e transgêneros, crianças e adolescentes, tendo em vista a previsão do Núcleo ficar incumbido pelo tráfico de pessoas, e não somente de mulheres, conforme o PNETP.

Quatro dias depois da reunião do Comitê, em 04/12/2008, foi inaugurado o Núcleo Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, na mesma sede do Conselho (CEDIM/RJ e da SUDIM/RJ), tendo a presença do então Secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Júnior. Logo em seguida, a SEASDH manifestou-se anunciando a disposição de realizar outras reuniões do Comitê, que acabaram não ocorrendo, apesar das insistências das organizações não governamentais para que ocorressem.

Posteriormente, a SEASDH realizou, em 28/04/09, a cerimônia de "Apresentação do Caderno de Prioridades de Direitos Humanos da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos 2009" e do "Lançamento da Campanha Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹⁷", na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ).

A partir de agosto de 2009, como resultado de um convênio firmado entre a SEASDH e o Ministério da Justiça, o NETP/RJ muda de sede e coordenação, passando a instalar-se na Ouvidoria¹⁸ desta Secretaria. O convênio tem como objetivo viabilizar a execução da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, implementada em 26 de outubro de 2006 por meio do Decreto nº 5.948 e do Protocolo de Palermo.

Em outubro de 2009, o Consórcio Projeto Trama enviou um questionário ao NETP/RJ, a ser respondido por responsáveis pela Ouvidoria. Segundo suas respostas, sugeriu-se que a meta prevista no PNETP para o estado do Rio de Janeiro já fora atingida, porque: "A meta para 2009 era criar o Núcleo, lotar servidores públicos, qualificar a equipe e iniciar processo de sensibilização da sociedade nas questões relacionadas ao Tráfico de pessoas". Ainda segundo tal questionário respondido, a metodologia desenvolvida de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas pelo NETP/RJ ainda não havia sido elaborada, mas o NETP/RJ possuiria "um

¹⁷Ainda referente ao lançamento da referida campanha estadual, de acordo com o site do governo, "Entre as ações anunciadas pela Secretária Benedita da Silva, que serão colocadas em prática em maio próximo, estão a revisão do Plano Estadual de Direitos Humanos, (...), além da Instalação do Conselho Estadual de Direitos Humanos, com formatação democrática, de 40% de membros do governo e 60% de representantes da sociedade civil e movimentos sociais. Foram assinados dois Termos de Adesão: com a diretora da Academia de Polícia do Rio de Janeiro, Inamara Costa, para divulgar as ações e projetos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, bem como mobilizar a corporação para a participação de cursos sobre Direitos Humanos e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. E com a dirigente do Fórum dos Reitores do Estado do Rio de Janeiro, Vera Costa Gissoni, chanceler da Universidade Castelo Branco, para a capacitação de docentes e discentes, além da divulgação das ações e projetos ligados à temática em questão."

¹⁸ <http://ouvidoria.wordpress.com/netp-rj/>

convênio com o UNIFEM para viagens de estudo com objetivo de construção de novas metodologias”. Para a incipiência dos serviços e metodologias desenvolvidas até então, a Ouvidoria justifica-se: “O Núcleo começou a funcionar há apenas 60 dias. Estamos ainda em fase de implantação e não temos ainda estatísticas de atendimento”.

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

No sentido de monitorar a implementação do Núcleo e participar deste processo, entre dezembro de 2008 e outubro de 2009, as organizações que integram o Consórcio Projeto Trama no Rio de Janeiro e que acompanham diretamente as produções jurídicas afetas à temática e o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento, buscaram informações junto à SEASDH; ao CEDIM; ao Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM); e à Ouvidoria da SEASDH. Foram enviados diversos e-mails, feitos contatos telefônicos e realizadas reuniões questionando sobre o agendamento de novas reuniões do Comitê Estadual. Indagava-se, também, sobre o funcionamento e as condições para encaminhamento de casos atendidos pelo Consórcio Projeto Trama via Organização Internacional para as Migrações (OIM) para este Núcleo.

Em 20 de março de 2009, a SEASDH informou por e-mail para o Consórcio Projeto Trama que o Núcleo ainda não havia começado a funcionar, isto é, dois meses e meio depois da sua inauguração. Em 19/05/09 o Consórcio Projeto Trama fez diversas tentativas de encaminhar um caso de vítima de tráfico de pessoas para o Núcleo (visita ao CEDIM, ao SEASDH e envio de ofício). Em 02/06/09 o Consórcio Projeto Trama recebeu um ofício da Subsecretaria de Estado de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (SDPDH/SEASDH), respondendo no sentido de ser agendado atendimento para a vítima no CIAM. No mesmo documento, afirmam que, conforme orientação do Governo Federal, estariam sendo tomadas providências no sentido de estabelecer um local adequado para o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, haja vista o CEDIM não atender a exigências constantes do Plano Nacional.

Além das diversas investidas em conhecer as próximas ações do Comitê e procedimentos metodológicos do Núcleo do Rio de Janeiro, em maio de 2009, através da SUDIM/RJ, o Consórcio Projeto Trama encaminhou à SPM duas propostas para capacitar a rede de atendimento da mulher vítima de violência sobre o tráfico de pessoas. Tais iniciativas estavam em consonância com o previsto no PNETP (atividades 2.A.2., 5.B.3. e 5.C.2.) e com o II Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, sendo o enfrentamento do tráfico de mulheres e adolescentes uma das quatro áreas estruturantes do referido Plano.

Em setembro de 2009, seguindo orientação da SDPDH/SEASDH, o Consórcio Projeto Trama encaminha o caso exemplar de uma brasileira que foi vítima do tráfico de pessoas para o CIAM. Porém, depara-se com uma série de dificuldades para este atendimento, levando em conta, nas próprias palavras de uma técnica do Centro: “que não saberia precisar se o caso seria atendido pelo CIAM, tendo em vista que neste Centro é feito atendimento para mulheres vítimas de violência doméstica e, que, provavelmente, não estariam preparados para atender o tráfico de pessoas e de mulheres, principalmente por se tratar de um crime que tem relação com organizações criminosas”. Ademais, caso fosse necessário acolher a brasileira em um abrigo, este provavelmente se recusaria pelos mesmos motivos. Além disso, o CIAM alegou necessitar de um relatório do caso para submetê-lo à apreciação da diretora da instituição para saber se efetivamente iriam atender o caso”. Cabe destacar que a sigla CIAM significa Centro Integrado de Atendimento à Mulher e no próprio site não consta que só atendem especificamente mulher vítima de violência doméstica.

Após envio do relatório do caso da brasileira, e outras interferências via contato telefônico entre o Consórcio Projeto Trama e o CIAM, a brasileira foi atendida por este último. Segundo a brasileira atendida, neste atendimento o CIAM a informou, que ela provavelmente não receberia nenhum encaminhamento, seja de formação, capacitação, emprego ou qualquer outro, em razão de no CIAM só atenderem mulheres vítimas de violência doméstica.

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

Segundo relato da brasileira traficada, já em seu segundo atendimento, o CIAM gerou um conjunto de possíveis encaminhamentos para suas necessidades, tais como: assistência psicológica no CIAM; assistência jurídica e psicológica em um abrigo, “caso fosse aceita”; proteção policial com duração de quatro meses (período no qual ficaria naquele abrigo).

Posteriormente, após outros contatos telefônicos e agendamento de reunião entre técnicos do CIAM e do Consórcio Projeto Trama, além de uma continuação do atendimento da vítima, o CIAM reconheceu a necessidade de receber uma capacitação técnica específica para atendimento de vítimas de tráfico de pessoas.

Por outro lado, no âmbito federal, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) investiu-se na discussão sobre a metodologia de atendimento. Destaca-se, por exemplo, a realização do I Encontro da rede GAATW - Brasil com a SPM em Brasília, em abril de 2009: “Discutindo as Ações e Projetos de Ação de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres”, em que foram debatidas questões como metodologias de atendimento, capacitações, dentre outras.

Ressalta-se, também que, apesar das iniciativas na esfera federal, em um dos eventos que promoveu - a “Oficina sobre Serviços de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, em Recife, organizada pela SPM, MJ e pela UNODC, em julho de 2009 -, enfocando os Núcleos de Enfrentamento e Postos Avançados, a situação do estado do Rio de Janeiro foi debatida de forma polêmica. Nesta ocasião, a Ouvidoria do Núcleo Estadual (NETP/RJ) manifestou não ver necessidade de criação de um Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado do Rio de Janeiro, dado que o Estado o conduz bem sem a sociedade civil.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO MONITORAMENTO: 5.B.2. e 5.C.3.

A partir da análise do Grupo, é possível afirmar que os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas fazem parte da primeira política pública criada pelo Governo Federal voltada para o enfrentamento do tráfico de pessoas. A experiência anterior dos escritórios, ainda que não tenha sido devidamente avaliada pelo governo, parece haver contribuído, de alguma forma, na construção de uma metodologia de atendimento a ser replicada para os demais estados do país, sob articulação dos novos Núcleos. Porém, tal “aproveitamento” da experiência dos escritórios só existiu de maneira subjetiva, pois, para efeitos do monitoramento, não é de conhecimento do Grupo a existência de uma avaliação formal e com resultados disponíveis sobre a situação dos escritórios estaduais existentes no país, ainda que no PNETP esteja prevista e sob a responsabilidade do Ministério da Justiça.

Contudo, com base na experiência organizacional das entidades responsáveis pelo monitoramento e nas informações coletadas sobre a Atividade 5.B.2., considera-se que há alguns insumos para inferir os principais aspectos e subsídios que nortearam tanto os escritórios estaduais, como suas implicações para o apoio e criação dos NEPTs nos estados em que se baseiam as organizações que procederam a tais análises, conforme foi apresentado.

Identificou-se que um aspecto importante no apoio ao desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas refere-se à definição de suas ações e competência, especialmente pelo fato desta definição partir da concepção reivindicada pela sociedade civil. Reconhecem-se os esforços empreendidos por alguns atores do governo na definição e atribuição de papéis e responsabilidades. Porém, sem a compreensão dos aspectos normativos que caracterizam ambos serviços (Escritórios e Núcleos) qualquer comparação ficaria comprometida em termos dos seus resultados.

A falta de uma avaliação dos escritórios estaduais e de definição das atribuições dos NETPs, por parte do Governo Federal e Estadual, esta última só sendo realizada e publicada por meio da Portaria nº 31, de 20 agosto de 2009 da SNJ (MJ), ou seja, cinco meses antes da expiração da implementação do PNETP (janeiro de 2010), dificultou a compreensão acerca do papel dos Núcleos e, extensivamente, da rede de serviços a ele vinculada.

Por outro lado, observa-se, ainda, a resistência de alguns Núcleos em desenvolver suas ações a partir da normativa instituída por tal Portaria. Tal resistência também se verifica por parte de certos setores da rede de serviços, quando não se sentem aptos ou preparados para lidar com o tema, deixando de atender de forma satisfatória vítimas de tráfico de pessoas, como ocorre no Rio de Janeiro. Assim como a falta de fomento e apoio à criação e gestão participativa dos Comitês municipais e estaduais, também vivida no estado, e agravado na medida em que a própria sociedade civil não é envolvida e pouco pode contribuir, a partir de sua experiência na temática na execução de tais políticas.

No caso de Goiás, chama-se a atenção para a composição que se encontra o Núcleo, em forma de colegiado, composição esta subtendida por Comitês, gerando, neste contexto, um conflito de competências entre instâncias do governo (Núcleo e Ministério Público) e a sociedade civil (organizações não governamentais, fóruns, grupos e outros colegiados já existentes). Outro fator importante a se destacar, é o conflito de papéis na coordenação do núcleo, atualmente conduzido pelo Ministério Público, sendo que o mesmo não está legitimado a arvorar-se na função de verdadeiro executor destas políticas, mas sim garantir a fiscalização destas ações. Ou seja, a coordenação do Núcleo deveria ser exercida por órgãos do Poder Executivo do estado de Goiás. Uma última ressalva é o procedimento de monitoramento das ações deste Núcleo (através de relatórios para o Ministério da Justiça) e o seu financiamento, por meio do PRONASCI. Identifica-se a falta de um processo de monitoramento mais amplo e que preveja a participação da sociedade civil.

A inexistência de dotação orçamentária específica para a temática do tráfico de pessoas, valendo-se dos recursos do PRONASCI, e sendo este um Programa, impõe a discussão sobre as bases de sustentabilidade dos Núcleos e a continuidade do seu funcionamento como política de Estado, para além da política de governo. Os Núcleos não devem depender somente do PRONASCI, mas devem ser integrados à política de Estado, seja federal ou estadual. Assim, os Núcleos são financiados atualmente em conjunto com outros núcleos existentes na segurança pública (Resolução de Conflitos é um exemplo) e não significa que terão continuidade, posto que a política nacional de justiça e segurança pública não está consubstanciada em um Sistema Público aprovado por lei e com bases de concertação permanente para novas temáticas que têm sido pautadas pela sociedade brasileira.

No caso do Pará, o fato de estar inserido atualmente numa nova conjuntura de transição da gestão do Núcleo (uma vez que houve a mudança de Secretário responsável pela SEJUDH e a

conseqüente mudança na equipe da Coordenadoria de Combate ao Trabalho Escravo, Tráfico de Pessoas e do Núcleo, em setembro de 2009), ocasionou-se o engessamento de processos, tanto no âmbito do Posto, quanto no do Plano Estadual. Este fato dificultou a continuidade das ações para a implementação da política nacional no estado, o que se soma ao trabalho de equipe sobrecarregado, que tenta conciliar suas práticas entre o Núcleo e o Posto.

Torna-se necessário, ainda, acompanhar e aprofundar o debate sobre a intersecção entre violência de gênero e tráfico de mulheres, no sentido de identificar as possibilidades de atendimento das mulheres de ambos os tipos de violação de direitos nos espaços formalmente já instituídos. Igualmente importante é a institucionalização de mecanismos para o atendimento das mulheres vítimas de tráfico de pessoas, especificamente, e, ao mesmo tempo, a capacitação dos/as profissionais que trabalham com a temática da violência para que, de fato, os NEPTs cumpram sua função no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Por outro lado, cabe questionar, também, se a associação do atendimento às vítimas de tráfico às questões de gênero mais localizadas no âmbito feminino não criariam, necessariamente, dificuldades quando da existência de encaminhamentos de casos de homens, transgêneros e outros grupos de identidades sexuais diferentes da mulher. Nestes casos, pergunta-se se tais identidades criariam, por exemplo, novos obstáculos para um fluxo articulado e dinâmico de atendimento pelas instituições responsáveis pelo enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do estado.

5.C. Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade de atenção à vítima.

A escolha desta ação para monitoramento se deve pela grande dificuldade em identificar o fluxo de atendimento às vítimas, além de localizar tais casos, pois os órgãos responsáveis pela notificação ou não existem ou não funcionam com a estrutura necessária para minimizar situações como estas.

Para o desenvolvimento da análise, privilegiou-se o município de Bragança, no estado do Pará, e foram utilizadas como fonte de informação: a Secretaria de Promoção Social do Município de Bragança, a Diretoria de Políticas Públicas Espaciais, a Polícia Civil, Divisão Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM), Divisão de Atendimento ao Adolescente (DATA), Divisão de Repressão ao Crime Organizado (DRCO), a Delegacia Geral, a Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher e o Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Indicadores

- Número de organismos de políticas para as mulheres e conselhos de direitos da mulher existentes no estado
- Número e tipo de serviços destinados ao atendimento à mulher em situação de violência no estado

Como procedimento metodológico visando ao monitoramento foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com base em um instrumental elaborado pela equipe do CEDECA-EMAUS. As entrevistas tiveram por objetivo conhecer como se estruturam os fluxos de atendimento nos diferentes níveis de atenção às vítimas de tráfico de pessoas, sendo dado destaque às seguintes instâncias governamentais: Secretaria de Promoção Social do Município de Bragança; Diretoria de Políticas Públicas Espaciais, Polícia Civil, DEAM, DATA, DRCO, Delegacia Geral e a Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher.

A Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), cuja, missão é promover o acesso à justiça, o exercício da cidadania e a defesa dos direitos humanos, criou, no ano de

2007, dez Coordenadorias de Promoção de Direitos Humanos e, entre elas, a Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher (CPDM), que formula, coordena e executa políticas públicas de proteção, defesa e promoção dos direitos da mulher. É com esta iniciativa que o estado do Pará adere ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e ao Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra a mulher com a criação dos Centros de Referência Maria do Pará. O Centro é um espaço vinculado a SEJUDH, através da Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos, orientado pela Lei nº 11.340, Lei Maria da Penha, que visa contribuir para a ruptura da situação de violência, o fortalecimento da rede de serviços e a construção da cidadania por meio de ações preventivas e de atendimento interdisciplinar à mulher em situação de violência doméstica e familiar na região metropolitana de Belém. O Serviço acolhe, atende e assiste a mulher em situação de violência doméstica e familiar, respeitando suas diversidades e escolhas, de forma humanizada e proativa.

A elaboração de ações integradas para o enfrentamento à violência contra a mulher foi uma prioridade da SEJUDH, através da CPDM, a qual foi referendada pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, da Presidência da República, o que culminou com a inauguração de quatro Centros de Referência Maria do Pará.

Vale destacar que tal política encontra-se em consonância com o Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que apresenta como uma de suas prioridades articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema estadual de referência e atendimento às vítimas de tráfico, ou mais especificamente uma ação cujo, objetivo será integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as redes de atendimento.

A seguir, destacam-se dados obtidos junto à Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher sobre o perfil e o número de atendimentos realizados no Pará, pelo Centro de Referência até fevereiro de 2009:

Números de Atendimentos:

Meses	Nºde Registros
Março	11
Abril	53
Maio	68
Junho	65
Julho	42
Agosto	46
Setembro	57
Outubro	56
Novembro	46
Dezembro	30
2009	--
Janeiro	21
Fevereiro	30
Março	54
Total	579

Faixa Etária

Não Declarado	9
Menos de 18	1
18-30	210
31-40	194
41-59	133
60 ou mais	14

Escolaridade

Não Declarado	7
Analfabeto	5
Curso Técnico	6
Ens. Fund. Incompleto	163
Ens. Fund. Completo	48
Ens. Méd. Incompleto	74
Ens. Méd. Completo	169
Ens. Sup. Incompleto	39
Ens. Sup. Completo	38

Emprego e Renda

Não Declarado	50
Trabalha	323
Não Trabalha	199
Trabalho Remunerado	237
Trabalho Não-Remunerado	52
Aposentada	6
Pensionista	7

Etnia

Não Declarado	33
Branca	100
Preta	67
Parda	268
Amarela	8
Indígena	3

Com relação às Delegacias no estado do Pará as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) estavam ligadas estruturalmente às Unidades de Acolhimento Temporária (UAT) nos municípios pólos. As UATs são instrumentos cujos objetivos seriam os mesmo das Casas Abrigo. Esta estrutura como se encontrava, iria ao encontro do pensamento de que os Serviços de Abrigamento deveriam acolher a mulher em situação de violência, e que a mesma estaria adequadamente abrigada, garantindo-se o sigilo do serviço e segurança das mulheres e crianças, pois segundo dados a maioria das UATs estava desativada, não apresentando infraestrutura adequada.

Belém:

Atendimento Especializado à Mulher

Centro Maria do Pará: os principais tipos de violência que chegam ao Centro são em sua grande maioria físicas e psicológicas. Mas conforme o atendimento é realizado vê-se que há também violência sexual e patrimonial. Segundo eles não é comum chegar casos provenientes ou relacionados com tráfico de pessoas. Houve apenas um caso de uma moça que apareceu, vítima de violência doméstica e vivia com um francês que eles (técnicos do centro) desconfiavam que pudesse ser algo relacionado a tráfico. Mas nada foi feito para aprofundar informações sobre a suspeita. Os entrevistados afirmaram, ainda, que orientam as mulheres sobre o tráfico e que passaram por uma capacitação sobre o tema.

Responsabilização

Delegacia de Atendimento à Criança e à Mulher: Belém possui duas delegacias, a DEAM (Divisão Especializada no Atendimento à Mulher), que atende apenas casos de violência doméstica contra a mulher, e a DATA (Delegacia Especializada ao Adolescente). Não há procedimento investigatório de tráfico de pessoas.

Para onde são Encaminhados casos de Tráfico em Belém: A DRCO (Divisão de Repressão ao Crime Organizado) informou que está em sua competência a investigação de tráfico de pessoas, por se tratar de um crime organizado, porém não há nenhum procedimento instaurado, não há denúncias a esta divisão.

Casos de Tráfico: DATA - 03 casos capitulados como tráfico. O procedimento realizado é a investigação policial, ou seja, um Inquérito Policial é instaurado para averiguar a denúncia. Há interlocução com outros órgãos como as Polícias Cíveis dos outros estados, para os quais as adolescentes são traficadas, com os núcleos de inteligência e também com a Polícia Federal.

Bragança:

- Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): o Município de Bragança possui quatro Centros Referência;
- Conselhos: Bragança possui 02 Conselhos Tutelares; 01 Conselho de Direitos da Criança; 01 Conselho de Segurança;
- Delegacias: 01 delegacia (com dois delegados); 01 delegacia da mulher;
- Judiciário: o município conta com 01 promotor, 01 juiz responsável pela vara da infância, 01 juiz responsável pela vara da infância e Juventude;
- Hospital: a localidade apresenta atendimento às vítimas de violência no hospital geral através do projeto Reviver.

Casos de Tráfico: a Secretaria informou que Bragança não possui dados quantitativos sobre esta situação, o que há, enquanto dados palpáveis são situações de exploração sexual de Crianças e adolescentes no Município. Há apenas relatos de possíveis casos que não são denunciados por medo ou por falta informação sobre serviços especializados.

Breves:

Centros: 01 Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, 01 Centro de Referência da Mulher, 02 Centros de Referência da Assistência Social - CRAS

Responsabilização: 01 Fórum Criminal onde funciona a Defensoria Pública

Principais Conclusões do Monitoramento: 5.C.

Com base no monitoramento, foi possível identificar o cenário real apresentado pelo estado no que se refere a sua falta de preparo para impedir situações de tráfico, bem constatar a necessidade de ações específicas de atendimento às vítimas de Tráfico. Um aspecto relevante é a atuação do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente em ações de sensibilização e prevenção ao tráfico de pessoas com oficialização de Termo de Cooperação com Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Secretaria de Promoção Social, bem como a existência de Centros de Referência Especializado de Atendimento a Mulher. Contudo, observou-se dificuldades para levantar os dados com as pessoas estratégicas pelo repasse de informações.

A Delegacia da Mulher, no município de Bragança, apresenta infra-estrutura física inadequada para uma prestação de serviço eficiente à comunidade local. Isto é, segundo dados coletados, junto à Delegacia da Mulher, em alguns municípios não possuem apoio do estado e não conseguem oferecer condições de trabalho adequadas para manter o recurso humano e assim evitar a constante troca de Delegados.

Ausência de um Banco de Dados Oficial dificulta a elaboração de estudos científicos e acadêmicos com dados mais concretos do ponto de vista quantitativo dificultando assim um levantamento mais aprofundado do número de casos impedindo um enfrentamento ou intervenção mais efetiva, bem como um melhor entendimento de sua dinâmica.

Por último, destaca-se a ausência de procedimento investigatório de tráfico de pessoas em algumas delegacias de atendimento à criança e à mulher.

5.C.4. Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes

Previsto como meta sob responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, o manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas, é instrumento fundamental no que tange o tripé de enfrentamento para a atuação dos operadores do direito, dos serviços de atendimento público e privado nos casos de tráfico de pessoas.

Foram realizados contatos telefônicos, por meio de envio de ofício, via e-mail, e agendamento de reunião com a Secretaria Especial de Direitos Humanos para obtenção de informações.

Durante reunião entre o Grupo do Trajeto e a SEDH, em 06.04.09, um ano e meio após aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a SEDH argumentou que não estava cumprindo a meta por falta de recursos financeiros, por outro lado, afirmaram estar realizando pesquisas no âmbito da exploração sexual de crianças e adolescentes.

Após a referida reunião, o Grupo do Trajeto continuou estabelecendo novos contatos com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, porém sem receber ou encontrar informações sobre atividades realizadas por esta Secretaria no que se refere à elaboração do manual. Ou seja, o país, em princípio, continua a não ter uma referência jurídica oficial sistematizada sobre o tema.

No entanto, cabe mencionar a publicação de um "Manual para Promotoras Legais Populares" (2009), produzida pela Organização Internacional para o Trabalho (OIT) e financiada pela United States Agency for International Development (USAID). A publicação, intitulada "Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas - Manual para Promotoras Legais Populares", possui a logomarca da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

Porém, retomando a descrição da atividade 5C4 previsto no PNETP, “*Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização na rede de serviços existentes*”, foi percebido que o manual publicado para “promotoras legais populares” não cumpre exatamente com os propósitos do manual previsto pela atividade, pelos seguintes motivos:

- A publicação tem como público-alvo *promotoras* legais populares, portanto, *mulheres*, que exerçam liderança (cf. Manual) na atuação de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O manual previsto na atividade não prevê que seu público-alvo se restrinja às mulheres. Além disso, esperar-se-ia que um manual jurídico deste porte pudesse dirigir-se aos chamados operadores de direito profissionais (advogados, defensores públicos, promotores de justiça, juízes etc)
- O manual dedica apenas uma quinta parte de seu conteúdo à legislação existente, sem abordar minimamente uma compreensão jurídica de que proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas do tráfico de pessoas deve envolver as áreas do direito civil, penal, trabalhista, administrativo, de estrangeiro e internacional.

Principais Conclusões do Monitoramento 5.C.4.

Mesmo sem poder-se afirmar que o manual publicado “Cidadania, Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas” teve o objetivo de cumprir a meta tal como prevista na atividade 5.C.4., pois a própria SEDH não confirmou tal desdobramento, se supomos que a publicação viesse a cumprir tal lacuna, ainda assim, torna-se necessário fazer ressalvas ao seu conteúdo, como já realizado.

Tal publicação, mesmo conseguindo abordar pontualmente questões jurídicas, não substitui a publicação de um manual jurídico de fato, que contribuiria para a sensibilização e, principalmente, a qualificação de operadores de direito e outros técnicos da rede de serviços.

A falta de tal manual fragiliza, portanto, a atuação destes membros específicos da rede. Por fim, a falta desta publicação não aproveita a oportunidade de, indiretamente, contribuir com o empoderamento jurídico de vítimas de tráfico de pessoas, pessoas traficadas e pessoas em situação de vulnerabilidade para serem traficadas.

PRIORIDADE 6: Aperfeiçoar legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos

6.A. Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos

6.A.1. Analisar projetos de lei sobre o tema e propor aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A prioridade 6 do Plano compreende ação que se desdobra em três atividades e metas. Para efeitos do monitoramento, foi selecionada uma atividade (analisar projetos de lei sobre o tema e propor aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas). Coube ao Projeto TRAMA identificar em que medida esta atividade foi implementada, no âmbito das estratégias de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao tráfico de pessoas e crimes correlatos desenvolvidas pelo subgrupo de especialistas previsto no PNETP.

Em 2004 foi promulgado o Protocolo de Palermo. As modificações do Código Penal, em 2005, logo no ano seguinte, ocorreram em razão da igualdade de direitos entre homens e mulheres

e não em razão específica de uma melhor definição do conceito de tráfico de pessoas. O conceito de tráfico adotado pela legislação internacional, por exemplo, ainda não é consenso entre os juristas brasileiros e esta discricionariedade marca comportamentos peculiares do Estado em relação às vítimas, revitimizando-as, negligenciando compromissos assumidos internacionalmente perante o Sistema de Proteção aos Direitos Humanos.

A legislação serve de base legal e fundamento político para atuação no mais amplo sentido no enfrentamento ao tráfico de pessoas: seja na responsabilização dos autores, na prevenção do crime do tráfico humano, na proteção e assistência jurídica e psicossocial às vítimas brasileiras e estrangeiras e seus familiares e/ou dependentes, nas políticas públicas básicas que tem que ser desenvolvidas, no âmbito da cooperação internacional, atuação dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo frente a esse delito, e inclusive, está diretamente relacionada ao próprio Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A pertinência do monitoramento de tal ação e respectiva atividade se justifica a partir de um aspecto principal, a inadequação da legislação interna brasileira em relação ao tráfico de pessoas. O ordenamento jurídico brasileiro ainda não corresponde ao preconizado nos tratados internacionais, em especial ao Protocolo de Palermo.

Indicadores

- Subgrupo composto por especialistas em áreas relacionadas ao tráfico de pessoas (migração, direito internacional etc.)
- Grau de incorporação dos tratados internacionais de DH na proposta de aperfeiçoamento da legislação brasileira.
- Aprimoramento da produção legislativa (nº de projetos de lei elaborados encaminhados e aprovados; nº de leis revistas).

Foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos e fontes de informação: Pesquisas em sites do governo federal; participação de reuniões com o Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e GT Legislação; aplicação de questionário ao Coordenador de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, da Secretaria Nacional de Justiça (MJ).

Mais especificamente, sobre as fontes de informação, foram utilizados sites do governo federal, MRE, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Justiça (MJ), Presidência da República Federativa do Brasil (parte “legislação”), bem como do Poder Legislativo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, além da legislação atual nos Códigos, entre outros instrumentos. Também foram utilizadas informações fornecidas pelos representantes do CNIg, da SEDH, GT Legislação e pelo Coordenador de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, da Secretaria Nacional de Justiça (MJ).

Foram realizadas as seguintes atividades pelo Estado diretamente relacionadas à ação:

- Por meio da expedição da Portaria nº 194 (Ministério de Justiça), de 12 de fevereiro de 2009 foi criado o Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas¹⁹. Os membros que

¹⁹ O grupo é formado por representantes da Secretaria Nacional de Justiça - SNJ; da Secretaria de Assuntos Legislativos; da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; do Departamento de Polícia Federal; da Advocacia Geral da União e da Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. Podendo ainda ser convidados representantes dos Ministérios do Trabalho, Saúde, Relações Exteriores, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e de outros órgãos da administração pública, bem como, representantes do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho.

compõem esse Grupo foram eleitos através de reunião prévia com os integrantes do Grupo Assessor do PNETP. Os especialistas convidados para participar dessas reuniões são indicados pelos próprios membros do GT.

- Até 16 de setembro de 2009 foram realizadas seis reuniões, faltando apenas mais duas reuniões para a conclusão dos trabalhos do GT Legislação.
- O GT Legislação terá como principais produtos a elaboração de um relatório final (previsto para outubro de 2009) e o compêndio da legislação brasileira. O relatório terá o histórico dos trabalhos desempenhados pelo GT, bem como, as proposições para alteração da legislação brasileira. Já o compêndio servirá de instrumento de estudo para todos os profissionais e interessados na temática. Os projetos de lei resultados do GT serão encaminhados ao órgão do Ministério da Justiça responsável pela análise e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional.

• Análise dos Projetos de Lei

Primeiramente, cabe ressaltar que o Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas priorizou, principalmente nos seus trabalhos, a análise dos seguintes documentos:

- Projeto de Lei nº 2.845/03 de autoria de Nelson Pellegrino e Orlando Fantazzini que estabelece normas para a organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças, institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e penais.
- Projeto de Lei nº 98/2003 de autoria de Fernando Gabeira, tem como escopo a regulamentação a atividade sexual remunerada, criando um ordenamento jurídico para a prostituição.
- Projeto de Lei nº 5655/2009 do Poder Executivo que prevê alterações nas normas que regulamentam a migração de estrangeiros no Brasil (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 - Estatuto do Estrangeiro).

Em princípio o GT Legislação não identificou a análise dos Projetos de Lei nº 98/03 do Fernando Gabeira que dispõe sobre a exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual e suprime os artigos. 228, 229 e 231 do Código Penal, tampouco alguma análise sobre a nova Lei de Migrações ou o novo Estatuto do Estrangeiro (PL nº 5.655/09). Tais leis (analisadas pelo Consórcio Projeto Trama) são importantes em razão dos temas que aborda - prostituição e migração, respectivamente -, na medida em que são transversais à temática do tráfico de pessoas. Além disso, a própria prioridade 6.A menciona que crimes correlatos devem ser observados, no que o Consórcio Projeto Trama acredita que as citadas temáticas (prostituição e migração) podem vir a incluir-se como crimes e/ou infrações, caso não sejam abordadas de maneira adequada pela normativa nacional.

Projeto de Lei Nº 2.845/03 de Nelson Pellegrino e Orlando Fantazzini

O referido PL estabelece normas para a organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e penais.

O projeto em tela, tanto no art. 1º, quanto nos demais, utiliza o termo tráfico de seres humanos e não tráfico de pessoas, conforme adotado pelo Protocolo de Palermo - Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças - e nem pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, que promulga na legislação brasileira o Protocolo de Palermo.

No art. 2º, os incisos consideram alguns conceitos, como o tráfico de pessoas, tráfico interno, organização criminosa, mas não faz nenhuma menção ao tráfico internacional de pessoas. No Capítulo III, Seção I nas Disposições Gerais, os autores do PL, Pellegrino e Fantazzini, discorrem sobre a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, classificando os componentes desse sistema e especificando suas funções, alegando que “consiste no conjunto de medidas adotadas, isoladas ou cumulativamente, pela União, em cooperação com os estados, Distrito Federal, municípios e organismos nacionais e internacionais, a fim de prevenir e reprimir o tráfico de seres humanos”. Entretanto, subsistem dúvidas com relação à criação de um sistema. Ele seria específico e teria atribuições para atuação somente no que tange ao tráfico de pessoas? As vítimas seriam assistidas somente por esse sistema específico? Por exemplo, os Centros de Referência de Atendimento à Mulher assistiriam as vítimas mulheres do tráfico de pessoas ou somente vítimas de violência doméstica? Ter-se-ia que criar Centros Específicos de Referência de Atendimento à Mulher Vítima do Tráfico de Pessoas ou Centros de Referência de Atendimento à Vítimas do Tráfico de Pessoas? As redes de serviços públicos atuais não são suficientes após a devida capacitação e especialização?

É fato que em nosso ordenamento atual, apesar da existência do PNETP - com expiração de validade em janeiro de 2010 - ainda não existe um plano concreto que contemple todas as necessidades para atender e tomar as devidas providências com relação às vítimas em situação de tráfico de forma ampla, seja para a vítima brasileira ou para a estrangeira.

Ou seja, que contemple, por exemplo: proteção ampliada da vítima e não condicionada à colaboração e participação em investigações policiais e procedimentos jurídicos processuais ou, o tratamento destinado à vítima no caso de deportação de um estrangeiro, que não é identificado ou reconhecido como vítima, apenas por não haver ainda a instauração de um inquérito policial ou figurar como parte em um processo jurídico, sendo, inclusive, em alguns casos presa durante o processo de deportação.

Portanto, a falta de um plano que atenda diversas especificidades relacionadas ao tráfico de pessoas, seja na área da prevenção, da assistência às vítimas e da repressão e responsabilização, é lamentável, visto que o grau de complexidade da questão é de considerável repercussão para a sociedade, exigindo maiores esforços no seu enfrentamento.

Ademais, a maior objeção contra tal Projeto de Lei, segundo vários membros do subgrupo e os especialistas convidados, é que o Sistema proposto no PL não contempla o tripé de enfrentamento ao tráfico de pessoas (prevenção, atendimento e responsabilização), abrangendo somente a proteção da vítima do tráfico de pessoas ou a pessoa (supostamente) traficada de forma dispersa e “se necessário”, além de não atender à definição exata do tráfico de pessoas conforme preconiza o Protocolo Anti-Tráfico de Pessoas da ONU.

Projetos de Lei nº 98/03 de Fernando Gabeira

No Projeto de Lei nº 98/2003 de autoria do Sr. Fernando Gabeira, busca-se revogar os artigos 228, 229 e 231 do Código Penal. Na justificção do Projeto de Lei em análise, está disposto que: “No caso brasileiro, torna-se também conseqüente suprimir do Código Penal os tipos de favorecimento da prostituição (art. 228), casa de prostituição (art. 229) e do tráfico de mulheres (art. 231), este último porque somente penaliza o tráfico se a finalidade é o de incorporar mulheres que venham a se dedicar à atividade.” Entretanto, cabe colocar que tais proposições não se coadunam com mudanças sofridas por todos estes artigos, segundo Leis promulgadas após o projeto do referido autor - a saber, as Leis nº 11.106/2005 e nº 12.015/2009.

A aprovação do PL nº 98/2003 buscaria regulamentar a atividade sexual remunerada, criando um ordenamento jurídico para a prostituição, adequando à realidade brasileira e regulamentando-a de maneira mais precisa, ao dispor sobre regras específicas para sua prática e possíveis penas aos abusos. Tal projeto leva em consideração o fato de a prostituição já ser uma categoria profissional reconhecida - embora não regulamentada -, rejeitando outras conhecidas posições de sistemas legais sobre a prostituição: tais como a abolicionista e a proibicionista - segundo as quais, respectivamente, a prostituta seria uma vítima de um "explorador" ou "agenciador", só exercendo a atividade por sua coação, este devendo, portanto, ser criminalizado (visão abolicionista), ou, segundo a visão proibicionista, deve ser penalizada, uma vez que o exercício da prostituição seria proibido no país.

Cumprido ressaltar que a regulamentação da profissão conforme o PL em tela somente alcançará seus objetivos de empoderamento do profissional de sexo quando houver controle das regras que organizam o trabalho sexual. A regulamentação da prostituição no Brasil, sem a devida e pronta fiscalização por fiscais do trabalho, governo municipal e estadual (referente aos alvarás, recolhimento de impostos etc.) ou até a polícia, pode, de fato, significar uma legalização da exploração.

Sobre a justificativa do Projeto, neste consta que "Já houve reiteradas tentativas de tornar legalmente lícita a prostituição." Nesse sentido, cabe frisar que o exercício da prostituição não é proibida no Brasil, ou seja, não é ilegal nem ilícita. Eis que, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego, a prostituição é reconhecidamente uma profissão autônoma, classificada sob o nº 5198-05 como uma ocupação, dado por nome a quem exerce: profissionais do sexo, com a seguinte redação:

"Títulos: 5198-05 - Profissional do sexo: Garota de programa, Garoto de programa, Meretriz, Messalina, Michê, Mulher da vida, Prostituta, Trabalhador do sexo.

Descrição Sumária: Buscam programas sexuais; atendem e acompanham clientes; participam em ações educativas no campo da sexualidade. As atividades são exercidas seguindo normas e procedimentos que minimizam a vulnerabilidades da profissão."

O que é crime é exploração da prostituição por terceiros, conforme os artigos 228, 229 e 230 do Código Penal, com alteração da Lei nº 12.015/2009.

Cabe ressaltar que de acordo com os artigos. 231 e 231-A (tráfico internacional de pessoa e tráfico interno de pessoa, respectivamente) do Código Penal, a prostituição continua sendo criminalizada, além dos artigos não se coadunarem com a definição de tráfico de pessoas do Protocolo de Palermo (ONU).

Projeto de Lei nº5655/2009 ("Novo Estatuto do Estrangeiro" ou "Lei de Migração")

Primeiramente, cumprido ressaltar que no atual Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, não há qualquer previsão sobre o tráfico de pessoas, seja na área da prevenção, assistência às vítimas e/ou responsabilização, mesmo sendo uma de suas modalidades desse tipo de crime - a internacional - necessariamente relacionando-se à migração.

O atual Projeto de Lei "de Migrações" prevê certos direitos e garantias para vítimas do tráfico de pessoas (e/ou contrabando de pessoas) [art. 5º, § único e art. 42] e amplia esses direitos quando comparado com o Anteprojeto de Lei. Existe a possibilidade para uma vítima do tráfico de pessoas em situação migratória irregular obter visto temporário sem condicionamento à sua colaboração na investigação ou em processo criminal (conforme foi estabelecido na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, arts. 3º, 4º e 7º).

Porém, no art. 42 consta que “poderá conceder” sendo uma faculdade administrativa discricionária, sendo, portanto, necessária a estipulação de critérios claros para “poder” obter essa concessão, ou ainda melhor, que “será concedida” tal concessão.

Diretamente ligado à possibilidade acima citada (art. 42, § 1º), está a falta da definição clara e objetiva do conceito “vítima de tráfico de pessoas”. Entendemos que o fato de, em certos casos, a pessoa traficada não configurar como parte prejudicada numa investigação ou processo criminal, não retira sua condição de vítima do tráfico de pessoas de fato. Uma pessoa traficada pode, por várias razões (medo, ameaça, trauma, vergonhas, entre outras) não querer ou até não poder internalizar a sua condição de vítima. Isto significa que a proteção (ao menos no contato inicial) à vítimas do tráfico de pessoas, deve se estender às pessoas que foram *supostamente* traficadas, devendo haver uma definição de critérios e competências claras para enquadrar uma pessoa, ainda que supostamente, traficada na proteção de vítimas do tráfico de pessoas.

Entende-se que os direitos e garantias de proteção podem e devem se estender aos seus dependentes legais e/ou familiares, quando da concessão da autorização de residência (art. 42), conforme possibilita o art. 52. Porém, lamentamos a impossibilidade de dependentes de titulares de visto temporários, inclusive aqueles concedidos em razão do art. 42, § 1º, poderem trabalhar (art. 52, § 1º).

Ressalta-se a necessidade de aplicação flexível pelo Conselho Nacional de Imigração (“Migração”) do art. 154, III: recomendar outorga de visto ou autorização de residência, de caráter temporário ou permanente, por razões humanitárias, ou, melhor, a elaboração de regulamento específico para tais fins (art. 154, IV).

Entretanto, lamenta-se o fato de o PL não incluir a possibilidade de concessão de visto *permanente* para vítima do tráfico de pessoas que não quer ou não pode cooperar com investigação ou processo criminal. A concessão de um visto *permanente* para uma vítima de tráfico de pessoas somente é possível quando ela cooperar de forma efetiva e voluntariamente com o processo criminal. Ou seja, condiciona e retarda a concessão de tal visto segundo a disposição da vítima em figurar como parte em uma investigação ou processo criminal.

Ademais, aconselha-se a troca do conceito confuso de “tráfico de migrantes”, como utilizado no art. 5º, § único, III, - que pode vir a ser confundido com o conceito “tráfico de pessoas” - para “contrabando de pessoas”, em conformidade com os textos originais (em inglês) dos Protocolos de Palermo e a utilização destes conceitos pelo UNODC.

No Projeto de Lei nº 5.655/2009, de autoria do Poder Executivo, percebe-se, principalmente no art. 5º, uma ampliação dos direitos e garantias consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil com relação ao estrangeiro residente no país, permanente ou temporário. Porém, não há clareza se esses direitos ou garantias se estenderiam às vítimas do tráfico de pessoas, seus dependentes legais e/ou familiares, quando da concessão da autorização de residência, art. 42.

Analisando-se a conjuntura internacional, vale lembrar que o Brasil, ainda, não é signatário da Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes das Nações Unidas e é o único país do Mercosul a não fazê-lo.

Outrossim, os trabalhos do subgrupo iniciaram-se um ano após o Início da vigência do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ou seja, a partir da Portaria nº 194 - Ministério da Justiça - Gabinete do Ministro, de 12/02/09, que instituiu o Grupo de Trabalho no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, coordenado pelo Secretário Nacional de Justiça, para aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao tema e crimes correlatos.

Principais Conclusões do Monitoramento: 6.A.1.

O Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas priorizou a análise dos Projetos de Lei de Nelson Pellegrino e Orlando Fantazzini (PL nº 2.845/03) e de Antonio Carlos Pannunzio, PL nº 2.375/03, com Substitutivo por Raul Jungmann, avaliando criticamente o alcance e limites de ditos projetos de lei, que estão em fases avançadas no processo legislativo do Congresso Nacional. Esse estágio avançado desses PLs é importante e fundamenta sua priorização uma vez que, desde a ratificação do Protocolo Anti-Tráfico da ONU, duas mudanças legislativas do artigo 231 (e 231 A) do Código Penal não conseguiram adequar a legislação nacional a essa norma internacional. Vale ainda ressaltar que o GT incidiu com razão nos mencionados Projetos de Lei, porque esses, com seu atual conteúdo, também não conseguirão provocar tal adequação à normativa internacional.

O Projeto de Lei nº 2.845/03 propõe um Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos enquanto o Substitutivo do PL nº 2.375/03 prevê mudanças na legislação penal quanto ao tráfico de pessoas.

Insta salientar que o “subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos” discutiu ambos os PLs e construiu um quadro de análise com várias propostas de ementas, inclusive convidando, em 17.08.09, alguns especialistas externos da área jurídica.

A maior objeção contra o Projeto de Lei nº 2.845/03, segundo vários membros do subgrupo e dos especialistas convidados, é que o Sistema proposto no PL não contempla o tripé de enfrentamento ao tráfico de pessoas (prevenção, atendimento e responsabilização) e somente trata da proteção da vítima de tráfico de pessoas ou de pessoa (supostamente) traficada de forma dispersa e “se necessário”. Além disso, não atende à definição exata do tráfico de pessoas conforme preconiza o Protocolo Anti-Tráfico de Pessoas da ONU, desconsiderando, por exemplo, o consentimento e os meios para seu vício, no caso de tráfico de pessoas de adultos.

Foi observado que o subgrupo, referente ao Substitutivo do PL nº 2.375/03, fez várias ementas, com o objetivo de incluir o crime de tráfico de pessoas no Capítulo VI (Dos Crimes Contra a Liberdade Individual) do Código Penal, numa nova Seção (Dos Crimes Contra A Pessoa). Pela primeira vez (num novo artigo 154 do Código Penal), todas as modalidades do tráfico de pessoas reconhecidas pelo Protocolo Anti-Tráfico de Pessoas da ONU seriam reconhecidas pela legislação nacional.

Pode ser constatado que a fundamental prioridade 6A somente começou a ser trabalhada - através da criação do Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas em 12 de fevereiro de 2009 - mais que um ano após o início do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Em outras palavras levou-se muito tempo até que fosse realizada a grande e complexa tarefa de aperfeiçoamento da legislação brasileira para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O GT sobre Legislação de Tráfico de Pessoas priorizou a análise dos Projetos de Lei nº 2.845/03 e PL nº 2.375/03, além de considerar o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal Brasileiro; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980; Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal Brasileiro; Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998; Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995. Em princípio, não considerou a análise de outros Projetos de Lei relevantes para o tema de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, como o Projeto de Lei nº 98/03 de Fernando Gabeira (que dispõe sobre a exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual e suprime os

arts. 228, 229 e 231 do Código Penal) e o Projeto de Lei para uma nova Lei de Migrações ou novo Estatuto do Estrangeiro (PL nº 5.655/09). Tais leis dados aos temas que aborda - prostituição e migração - são transversais à temática do tráfico de pessoas. O último Projeto de Lei (nº 5.655/09), inclusive faz referência direta aos direitos das vítimas de tráfico de pessoas. Além disso, a própria prioridade 6A menciona que o *enfrentamento* ao tráfico de pessoas deve ser observado, incluindo assim o tripé de responsabilização, prevenção e assistência e proteção às vítimas, no que as citadas temáticas migração e prostituição têm lugar de suma importância. Além disso, a prioridade 6A também menciona que *crimes correlatos* devem ser observados.

Por fim, uma avaliação efetiva dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas, será somente possível após a sua conclusão.

PRIORIDADE 11: Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas

11.A. Propor e elaborar instrumentos de cooperação bilateral e multilateral na área de repressão ao tráfico de pessoas

11.A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior

11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

11.C. Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira

11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas.

O monitoramento privilegiou a análise acerca dos instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e a repressão do TP no exterior e as articulações conjuntas de enfrentamento ao TP em regiões de fronteira.

O enfrentamento ao tráfico de pessoas perpassa por ações que intervêm na sua dinâmica multi-territorial. No âmbito do tráfico de pessoas internacional faz-se necessário implantar e implementar políticas, programas, projetos e ações internacionais, tanto no âmbito da prevenção e atendimento quanto da repressão. Esta ação envolve uma atuação do Governo Brasileiro no campo dos organismos e espaços internacionais da ONU e OEA e diretamente com outros países com os quais existem indícios de tráfico de pessoas. Por este motivo, os aspectos selecionados referentes a esta prioridade serão apresentadas por país, sempre relacionados a atividade específica em análise. Já as conclusões se referem ao conjunto destas atividades, ressaltando suas especificidades.

No Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) ações visando à cooperação internacional aparecem como Prioridade (11), contudo são destacadas ações de repressão, sem enfatizar a prevenção, a atenção e a garantia de direitos humanos, princípios da política nacional à qual o plano é vinculado.

O Plano apresenta metas quantitativas a serem alcançadas, sem definir com quais países e não menciona explicitamente acordos multilaterais como no âmbito da OEA, Mercosul ou ONU.

Indicadores

- Inclusão e abordagem qualificada do tema Tráfico de Pessoas na agenda das reuniões bilaterais de fronteira.
- Nº de ações conjuntas efetivadas no âmbito regional.

- Cooperação internacional no âmbito da ONU, Mercosul e OEA²⁰.
- Cooperação internacional envolvendo países identificados como destino ou origem de tráfico de pessoas: América do Sul: Suriname, Guiana Francesa, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Paraguai; Europa: Alemanha, França, Espanha, Portugal, Suíça.
- Cooperação internacional envolvendo representações do Governo Federal Brasileiro (1), com prioridade para o Itamaraty (responsável para a cooperação internacional) e Ministério da Justiça (responsável pela cooperação jurídica), governo estadual (2), sociedade civil e/ou judiciário (3).
- Período da negociação ou realização do acordo na vigência do PNETP (janeiro de 2008 a agosto de 2009).
- Temas tratados na cooperação internacional: 1. Tráfico de Pessoas; 2. Migração; 3. Instrumentos de repressão, prevenção, atendimento, considerando negativa a repressão a migrantes, a prostituição ou ênfase a controle nas fronteiras e positiva a proteção à pessoas em situação de tráfico, reconhecimento dos direitos de migrantes a atendimento, direitos trabalhistas.
- Postura governamental: protagônica ou reativa; ampliando a participação da sociedade civil ou restringindo-a.
- Recursos orçamentais autorizados e liquidados para a realização das ações.
- Atividades oriundas intencionalmente do PNETP (+) ou sem relação direta com o PNETP (-).

Visando implementar o monitoramento foi cumprida uma agenda de trabalho que pode ser assim sintetizada:

- Definição dos países alvo e indicadores de avaliação;
- Coleta de informações iniciais, preliminares e complementares via internet, através de pessoas da rede GAATW e participação em eventos;
- Identificação e contato de pessoas de referência;
- Identificação e consulta de sites oficiais para coleta de informação;
- Correspondência por e-mail com o Ministério da Justiça, Itamaraty e a embaixada de Suriname.

Como fontes para averiguação da implementação das atividades previstas no PNETP foram consultados:

- Informações divulgadas no site do Ministério do Exterior, Ministério da Justiça Congresso Nacional, OEA e Senado;
- Informações prestadas por escrito por representantes oficiais do Ministério do Exterior, Embaixadas e Ministério do Exterior;
- Relatórios e matérias em meios de comunicação e confirmados por representantes identificados do Governo Federal;
- Documentos oficiais emitidos em eventos internacionais.

Considerando a importância dos acordos multilaterais no âmbito da ONU, OEA e Mercosul, foi analisado o avanço da política brasileira nesta área. Atenção especial recaiu sobre

²⁰ Apesar de não ser incluído na análise, importante mencionar a atuação do Brasil no âmbito da Unasul, cujo tratado de 2008 reconhece a diversidade dos povos do continente e conclama aos países para a construção de uma identidade e uma cidadania sul-americana. Destaca-se também a Conferência Sulamericana de Migração realizada em Quito (21 a 23 de setembro de 2009).

cooperação internacional envolvendo Suriname e Guiana Francesa (França) e Brasil, por se configurarem como países de fronteira em destaque. Com efeito, podem ter ocorrido ações no âmbito da cooperação internacional que não foram identificadas ou as quais se teve conhecimento e, deseja-se que no futuro estas ações venham a ser conhecidas e incorporadas.

A seguir, são apresentadas, por ação, as iniciativas que foram realizadas em contraposição àquelas que não foram realizadas pelo Estado Brasileiro na implementação do PNETP.

UNODC

Atividade 11.A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior

Em todos os eventos da UNODC foi dominante a presença do movimento abolicionista, encabeçado pela Coalizão contra Tráfico de Mulheres (CATW) e dos governos dos Estados Unidos e Suécia, levando ao lançamento de campanhas como “not for sale”, diretamente ligada ao combate à prostituição. O Brasil esteve presente nos grandes eventos mas marca ausência nos grupos de trabalho.

- Fórum Global contra tráfico de pessoas (13 a 15 de fevereiro 2008)

O Ministério da Justiça participou do Fórum Global contra o Tráfico de Pessoas na sede UNODC²¹, em Viena, Áustria. O objetivo do Fórum é promover a mobilização de governos e da sociedade civil mundial no enfrentamento a esse tipo de crime, que envolve aliciamento para a exploração sexual ou trabalho forçado em países diversos.

Mais de cem países trabalham no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Os participantes do encontro, entre eles a mídia e organizações não governamentais, debateram formas inovadoras nas ações de prevenção e repressão. A comitiva brasileira era coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e contou com a participação de outros órgãos públicos brasileiros, como o Itamaraty, o Ministério Público Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Durante o Fórum, a SNJ apresentou o PNETP. A comitiva brasileira foi uma das maiores nesse Fórum.

- Conferência das partes da convenção contra o crime organizado (outubro 2008)

O Governo brasileiro não atualizou as informações sobre a implementação da convenção para esta conferência²² mas enviou informações sobre a implementação do Protocolo de Palermo.²³

Uma grande delegação do Brasil participou da conferência (Julio Cezar Gonçalves, Romeu Tuma Júnior, Fernando de Mello Vidal, Márcio Rebouças, Luís Alexandre Iansen de Santana, Rochelle Pastana, Ribeiro, Sonja Valle Pio Corrêa, Camilla Mandel, Barros, Marcus Vinícius da Silvas Dantas, Leila Quintanilha de Souza Vidal, Cyntia Bicalho Uchoa, Igor Metzeltin, Rodrigo

²¹ Para maiores informações consultar:

<http://www.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B35CCD26F%2D0A57%2D4FD9%2DB9D8%2D725858C7CAA4%7D¶ms=itemID=%7B7BE032AF%2D26BF%2D47CF%2D8D6C%2D0BAC54997402%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>

²² Ver: <http://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/crp3.pdf>

²³ Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/crp8.pdf>

Oliveira). No relatório final há três menções de suas intervenções, sem detalhar o seu conteúdo.

A representante da Sodireitos na conferência percebeu que em nenhum momento da conferência a delegação do Brasil se manifestou sobre tráfico de pessoas ou questões ligadas à migração. (Cf. Relatório de Participação SODIREITOS, 2008).

Observa-se que nos grupos de trabalho que foram instaurados na Conferência e que se reuniram em 2009 o Brasil não colaborou com contribuições por escrito e não participou das próprias reuniões.

▪ **Grupo de trabalho sobre tráfico de pessoas (14 e 15 de abril de 2009)**

O Governo brasileiro não enviou informações sobre a implementação do Protocolo para a primeira reunião do grupo de trabalho da UNODC sobre tráfico e não participou da própria reunião onde se discutiu maneiras para promover e apoiar a implementação do Protocolo e para melhorar a coordenação entre órgãos que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas²⁴.

▪ **Grupo de trabalho sobre mecanismos de monitoramento da implementação da Convenção sobre Crime Organizada e seus protocolos (01 de outubro de 2009)**

O Governo brasileiro não enviou informações sobre a implementação do protocolo para a primeira reunião do grupo de trabalho da UNODC sobre tráfico de e não participou da própria reunião.²⁵

▪ **OEA**

Atividade 11.A.2 cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior

Recomendações da VII reunião dos Ministros da Justiça da OEA (Washington, 30 de abril de 2008, Luiz Paulo Barreto, MJ, Romeu Tuma Jr SNJ/MJ, Leandro Moll, MRE) que recomenda a ratificação da convenção interamericana de assistência jurídica mútua em matéria penal, a convenção da ONU contra crime organizado e seus protocolos.²⁶

O Brasil ainda não assinou a convenção interamericana sobre extradição²⁷ e ainda não ratificou a convenção sobre recepção de provas no exterior.²⁸

▪ **II Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas no âmbito da OEA (25 e 27 de março de 2009, Buenos Aires/Ar)**

O Governo Brasileiro não apresentou nenhum documento preparatório para o evento. A declaração final não se refere especificamente às contribuições ou situação do Brasil. O texto geral se refere à preocupação com “prostituição aléia”, mas em geral tem um conteúdo positivo sobre migrantes e de proteção dos direitos humanos²⁹.

²⁴ Ver: http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Final_report_English_TIP.pdf
<http://www.unodc.org/documents/treaties/COP2008/crp11.pdf>

²⁵ Consultar:

http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG1_2009_2_E.pdf

²⁶ Ver: http://www.oas.org/juridico/portuguese/recom_VII_por.pdf

²⁷ Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-47.html>

²⁸ Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-37.html>

²⁹ <http://www.oas.org/csh/portuguese/traficopessoas.asp#II>

- **Conferência Interamericana dos Ministros de Trabalho da OEA**

O Ministério do Trabalho e Emprego (Tatiana Tobias) participou nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2009 da oficina preparatória para a Conferência Interamericana dos Ministros de Trabalho (no Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral), de 6 a 8 de outubro do mesmo ano, abordando a temática “Migração Laboral e Sistema de informações do mercado laboral” em Quebec. Na própria Conferência em Buenos Aires a declaração final (“enfrentar a crise com desenvolvimento, trabalho descente e proteção social) menciona em vários artigos a garantia e defesa dos direitos de migrantes e a importância do enfrentamento ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes.³⁰

MERCOSUL

Atividade 11.A.2 cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior

- **XXIX Reunião do fórum especializado sobre migração do MERCOSUL e estados associados (4 a 6 de março de 2009)³¹**

Na reunião, todos os países apresentaram suas medidas no enfrentamento ao tráfico e contrabando de pessoas, **com exceção do Brasil**, (ficou de apresentar na próxima reunião) cuja delegação, segundo o relatório oficial, parabenizou a delegação argentina pelas medidas adotadas por aquele país de diminuir os fluxos irregulares de migrantes.

- **II Seminário sobre livre circulação de trabalhadores e trabalhadoras no âmbito do MERCOSUL**

Realizado no período de 13 e 14 de novembro, este evento está inserido nas ações do SGT10 (Sub-Grupo de Trabalho que trata dos temas “Trabalho e Seguridade Social” no âmbito do MERCOSUL e que abriga um Comitê sobre Livre Circulação de Trabalhadores e Trabalhadoras).

O Governo Brasileiro defendeu através do Ministério do Trabalho e Emprego a participação da Sociedade Civil no Sub-Grupo de Trabalho que trata dos temas “Trabalho e Seguridade Social” no âmbito do MERCOSUL e que abriga um Comitê sobre Livre Circulação de Trabalhadores e Trabalhadoras, que foi uma reivindicação do ESF. Além de considerar as sugestões dadas pela rede para a construção de plano de trabalho denominado “Lineamientos para el Plan Regional de Libre Circulación de Trabajadoras y Trabajadores en el MERCOSUR” que será apresentado ao SGT10 para aprovação no início de novembro.

11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

- **DECRETO Nº 6.975, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009 DOU 08.10.2009: Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. (Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte**

³⁰http://www.trabajo.gob.ar/seminarios/090928_actividades.asp

http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seminarios/091006_Declaracion.pdf

³¹ Representação Brasileira: Riane F. Paz Falcão (MJ), Ricardo Lins (MJ), Raph Henderson (MRE)

poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previstos no artigo 4º do presente.)

- Decreto brasileiro 6679 de 8 de dezembro de 2008 (09/12/2008) - promulgação do acordo sobre o benefício da Justiça gratuita e a assistência jurídica gratuita entre os Estados parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile de 15 de dezembro de 2000.

PORTUGAL

Atividade 11.A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior

Atividade 11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

Considerando a violação dos direitos de viajantes brasileiros para Portugal, o Ministério de Relações Exteriores avançou na diplomacia no que se trata de acordos e mecanismos para garantir livre circulação de pessoas entre os dois países, medida avaliada importante para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Em abril de 2008, o Presidente Lula promulgou o acordo entre a república federativa do Brasil e a república portuguesa sobre facilitação de circulação de pessoas de 2003 que facilita a circulação de brasileiros e portugueses entre os dois países e agiliza a emissão de vistos³².

Em outubro de 2008 os Ministros das Relações Exteriores dos dois países assinaram o memorando de entendimento entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa para o estabelecimento de mecanismo de consultas sobre nacionais no exterior, circulação de pessoas e outros temas consulares. O memorando enfatiza a troca de informações sobre migrações, mas inclui também um olhar para os direitos dos migrantes e atenção aos mesmos:

“discussão de temas que possam ser objeto de acordos em benefício de nacionais brasileiros e portugueses fora do próprio país, podendo eventualmente contar com a participação de outras instituições que possam colaborar nesse sentido³³.”

Na contramão se avançou nos acordos que visam um maior controle dos fluxos migratórios, conforme o Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil para a prevenção e a repressão do tráfico ilícito de migrantes, incluindo ênfase em:

- a) sistemas jurídicos e práticas processuais;*
- b) sistemas informáticos, com ênfase em bancos de dados e fluxo de informações;*
- c) documentação falsa e/ou falsificada; e*
- d) procedimentos para detecção de pessoas em situação migratória irregular.³⁴*

A tradução deste acordo veio por meio da assinatura de um protocolo de cooperação entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Departamento de Polícia Federal brasileiro no 2º Seminário Luso-Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal contendo ações em

³² Consultar: http://www2.mre.gov.br/dai/b_port_154.htm

³³ Cf. http://www2.mre.gov.br/dai/b_port_169.htm

³⁴ Ver: http://www2.mre.gov.br/dai/b_port_152_5111.htm
http://www.embaixadaportugal.org.br/docs/AC_CPRTIM.pdf

conjunto para controle das fronteiras sobre a implementação de tecnologia biométrica nos aeroportos de Lisboa e Brasília e, ao mesmo tempo, sobre o atendimento aos direitos humanos de vítimas de tráfico.

Importante ressaltar a fala do Luiz Paulo Teles Barreto, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça do Brasil³⁵:

"o assunto em tela "é muito discutido, porém mal discutido". Segundo ele o fenômeno migratório é decorrente do processo de globalização da economia e sempre existiu em razão da busca de oportunidades, de conhecimentos, de trabalho, etc. "O tema é delicado, pois envolve seres humanos". A imigração, continuou, "fala também dos sonhos e das expectativas e do direito das pessoas". A imigração é um fenômeno dinâmico. Teles Barreto disse, ainda, que o Brasil prepara uma Lei de Anistia dos Estrangeiros ilegais e examina um plano que busca punir o tráfico internacional."

ESPANHA

Atividade 11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

Em dezembro de 2008 foi promulgado o Acordo de Cooperação e Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha, celebrado em Brasília, em 22 de maio de 2006, o que significa um passo importante para uma ação internacional de repressão ao crime de tráfico de pessoas³⁶.

COLÔMBIA

Atividade 11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

Em 20 de julho de 2008, O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seus colegas da Colômbia, Álvaro Uribe, e do Peru, Alan García, assinaram um acordo que prevê o combate conjunto ao tráfico de armas e drogas pelos rios da região amazônica. A parceria foi fechada em Letícia, sul da Colômbia. Não foi incluído a questão do tráfico de pessoas ou migrantes, algo que nesta fronteira parece mais do que necessário³⁷.

Nos dias 14 e 15 de agosto, 2008 o Ministério do Exterior participou do Seminário sobre Prevenção ao Tráfico de Pessoas em Letícia, Colômbia, segundo informações enviadas pelo Ministério das Relações Exteriores, em agosto de 2008. Não foram encontradas outras referências a respeito deste evento.

GUIANA FRANCESA

Atividade 11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

A cooperação internacional com França em relação à Guiana Francesa teve uma movimentação intensa nos anos em que o PNETP está em vigor. Foram encontrados nos quais as pautas visavam a cooperação na construção da ponte em Oiapoque, a Prevenção a DST-Aids, Defesa entre outros temas. Apesar de existir grandes problemas de violação de direitos de

³⁵ Cf. :<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ35CCD26FITEMIDA28FD12B4D6B46F99650B0835CDD4A47PTBR IE.htm> e

(<http://www.folhadaregiao.com.br/noticia?112629&PHPSESSID=bee25e8d152f56e855e15112636aaffc>

³⁶ Ver: http://www2.mre.gov.br/dai/b_espa_105_5757.htm

³⁷ Consultar: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL653092-5602,00.html>

migrantes brasileiros no território da Guiana Francesa e indícios de tráfico de pessoas, este tema não gerou nenhum acordo ou protocolo. O tema é discutido, mas não problematizada de tal forma que ganha prioridade na agenda.

Em fevereiro de 2008, os Presidentes da França e do Brasil, Nicolas Sarkozy e Luiz Inácio Lula da Silva, anunciaram na Guiana Francesa sua decisão de aprofundar a aliança estratégica entre os dois países em áreas da defesa e cooperação internacional³⁸:

*"Estamos dispostos a organizar as transferências de tecnologia para que helicópteros e aviões de combate, penso especialmente no Rafale (avião de combate do construtor francês Dassault), possam ser fabricados no Brasil", afirmou Sarkozy na coletiva de imprensa.*³⁹

No encontro no Rio de Janeiro, em dezembro de 2008, entre os Presidentes dos dois países para a abertura do ano França no Brasil, os dois presidentes também assinaram um plano de ação que orientará a relação entre os dois países nos próximos anos e que prevê, além de um diálogo político contínuo, cooperação econômica e comercial, militar, espacial, nuclear, ambiental e educativa, como transcrito a seguir:

No dia seguinte ao encontro lançaram uma declaração sobre as questões migratórias, sem posição firme em defesa dos migrantes brasileiros no território francês, mas somente uma intenção de aprofundar o debate sobre o tema:

"É importante continuar a tratar toda a gama de questões migratórias, tais como migração regular, irregular e vínculos entre migração e desenvolvimento, no marco das relações bilaterais e dos foros internacionais de que Brasil e UE participam", diz a declaração final da reunião

"Vamos aprofundar as discussões para concertar posições sobre isso e deixar de haver mal-entendidos", frisou o presidente francês, Nicolas Sarkozy, durante a assinatura de acordos bilaterais entre França e Brasil, um dia depois de os dois chefes de Estado terem se reunido no âmbito da cúpula Brasil-UE.

Sarkozy admitiu que as questões de migração são um "assunto sensível para o Brasil, assim como para a África, Europa e todo o mundo".

*Segundo Sarkozy, não "há continente mais aberto no mundo que a Europa"*⁴⁰

Nas diversas reuniões e encontros entre os dois países, houve investimento na ampliação da parceria no atendimento a HIV/AIDS na fronteira, mas não se tocou na importância de pensar medidas de proteção a migrantes e pessoas traficadas.

*"Em julho de 2009 representantes dos governos brasileiro e francês reuniram-se em Brasília para discutir a ampliação da parceria no atendimento a HIV/Aids na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa. No encontro foi definido o plano de ações para a região. O plano visa aproximar os serviços de saúde das populações vulneráveis à infecção, como garimpeiros, trabalhadores na floresta e profissionais do sexo, segundo o departamento nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde."*⁴¹

³⁸ Cf.: <http://www.minasdehistoria.blog.br/2008/02/guiana-francesa-encontro-presidencial-e-atuacao-garimpeira/>

³⁹ Cf.: "Nos grandes temas bilaterais e multilaterais, França e Brasil estão de acordo". (<http://afp.google.com/article/ALeqM5jGrHgj-rni29JUU-WgeWm5pmsg8A>)

⁴⁰ Cf.: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/lusa/2008/12/23/ult611u80287.jhtm>

⁴¹ Cf.: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2008/12/23/ult1808u132436.jhtm>

O Governo Francês assumiu uma política anti-migratória e de repressão a migrantes brasileiros considerados clandestinos:

“Preocupado com a crescente presença de clandestinos brasileiros na Guiana Francesa, o governo de Paris incluiu o Brasil na lista dos países que representam um problema migratório para a França. Além de cobrar maior empenho do Brasil para controlar a área, a França quer ajuda das autoridades brasileiras para reprimir com maior vigor a prostituição, o garimpo e a pesca em águas francesas”⁴²

A preocupação com as violações no âmbito migratório aparecem mais na pauta do Governo Estadual de Amapá e de Deputados Estaduais e Federais, deste estado, que faz fronteira com Guiana Francesa:

Em junho de 2009 a assemblei O Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Programas Regionais, participou do I Encontro Internacional Transfronteiriço Brasil-Guiana Francesa-Suriname-República da Guiana, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, nos dias 3 e 4 de junho, na cidade de Oiapoque (AP).

O encontro, sob o tema “Vamos Unir Nossas Fronteiras”, teve como objetivo a apresentação de propostas bilaterais visando a integração regional do Platô das Guianas e o fortalecimento das relações transfronteiriças. Na ocasião, foram traçados perfis e medidas preventivas para a consolidação dos interesses que norteiam as relações econômicas, culturais, turísticas e migratórias e discutiu-se a respeito da construção da ponte binacional que está sendo construída para ligar o Brasil à Guiana Francesa.

Entre as autoridades presentes no evento estavam os deputados da bancada do Amapá, os deputados que compõem o Grupo Parlamentar Brasil - União Européia, a chefe do Departamento de Europa do Itamaraty, embaixadora Maria Edileusa Reis e a cônsul-geral em Caiena, Ana Lélia Beltrame.⁴³

Há sinais concretos de que ainda no decorrer de 2009 será instalado um escritório regional do Ministério das Relações Exteriores na cidade de Oiapoque. A importância do escritório, como diz o deputado Paulo José, é que serão dirimidas rapidamente as pendências diplomáticas na fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa.

Os políticos do Amapá, com poucas exceções, sempre se mostraram indiferentes aos maus-tratos sofridos pelos brasileiros do outro lado da fronteira. Com a morte de brasileiros e outros incidentes na região, o tom dos discursos mudou.

Muitos políticos do Amapá até defendem que haja reciprocidade diplomática com a Guiana Francesa: *“Eles [guyanenes] cumprem o papel deles, no que diz respeito a defender os interesses e o território dentro do que eles acham correto. Já procuramos o Itamaraty e o Ministério das Relações Exteriores, para alertar que o pior poderá acontecer na nossa região de fronteira. As duas instituições estão sendo omissas. Será que é por que os brasileiros da Guiana são da Amazônia e não como o brasileiro morto no metrô de Londres [Jean Charles de Menezes] ou os brasileiros que foram deportados do aeroporto da Espanha? Será que outros*

⁴²<http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2692> & <http://criasnoticias.wordpress.com/2009/08/01/brasil-e-guiana-francesa-firmam-parceria-contra-aids/>

⁴³<http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2692> & <http://criasnoticias.wordpress.com/2009/08/01/brasil-e-guiana-francesa-firmam-parceria-contra-aids/>

vão precisar morrer para que se tome uma providencia?”, questiona o presidente Jorge Amanajás⁴⁴.

VENEZUELA

Atividade 11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

A I Reunião do Subgrupo de Trabalho em Saúde, realizada no período de 14 e 15 de maio de 2009, em Santa Helena (Venezuela) visou diminuir os problemas de saúde na fronteira Brasil e Venezuela, a partir de um intercâmbio de informações, por meio de um acordo de cooperação sanitária:

*A delegação brasileira levou em consideração a proposta de intercâmbio e formou um Subgrupo de Trabalho de Saúde de Fronteira, composto por quatro Comissões: Saúde Indígena; Controle do HIV/AIDS; Atenção a Saúde e Vigilância Sanitária. Em relação às áreas de saúde da fronteira, o objetivo do intercâmbio de informações entre técnicos do Brasil e da Venezuela são os Programas de Saúde, Vigilância Epidemiológica, Controle Sanitário, Saúde Ambiental, Saúde Indígena, Sistema de Referência e Contra-referência de pacientes em área de fronteira, como também, o controle do Certificado de Vacinação contra a Febre Amarela e a revisão do acordo de cooperação sanitária de fronteira, firmado em Caracas em 19 de fevereiro de 1982.*⁴⁵

PERU

Atividade 11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

Na visita oficial do Presidente Lula ao Peru, em maio de 2008, uma ampla agenda de temas foi apresentada como resultado do encontro, sem nenhuma menção ao tráfico de pessoas ou direitos migratórios. Trata-se das mais diversas áreas de cooperação:

- *cooperação e desenvolvimento fronteiriço;*
- *cooperação energética em matéria de gás, petróleo e biocombustíveis;*
- *interconexão elétrica; e*
- *fomento e ampliação de investimentos.*

A única menção referente à circulação de pessoas entre os dois países enfatizou o controle desta:

*Assinalaram a importância de continuar incrementando os serviços de controle fronteiriço de seus respectivos países nos postos de fronteira de Assis Brasil e Iñapari e determinaram que os órgãos competentes mantenham estreita coordenação dirigida tanto a dotar de eficiência o trânsito de pessoas, veículos e mercadorias, bem como a gerar as condições para o futuro estabelecimento de centro binacional de controle integrado nessa fronteira.*⁴⁶

Um grupo de trabalho dos dois países referente ao meio ambiente se reuniu em maio de 2008 e Brasil e Peru estão prestes a assinar um plano de ação bilateral para o controle da fronteira dos dois países que terá por objetivo combater o desmatamento ilegal e outros ilícitos

⁴⁴ Ver.: <http://revistaecoturismo.com.br/turismo-sustentabilidade/brasil-discute-questoes-de-fronteira-com-paises-do-plato-das-guianas/>

⁴⁵ Cf.: http://www.portal.rr.gov.br/arn/index.php?option=com_content&task=view&id=2689&Itemid=53

⁴⁶Cf.: http://www2.mre.gov.br/dai/b_peru_196.htm

ambientais. Além disso, os governos dos dois países promoverão ações de cooperação nas áreas da saúde, do saneamento básico, do comércio, de energia elétrica, do transporte e de projetos econômicos sustentáveis nas localidades situadas na fronteira entre os dois países.

Esses foram os principais pontos tratados na agenda da VII Reunião do Grupo de Trabalho Brasil-Peru sobre Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF), que ocorreu recentemente no Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, entre representantes da diplomacia e de órgãos federais, estaduais e municipais dos dois países para avançar nas ações conjuntas em favor do desenvolvimento sustentável das regiões de fronteira viva entre os dois países⁴⁷.

Durante a visita do Ministro Celso Amorim ao Peru - Lima, 14 de agosto de 2009 o ministro tratou mais de oito temas, entre eles, nenhuma menção a questão migratória ou de tráfico de pessoas.⁴⁸

BOLÍVIA

Atividade 11.A.3 Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

O Acordo de Regularização Migratório assinado em 15 de agosto de 2005, entre os Governos da República da Bolívia e da República Federativa do Brasil, foi ajustado várias vezes, prorrogando o prazo de sua vigência, garantindo a possibilidade de regularização da situação de bolivianos no Brasil, principalmente considerando as denúncias de tráfico de bolivianos e trabalho escravo em São Paulo. Com a lei de anistia (LEI Nº11.961, DE 2 DE JULHO DE 2009), bem como ao decreto presidencial (DECRETO Nº - 6.893, DE 2 DE JULHO DE 2009), ambos assinados pelo Presidente da República no dia 02 de julho de 2009, em Brasília - DF e publicados no Diário Oficial da União na sexta feira dia 03 de julho de 2009⁴⁹.

Atividade11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

Além da realidade amplamente denunciada do tráfico de bolivianos para São Paulo, situações na fronteira também precisam da atenção do Governo Brasileiro, como mostra a denúncia sobre: "*Prostitutas brasileiras que trabalham em Cobija, capital do departamento boliviano de Pando, na fronteira com Brasiléia (AC), sendo vítimas de tortura e violência sexual. As vítimas freqüentes são de nacionalidade estrangeira, a maioria de origem brasileira, as mesmas que, através de "operações institucionais", são aprisionadas após apresentar os documentos de identificação, torturadas e obrigadas a trabalhos forçados e a prestar favores sexuais - acrescenta o relatório.* (denuncia o Movimento MAP -de Madre de Dios (Peru), Acre (Brasil) e Pando⁵⁰).

Numa visita de trabalho do Presidente Lula a Bolívia, em julho de 2008, foi assinada a declaração de Riberalta "a infra-estrutura como eixo da integração bilateral", na qual ambos os Presidentes coincidiram na necessidade de implementar um plano integral de luta contra o narcotráfico e delitos conexos como o tráfico de armas e de pessoas e a lavagem de dinheiro, assim como o contrabando de madeira e outros e o roubo de veículos nas zonas de fronteira.

⁴⁷ Cf.: http://www.tiaoviana.com/index.php?option=com_content&task=view&id=810&Itemid=2

⁴⁸Cf.: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6704

⁴⁹ Cf.: <http://www2.mre.gov.br/dai/biboliv.htm>

<http://grovercalderon.blogspot.com/2009/07/lei-de-anistia-2009-para-estrangeiros.html>

⁵⁰Cf.: <http://www.rondoniagora.com/web/ra/noticias.asp?cod=24872>

Para concretizar esse objetivo, determinaram a realização da I Reunião do Grupo de Trabalho Binacional encarregado de elaborar o mencionado plano com a brevidade possível⁵¹.

Na quarta reunião do grupo de trabalho migratório Brasil - Bolívia, no dia 30 de setembro de 2009, a delegação brasileira composta por representantes da Itamaraty e Secretaria Nacional de Justiça, discutiram várias questões referentes à migração entre os dois países, desde as violações que migrantes dos dois países sofrem no trajeto migratório e possíveis superações. O tráfico de pessoas é mencionado como problema grave nos dois países (como vítimas Bolivianas), com a indicação da delegação boliviana estudar melhor a questão e elaborar propostas para uma próxima reunião. (Comunicado do consulado geral da Bolívia em São Paulo a comunidade boliviana, 26/10/2009).

SURINAME

Atividade 11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema da repressão do tráfico de pessoas

Atividade 11.A.3. Fomentar a utilização dos instrumentos internacionais que servem de base para a cooperação jurídica internacional para o efetivo enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, proporcionando o correto desenvolvimento de ações penais.

Depois de uma década de denúncias sobre tráfico de mulheres para Suriname, o tema está começando entrar na agenda, mesmo de forma indireta. Em junho de 2009 foi realizado em Belém do Pará, numa ampla parceria entre Itamaraty, SPM, UNODC, Sejudh e as organizações da sociedade civil Sodireitos e SDDH, o Encontro bilateral Brasil-Suriname sobre atenção a migração feminina entre estes países. Na declaração final, destaca se entre as recomendações:

- A criação de um subgrupo de trabalho para tratar das questões de gênero no âmbito do grupo de trabalho bilateral sobre migração Brasil-Suriname;
- Promover a articulação entre a Embaixada Brasileira e o Ministério da Justiça no Suriname;
- Avaliar o programa de repatriação do MRE com vistas a verificar se existe a necessidade de adaptá-lo para atender melhor às demandas apresentadas pelas mulheres migrantes em situação de vulnerabilidade/exploração com relação tanto ao seu retorno ao Brasil, quanto ao preenchimento de suas necessidades imediatas;
- Que a Embaixada brasileira no Suriname promova a aproximação dos serviços de assistência de ONGs daquele país com a comunidade de brasileiros residentes;
- Estimular a criação de espaços de referência para as brasileiras migrantes no Suriname e no Brasil, buscando como inspiração experiências dos dois países;
- Estimular o fortalecimento da organização de migrantes brasileiros no Suriname⁵².

Um diplomata brasileiro da embaixada em Paramaribó enviou a SODIREITOS em agosto de 2009 as seguintes informações:

“A Embaixada vem trabalhando para gerar uma agenda positiva junto ao Governo do Suriname, auxiliando no processo de desenvolvimento desse país. Tal abordagem tem duplo viés. O primeiro é que o desenvolvimento do Suriname é

⁵¹ Cf.: http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_256.htm

⁵² http://www.unodc.org/pdf/brazil/HumanTrafficking_docs/Declaracao_de_Belem.pdf

benéfico para a comunidade brasileira que vive nesse país. O segundo é que a ação brasileira em prol do desenvolvimento do Suriname auxilia a mudança da imagem que vem se formando no imaginário surinamês, de que o Brasil representa apenas problemas migratórios. Se conseguirmos gerar fluxos comerciais e de investimentos consideráveis, o Brasil passará a ter uma nova imagem junto à sociedade surinamesa, o que ajuda a imagem de todos os brasileiros.

Nesse sentido, já estão em vigor seis acordos bilaterais, todos assinados após 2002 (<http://www2.mre.gov.br/dai/bisure.htm>).

Além desses seis, já foram aprovados dois acordos no Congresso Brasileiro: o Acordo para Transferência de Pessoas Condenadas (aprovado em 2009) e o Acordo de Regularização Migratória (aprovado em 2008). Ambos aguardam, agora, apenas o reconhecimento por parte do Suriname para entrarem em vigor.

Tramita ainda no Congresso Brasileiro o Acordo de Extradução entre o Brasil e o Suriname. Após sua aprovação, precisa ser endossado também pelo Governo do Suriname.

Além disso, foram assinados entre outubro de 2008 e março de 2009, mais 15 acordos de Cooperação Técnica nas áreas de Saúde (Malária e HIV), Segurança Pública (Treinamento contra Crime Organizado); Agricultura (Mandioca, Controle de Moscas); Educação (Programa de Merenda Escolar, Treinamento no Censo Escolar); Educação Profissional (Treinamento de professores surinameses no SENAC do Brasil); Área Postal (estudo para viabilizar uma central dos Correios no Suriname); Energia (Treinamento para produção de etanol no Suriname e estudo de viabilidade agrícola), entre outros. Esses acordos deverão ser assinados em breve e serão gerenciados, com o suporte do Itamaraty, pela instituição brasileira responsável (por exemplo, Polícia Federal ou Ministério da Saúde) em cooperação com a contraparte surinamesa.

Por intermédio do Ministério da Defesa, também foi assinado um acordo de doação de material militar da ordem de US\$ 2 milhões para o Exército do Suriname, dentre uniformes, geradores de energia e contêineres habitáveis.

Estão em negociação, ainda, três importantes acordos para a relação entre os dois países: o acordo para o pagamento integral, com desconto, da dívida surinamesa com o Brasil; um novo acordo aéreo para permitir que mais empresas façam a rota Brasil-Suriname; e um acordo para a instalação de uma linha regular de transporte marítimo, que auxiliaria o aumento do fluxo de comércio e investimento entre o Brasil e o Suriname.

Por fim, estuda-se a possibilidade de se estabelecer um Grupo de Trabalho Bilateral específico para as questões migratórias. Tal Grupo de Trabalho deverá ser criado por meio de um Memorando de Entendimento no futuro próximo. Nesse grupo poderão ser criados subgrupos específicos para tratar de questões específicas dentro da questão migratória, como a migração feminina, o controle do garimpo ilegal, os pedidos de permanência, entre outros temas.

O objetivo da Embaixada e do Ministério das Relações Exteriores com esses acordos é estreitar os laços com o Governo do Suriname e auxiliar o desenvolvimento desse país, gerando oportunidade para brasileiros e surinameses que vivem no Suriname e uma nova imagem do Brasil nesse país, e abrindo canais para o diálogo dos mais diversos e sensíveis temas. A relação entre os dois governos já é bastante próxima, mas sempre há espaço para melhorar a comunicação, a harmonia e a cooperação."

Com base nas informações coletadas e nos indicadores pretendidos, observa-se que:

- **Cooperação internacional no âmbito da ONU, Mercosul e OEA**

No âmbito dos organismos internacionais o Brasil esteve presente nas grandes conferências e encontros realizados em relação ao tráfico de pessoas. Sua contribuição nestes espaços, porém, não foi protagônica no sentido de propor melhorias nas normas internacionais, na sua aplicação ou no debate de compreensão da importância do tema. O Governo Brasileiro se fez ausente nos grupos de trabalho criados dentro da UNODC que tratam de questões diretamente relacionadas ao enfrentamento de tráfico de pessoas, e não enviou contribuições solicitadas aos Estados membros para subsidiar o trabalho dos grupos e nem para a última conferência. Esta ausência de relatórios subsidiários também foi registrada no âmbito do MERCOSUL.

Nas intervenções nos três organismos analisados (OEA, UNODC e Mercosul) o Brasil se manifestou mais sobre mecanismos de cooperação jurídica no combate ao crime organizado e sobre o enfrentamento ao contrabando de migrantes, o que inverte a discussão de buscar direitos de migrantes para uma organização da repressão à livre circulação. Tratando da OEA e Mercosul no campo do “Trabalho”, o Governo Brasileiro tem contribuído na construção de declarações e posicionamentos que buscam garantir ampliação e defesa dos direitos de migrantes e a participação da sociedade civil nestes espaços.

- **Cooperação internacional envolvendo países identificados como destino ou origem de tráfico de pessoas:**
 - No âmbito da América do Sul (Suriname, Guiana Francesa, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Paraguai)
 - Europa (Alemanha, França, Espanha, Portugal, Suíça)

Dos onze países estudados, encontra-se uma atuação na questão do tráfico de pessoas e migração em relação a quatro países (Portugal, Espanha, Suriname e Guiana Francesa) com destaque para Portugal. O 1º Seminário Internacional sobre Migração Irregular e Tráfico de Pessoas organizado pelo Ministério da Justiça nos dias 11 a 14 de novembro de 2008 envolveu delegações (policiais) da Espanha, Portugal, Reino Unido e França. O Ministério do Trabalho e Emprego tem se destacado no espaço internacional, de forma protagônica, na garantia dos direitos dos migrantes, sendo no campo de direito do trabalhador.

- **Cooperação internacional envolvendo representações do Governo Federal Brasileiro (1), com prioridade para Itamaraty (responsável para a cooperação internacional) e Ministério da Justiça (responsável pela cooperação jurídica).**

Em praticamente todas as ações de cooperação internacional, representantes do Itamaraty estavam presentes. O Ministério Justiça segue como segundo ator principal no âmbito destas relações, com destaque nos eventos da OEA e UNODC, além de momentos que se trata de repressão ao crime organizado. O Ministério da Saúde é outro ator que, principalmente na área de fronteira, envolve-se na cooperação binacional, mas que não tem levado o debate sobre tráfico de pessoas e migração para dentro das suas ações.

Tanto pelo Itamaraty quanto pelo Ministério da Justiça foram realizados eventos de formação e intercâmbio sobre tráfico de pessoas, além de garantir participação em eventos não diretamente ligados à cooperação internacional, mas de importância temática e prática.

Período da negociação ou realização do acordo na vigência do PNETP (2008-2009)

Observa-se que no período da vigência do PNETP vários acordos foram promulgados, mas que estes já tinham sido negociados e aprovados em períodos anteriores. Encontrou-se menções sobre novos acordos com países que, segundo o monitoramento, não configuram como países prioritários no enfrentamento ao tráfico de pessoas, como Cuba.

Temas tratados na cooperação internacional: 1. Tráfico de Pessoas; 2. Migração; 3. Instrumentos de repressão, prevenção, atendimento, considerando negativa a repressão a migrantes, a prostituição ou ênfase a controle nas fronteiras e positiva a proteção à pessoas em situação de tráfico, reconhecimento dos direitos de migrantes a atendimento, direitos trabalhistas

1. O tráfico de pessoas foi tratado explicitamente com um país estudado (Portugal) e no âmbito dos organismos internacionais. Com os outros países o tema apareceu como parte do enfrentamento ao crime organizado ou como uma preocupação. Nos organismos internacionais observamos uma postura mais reativa do que protagônica e, deixando de subsidiar os debates nestes organismos, como na UNODC e no Mercosul.
2. O tema migração ganhou mais atenção nas relações binacionais (Guiana Francesa/França, Portugal, Suriname) e referente a certos grupos de migrantes (Bolivianos), nem sempre relacionar migração com atenção a tráfico de pessoas. Percebe-se uma certa ambivalência no trato do tema.

Os Bolivianos ganharam no Brasil a possibilidade de legalizar sua permanência no Brasil através de um acordo específico para sua situação e posterior sendo incluídos na anistia geral a estrangeiros no país. Apesar da medida ser uma conquista na garantia dos direitos do migrante, parece que não se procurou pensar em medidas de proteção ao boliviano trabalhador ou na atenção a sua situação de pessoa traficada, salvo o pacto contra a precarização e pelo emprego decente de imigrantes no Estado de São Paulo de julho de 2009 (Superintendência do Trabalho Regional em São Paulo).

Na relação com Portugal encontra-se tanto um discurso de visar uma livre circulação de pessoas, quanto uma negociação permanente para aumentar o controle de fluxos migratórios, investindo em encontros que juntam forças policiais com este objetivo.

Na relação com Guiana Francesa a pauta foi dominada pelos interesses econômicos e estratégicos (cooperação militar, além do papel do Brasil na ONU) e a problemática da política anti-migratória da França entrava na agenda como secundária e a ser estudada.

Na relação com Suriname várias pautas avançaram, sendo a pauta da migração feminina algo recente e o acordo de regulamentação migratória entre os dois países já esperando cinco anos para entrar em vigor.

O Ministério do Trabalho e Emprego firmou um discurso mais proativo na defesa dos direitos dos migrantes no âmbito da OEA e Mercosul.

Postura governamental: protagônica ou reativa; ampliando participação da sociedade civil ou restringindo-a:

Parece que há uma postura mais reativa nos organismos internacionais, como a UNODC, OEA e MERCOSUL, quando se trata da migração e tráfico de pessoas. O Ministério da Justiça apresentou sua política no Brasil, mas não leva proposições para a governança internacional. As delegações brasileiras não foram muito articuladas com organizações da sociedade civil no

campo das relações internacionais, com exceção de alguns eventos, como o Encontro binacional entre Brasil e Suriname e pelo Ministério do Trabalho e Emprego que reivindicou a participação da sociedade civil no Sub-Grupo de Trabalho que trata dos temas “Trabalho e Seguridade Social” no âmbito do MERCOSUL e que abriga um Comitê sobre Livre Circulação de Trabalhadores e Trabalhadoras.

Recursos orçamentais autorizados e liquidados para a realização das ações

No Orçamento há várias rubricas que autorizam recursos para as relações internacionais que podem ser aplicados para as metas previstas no Plano Nacional. Porém, os recursos previstos não necessariamente precisam ser usados para acordos que tratam de tráfico de pessoas ou migração. Sua execução só indica que havia atuação do Governo Brasileiro no campo das relações internacionais.

A liquidação em 2008 do orçamento pelo Ministério do Exterior superou em todas as rubricas dotação inicial. O recurso autorizado para o Ministério da Justiça para acordos bilaterais sofreu um corte na autorização, mas mesmo assim não foi 100% executado.

A execução do orçamento para a cooperação internacional indica uma intensa negociação e diplomacia, que poderia ter levado a avanços mais expressivos nas relações e nos acordos internacionais e bilaterais referente ao tráfico de pessoas e migração.

Atividades oriundas intencionalmente do PNETP (+) ou sem relação direta com o PNETP (-)

As ações identificadas não se referem ao plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, com exceção às apresentações específicas do governo brasileiro sobre sua política na UNODC, OEA e MERCOSUL ou nos eventos temáticos. Parece que o tema de enfrentamento ao tráfico de pessoas ainda não foi incorporado à cooperação internacional ou binacional brasileira.

▪ SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, apesar de não ser identificada como responsável pela cooperação internacional prevista no Plano Nacional, tem atuado neste âmbito para fortalecer a posição das mulheres migrantes e enfrentar o tráfico de mulheres a partir de uma abordagem de atenção especial para mulheres migrantes e os serviços voltadas para mulheres vítimas de violência. Esta atuação se traduz na criação, junto com o ministério de trabalho e emprego e Itamaraty da Casa do Migrante em Foz de Iguaçu no dia 04 de novembro de 2009 e suas contribuições no âmbito da OEM (Comissão interamericana de mulheres) e Mercosul (Reuniões Especializadas da Mulher do Mercosul). Neste último, destaca se a participação nos dia 28 e 29 de maio de 2009, da XXI Reunião Especializada da Mulher do Mercosul (XXI REM) e no “I Seminario Regional en Materia de Trata de Personas en el marco de la Reunión Especializada de la Mujer (REM), realizada em Hernandarias, Paraguay no dia 27 de maio de 2009. A SPM apresentou o seguinte texto neste reunião sobre a SPM e a cooperação internacional⁵³:

⁵³http://200.130.7.5/spmu/portaI_pr/eventos_internacionais/oea/34%20assembleia%20cim/CIM-GT-07.rev.4.esp.Genero%20Migracion.pdf
http://200.130.7.5/spmu/portaI_pr/eventos_internacionais/mercosul/XXIREM/XXI%20REM%20-%20ACTA%20FINAL.pdf
http://200.130.7.5/spmu/portaI_pr/eventos_internacionais/mercosul/XXIREM/XXI%20REM%20-%20Anexo%20IX%20Conclusiones%20I%20Seminario%20Regional%20en%20materia%20de%20Trata%20de%20Personas1.pdf

No período desse informe a SPM participou de uma série de eventos internacionais, entre eles destacamos:

O Seminário “Tecendo redes para a atenção às mulheres brasileiras em situação de tráfico de seres humanos na Espanha”, momento em que foi articulado com o Ministério da Igualdade espanhol linhas de ação para a elaboração de projeto bilateral Brasil e Espanha, que inclui a criação de um Centro de Acolhimento a mulheres em situação de tráfico na Espanha, no âmbito do plano espanhol de enfrentamento ao tráfico de pessoas, com a SPM se responsabilizando em contratar uma funcionária brasileira para oferecer o atendimento mulheres vítimas de tráfico, na língua portuguesa, e que ofereça assistência e opções de atendimento tanto no Brasil como na própria Espanha.

Vale destacar também a realização do encontro bi-nacional “Diálogos sobre a atenção à Migração Feminina entre o Brasil e o Suriname”. Foi a primeira vez se realizou um diálogo entre segmentos tão diversos dos dois países, buscando formas de atuar em conjunto para pensar estratégias e metodologias de atenção e abordagem das mulheres.

O intenso fluxo de mulheres, principalmente as paraenses, que migram do Brasil para o Suriname, foi o motivador da realização da iniciativa. O objetivo do encontro era fortalecer a articulação das organizações governamentais e da sociedade civil organizada nos países Brasil e Suriname para promover ações integradas de atenção às mulheres migrantes entre os dois países.

A estratégia de estreitamento entre as organizações do Brasil e do Suriname foi uma das recomendações da Pesquisa Tri-nacional “Tráfico de Mulheres do Brasil e República Dominicana para o Suriname”, lançada em maio do ano passado pela ONG Sodireitos, integrante da rede Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres (Gaatw, na sigla em inglês).

Ao final do encontro, foi elaborado um documento com propostas para a atuação nos dois países, no que se refere à atenção às mulheres migrantes, à responsabilização dos autores de crimes relacionados à migração e a ações de prevenção ao tráfico de pessoas.

A SPM esteve também presente e contribuindo em diversas outras reuniões e seminários internacionais como a XXXIV Assembléia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres - CIM; a Segunda Reunião de Autoridades Nacionais e Internacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas e a Defesa Oral junto ao Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Principais Conclusões do Monitoramento: 11.C.

Com base nas informações coletadas e análise realizada visando ao monitoramento, é possível afirmar que Governo Brasileiro tem apresentado um discurso em defesa dos migrantes, numa época que está crescendo a migração de pessoas de países da América Latina para o Brasil que, ao mesmo tempo, é caracterizado como país de emigração, depois de séculos de ter sido um país de imigração (com leis restritivas, seletivas etc.). Sob esse aspecto, esforços vêm sendo implementados para a articulação de ações conjuntas (com determinados países) para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Por exemplo, a Lei de Anistia, de julho de 2009 e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile promulgado em setembro de 2009, são medidas importantes que permitem a migrantes irregulares a regularização da sua situação, direito a residência, além da nova Lei de Estrangeiro que deve regulamentar a situação de novos migrantes (veja análise Lei de Estrangeiro)

O Itamaraty, um dos principais articuladores em âmbito internacional, mostrou mudanças positivas referente à política de apoio a brasileiros em situação de tráfico⁵⁴. Cabe ainda destacar que os Consulados possuem uma atuação orientada por meio de manuais de procedimento, que contém um capítulo especial sobre atendimento à vítima de tráfico de pessoas, que define a forma de atendimento e os devidos encaminhamentos. Os Consulados criaram um capítulo que determina que uma vez feito atendimento à vítima, esta deve ser encaminhada aos serviços de apoio. Portanto, seja por intermédio de orientações que pautam as atividades no âmbito dos Consulados, seja por meio de capacitações (por exemplo, Seminário sobre Tráfico de Pessoas para Funcionários de Repartições Consulares do Brasil na Europa, no período de 25 a 26 de setembro de 2007), identifica-se que o tema do tráfico de pessoas - e a garantia dos direitos dos migrantes - foi incorporado pelo órgão competente, e que atua no exterior, visando assim, criar medidas para o reconhecimento do tráfico de pessoas, especialmente no que diz respeito a segmentos da população brasileira.

Contudo, o Governo Brasileiro não parece ter priorizado o tema de tráfico de pessoas nas suas relações bilaterais. Apesar de altos investimentos nas relações bilaterais e internacionais, o tráfico de pessoas não foi debatido com a maioria dos países que apresentam evidências da existência deste crime em relação com o Brasil. A única exceção é Portugal, que pautou este tema na agenda do Brasil e, de certa forma, o Suriname, devido à pressão por parte da sociedade civil.

A abordagem dos direitos migratórios tem sido ambivalente, permeada por diversos interesses. Num discurso para a comunidade internacional e em caso de denúncias de violações explícitas dos direitos de migrantes brasileiros (na Europa), o Governo Brasileiro tem apresentado um discurso na defesa dos direitos dos migrantes. A legalização da situação dos Bolivianos e depois de todos os estrangeiros no país é, como já mencionado, um aspecto importante, mas não determinante para resolver as questões migratórias nas fronteiras do país. Nas reuniões, pronunciamentos e acordos entre Brasil e países vizinhos, esta questão não é abordada e os migrantes que circulam nestas fronteiras não ganharam atenção devida para pensar e garantir seus direitos.

Situação mais complexa é a postura governamental frente às graves violações dos direitos de migrantes brasileiros por parte do Governo Francês na Guiana Francesa. No ano "da França no Brasil" outros interesses (econômicos, políticos e militares) têm dominado a agenda das negociações entre os dois países e seus Presidentes, que enfatizam a importância da boa relação e entendimento mútuo.

Por pressão dos Deputados e do Governo do Amapá, o tema dos migrantes brasileiros na Guiana Francesa e seus problemas têm adquirido visibilidade. O Governo Brasileiro tem enfatizado a importância de estudar melhor esta situação, diferente da reação às deportações de brasileiros dos Estados Unidos, Portugal e Espanha as quais contaram com medidas mais firmes por parte do Brasil, como de reciprocidade no trata de nacionais destes países e manifestações oficiais. Há que se considerar as características das trajetórias migratórias que, diferentemente, impulsionam segmentos da população pobre do norte e do nordeste em contraposição aos segmentos de classe média do sul e do sudeste brasileiro implicando em formas distintas de abordar o problema junto aos países.

Durante os dois anos de implementação do PNETP não foram encontradas informações sobre novos acordos de cooperação jurídica entre Brasil e países prioritários, ou no âmbito internacional, para o enfrentamento ao tráfico. Foi ratificado um acordo de 2006 com a Espanha. Conforme Ata da primeira reunião do Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação

⁵⁴ Inclusão de capítulo específico em manual distribuído para todos os consulados e posto; inserção, no portal consular (abe.mre.gov.br), de um texto de apoio aos brasileiros no exterior sobre o tráfico de pessoas, para que as vítimas saibam sobre o crime e possam denunciar; designação pela Polícia Federal de novos adidos policiais para o Suriname.

do Plano, o Ministério da Justiça, através da Chefia de Divisão de Tratados e Foros Internacionais, informou ter alcançado 75% da meta de negociação de acordos de cooperação jurídica internacional, ao ter negociado três acordos com Bahamas, Romênia e Argélia, países com os quais o Brasil não vive diretamente uma relação de tráfico de pessoas.

Destaca-se ainda a promulgação de um acordo de assistência jurídica gratuita no âmbito do MERCOSUL de 2000, mas não a promulgação de acordos de cooperação jurídica no âmbito da OEA, que poderiam suprir a necessidade de acordos bilaterais com cada país do MERCOSUL separadamente.

VII - RECOMENDAÇÕES AO GOVERNO PARA CONSOLIDAÇÃO E CONTINUIDADE DA POLÍTICA

RECOMENDAÇÕES GERAIS:

- Aprofundar o enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero que torna vulneráveis as mulheres em situação de tráfico, sob qualquer circunstância, como uma das possibilidades de atender aos dilemas da equidade de gênero, simultaneamente, aos da equidade social.
- Incorporar a dimensão da desigualdade de raça e geração que afeta, em especial, às mulheres.
- Implementar políticas públicas relacionadas à migração, prevendo ações que contemplem todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade.
- Preconizar ações pautadas pela transversalidade das ações e das políticas governamentais.
- Garantir que o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas seja incorporado como Política Pública de Estado, e não de governo, como é atualmente.
- Elaborar e implementar Planos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, por meio de uma norma (decreto, lei etc.).

PRIORIDADE 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas.

1 B. Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas.

1.B.1. Realizar mapeamento da dinâmica territorial do tráfico de pessoas no Brasil

1.B.6. Desenvolver metodologias para identificação de interfaces do tráfico de pessoas com outras situações de violência ou vulnerabilidade para subsidiar ações de prevenção ao tráfico e atenção às vítimas.

PRIORIDADE 4. Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos

4.A. Disponibilizar mecanismos de acesso a direitos incluindo documentos básicos preferencialmente nos municípios e comunidades identificadas, como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas.

4.A.1. Fomentar e apoiar comitês interinstitucionais, balcões de direitos e outras iniciativas que possibilitem o acesso a direitos.

Recomendações:

- Maior articulação nos âmbitos municipal, estadual e federal entre as ações e políticas governamentais relacionadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas.
- Promover capacitação continuada principalmente para os municípios da região de fronteira.
- Fortalecer os Comitês Estaduais e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como instâncias que mobilizam os diversos segmentos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Fomentar, por parte do Governo Federal a elaboração, aprovação, formalização - por meio de instrumentos normativos (decretos, leis, portarias etc.) - e implementação de Planos Estaduais e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em localidades com focos de aliciamento.
- Maior articulação entre as políticas voltadas para o enfrentamento do tráfico de pessoas com aquelas voltadas para o enfrentamento de violência contra a mulher.

PRIORIDADE 5 - Articular, estruturar e consolidar a partir dos serviços e redes existentes no sistema nacional de referência e atendimento a vítimas de tráfico de pessoas

5.B. Integrar, estruturar, fortalecer, articular e mobilizar os serviços e as áreas de atendimento.

5.B.1. Ampliar e consolidar serviços de recepção de brasileiros deportados e não admitidos nos principais pontos de entrada e saída do País, como núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Recomendações

- Garantir que o serviço seja assumido enquanto uma política de Estado, prevendo-se recursos no orçamento para a manutenção das equipes e da estrutura das ações propostas, como Núcleos e Postos.
- Criar metodologia de atendimento humanizado a vítimas de tráfico de pessoas para outros pontos de saída e entrada (rodoviárias, fronteiras secas etc).
- Respeitar as especificidades locais e regionais na implantação de Postos Avançados.
- Conceber os Postos Avançados como espaços de acolhimento e atenção a pessoas em situação migratória, independentemente de sua nacionalidade.
- Fortalecer a articulação da rede de atenção, utilizando equipamentos públicos já existentes e considerando o pioneirismo e a experiência da sociedade civil organizada no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Criar e manter os Postos Avançados com base na articulação entre as redes locais e internacionais.
- Capacitar continuamente as equipes dos Postos Avançados, considerando os temas migração, gênero, raça, geração e etnia.

5.B.2. Apoiar o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas/**5.C.3. Avaliar as situações dos escritórios estaduais, entre outras experiências, como subsídio para apoiar a criação ou o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.**

Recomendações:

- O funcionamento dos NETPs deve ser regido pela Portaria nº 31, de 20 de agosto de 2009, que define as atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados e, ainda, que:
- Os NETPs devem funcionar e ser geridos por um organismo qualificado do Governo Estadual capaz de articular e executar uma política multifacetada, eficaz e efetiva, junto aos diversos segmentos governamentais e não governamentais no estado, em que devem ser incluídos, considerando o tripé do enfrentamento (prevenção, atendimento e responsabilização);
- Deve ser fomentada a articulação do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com participação efetiva da sociedade civil, com atribuição de monitorar a Política Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas articulado e facilitado pelo NETP, reconhecendo nestes o espaço de interlocução, articulação, mobilização e participação da sociedade;
- É imprescindível que a rede de serviços competente para o enfrentamento ao tráfico de pessoas deve ser capacitada de forma permanente e a partir das realidades encontradas, considerando as dimensões da transnacionalidade e da localidade do tráfico de pessoas;
- Alocação do funcionamento dos NETPs nos orçamentos estaduais, bem como as condições para o funcionamento e efetivação dos Comitês Estaduais.

5.C. Definir metodologias e fluxos de atendimento, procedimentos e responsabilidades nos diferentes níveis de complexidade de atenção à vítima.

5.C.4. Elaborar manual de orientação e acompanhamento jurídico na proteção, defesa e garantia dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas para utilização nos serviços e redes existentes

Recomendações:

- Criar uma base de dados qualificada, informatizada, integrada e atualizada sobre o tráfico de pessoas e disseminá-la para que seja utilizada como fonte para estudos, análise e acompanhamento de casos de tráfico de pessoas.
- Elaborar um manual jurídico que contemple diversas áreas (cível, trabalhista, criminal, administrativa) e questões relativas ao tráfico de pessoas (prevenção, assistência às vítimas e/ou pessoas traficadas (nacionais e estrangeiras), com ênfase sobre a responsabilização dos autores do crime, a legislação nacional e internacional (sobre criança, mulher, migração, trabalho, documentação etc) e os serviços oferecidos pela rede pública. A elaboração do manual deve contar com a participação de diversos setores e instituições do governo, do Estado, de organizações não governamentais e de profissionais especialistas no assunto, tendo em vista a complexidade do tema.
- Lançar e distribuir no país o manual jurídico, prevendo sua utilização em capacitações regionais, estaduais ou locais.

PRIORIDADE 6 - Aperfeiçoar legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos

6.A. Criar um subgrupo de especialistas para elaborar proposta intergovernamental de aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos.

Recomendações:

- Garantir que o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos: i) esteja em conformidade com normativas internacionais de direitos humanos e com o Protocolo Anti-Tráfico de Pessoas da ONU, contemplando todas as modalidades/finalidades do tráfico de pessoas; ii) tenha como marco conceitual do enfrentamento ao tráfico de pessoas o tripé prevenção, atenção às vítimas e pessoas traficadas; e responsabilização e iii) amplie o entendimento jurídico de que isto não se restrinja somente à área do direito penal, mas também às áreas de direito civil, trabalhista, administrativo, internacional e relativo ao estrangeiro.
- Viabilizar a participação de representantes da sociedade civil e de profissionais especialistas no debate de questões legislativas e jurídicas e na definição de políticas públicas, através dos Conselhos de Direitos relevantes, da organização de Consultas Públicas e de outros meios democráticos.

PRIORIDADE 11 - Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas

11.C. Articular ações conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em regiões de fronteira.

11.C.1. Incluir na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos o tema tráfico de pessoas da repressão do tráfico de pessoas.

11.C.2. Incluir na agenda das comissões mista bilaterais antidrogas o tema da repressão tráfico de pessoas.

Recomendações:

- Definir países prioritários com os quais o governo brasileiro precisa avançar na cooperação binacional referente à garantia dos direitos migratórios e enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- Contribuir efetivamente com organismos internacionais - através de documentos, relatórios e outros subsídios - para que posicionamentos em prol dos direitos humanos e da participação da sociedade civil sejam pautados;
- Ampliar o serviço de apoio a brasileiros no exterior, como já está sendo implementado pelo Itamaraty em alguns países;
- Rever posicionamentos brasileiros nos acordos bilaterais relacionados a procedimentos de controle e inibição de fluxos migratórios;
- Qualificar um setor ou representantes do Itamaraty para levar às reuniões internacionais demandas e propostas sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas; proteção a brasileiros no exterior e estrangeiros no Brasil, além da defesa dos direitos humanos;
- Inserir nas negociações de cooperação internacional a questão da migração brasileira e, especificamente, da migração feminina;
- Estimular o Ministério da Saúde a incluir a atenção à migração e ao tráfico de pessoas em seus programas fronteiriços e binacionais.

ANEXO I - ORGANIZAÇÕES RESPONSÁVEIS PELO MONITORAMENTO

▪ ASBRAD - Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude

Organização não governamental com sede em Guarulhos, São Paulo, fundada em 1997, com atuação na área de enfrentamento ao tráfico de mulheres desde 1998, como programa específico no qual tem como público principal mulheres e trans. Atua no atendimento a possíveis vítimas de tráfico de pessoas e na incidência política para a efetivação de políticas públicas de atendimento humanizado a essa demanda.

End.: Av. Emílio Ribas, 642 - Vila Paulista, Guarulhos - SP CEP 07020-010

Tel./fax: 11-2409 9518 Tel.: 11- 2408 6448

E-mail: asbradguarulhos@terra.com.br

Website: www.asbrad.org.br

▪ CÁRITAS

Histórico: acompanhamento grupos de mulheres com ênfase em: i) fortalecimento organizativo; ii) violência doméstica; iii) implementação de políticas públicas para mulheres. A implantação do Fórum Permanente das Mulheres em Manaus (2006) foi um marco na atuação da Cáritas na temática Tráfico.

Abordagem: três ênfases: i) trabalho em rede, apesar de sabermos da morosidade; ii) diálogo com as bases e comunidades; iii) problemática da violência doméstica.

▪ CEDECA-EMAUS - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

Integra o Movimento de Emaús (ONG fundada em Belém nos anos 70). Existe há 39 anos. O trabalho com Tráfico de Mulheres insere-se no componente Jepiara. Abordagem de trabalho volta-se para a garantia de direitos de forma universal com segmentos que têm seus direitos violados: mulheres, prostitutas, meninos em sistema sócio-educativo, dentre outros. A orientação geral é do exercício do direito à participação. Procuramos firmar parcerias com atores estratégicos para uma atuação em rede: Gepac, MoProm, Ateliê da Vida (ONG ligada a filhos de prostituta), Arte de Viver (ONG), bem como com o Ministério Público Federal e a Anced. Ênfase no diálogo e na incidência em políticas públicas: estamos presentes em muitos dos fóruns. Há um trabalho de defesa jurídica e técnica de violações. Percepção da migração e do tráfico como um fenômeno local e global: há limites em uma atuação centrada apenas no local. Começamos a investir em articulações nacionais e internacionais.

▪ CHAME - Centro Humanitário de Apoio à Mulher

O CHAME foi implantado em Salvador/Bahia em agosto de 1994 e, a partir de 1997, instituído como projeto permanente de extensão do NEIM (Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher), órgão suplementar da Universidade Federal da Bahia, tendo como entidade administrativa a FAPEX (Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão), entidade também vinculada a Universidade Federal da Bahia. Em agosto de 2001, o CHAME tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos ou comerciais, com o intuito de ampliar suas atividades e expandir sua ação para outros estados brasileiros.

A missão do CHAME é alertar e prevenir a sociedade para os riscos da exploração da mulher jovem e adulta nas diferentes formas de migração e recrutamento para o trabalho forçado (sexual, doméstico e demais modalidades de escravidão, usualmente relacionadas à violência física e/ou psicológica), respeitando a sua liberdade de escolha. Sua visão é ampliar no país a discussão sobre a exploração da mulher jovem e adulta e as diferentes formas de migração, influenciando a sociedade na definição de políticas públicas, no “empoderamento” da mulher como cidadã, na luta pelos direitos humanos, para que os direitos das mulheres vítimas do tráfico sejam respeitados em cada momento e em cada lugar.

▪ **CLD - Coletivo Leila Diniz**

Organização da Sociedade Civil criada em 12 de abril de 2002, com o objetivo de contribuir para a democratização do Estado e da Sociedade. Sua fundação relaciona-se à história do movimento feminista no estado do RN, remonta há pelo menos duas décadas de ativismo de suas fundadoras. O Coletivo Leila Diniz conduz suas ações na perspectiva da promoção, defesa e garantia dos direitos econômicos e sociais das mulheres, considerando que são também direitos humanos. Parte também do respeito à pluralidade, defesa e promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e livre orientação sexual e combate ao racismo. Atua com ênfase no campo democrático e popular, na formação de sujeitos políticos e coletivos para a promoção da justiça social com igualdade de gênero, raça, classe e geração, numa perspectiva feminista. A partir da transversalidade dos debates e das dimensões estruturantes das relações (gênero, raça, classe e geração), o CLD definiu três eixos norteadores de suas ações: (1) Organização e Fortalecimento do Movimento de Mulheres e Feminista; (2) Enfrentamento da Violência Contra a Mulher; e (3) Enfrentamento aos impactos do desenvolvimento na vida das mulheres.

▪ **IBISS|CO - Instituto Brasileiro de Inovações Pró-Sociedade Saudável do Centro Oeste**

Organização da sociedade civil que tem como missão institucional a defesa e a vivência dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, cuja atuação se pauta pelo protagonismo dos/as destinatários/as de suas ações e dos sujeitos envolvidos, pela luta na democratização das políticas públicas e pelo compromisso com os grupos mais vulneráveis e discriminados, com vista à construção de uma sociedade equânime, saudável, solidária e democrática, o que o coloca em consonância com a proposta do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SEDH).

End.: Rua dos Ferroviários, 94 - Bairro Cabreuva, Campo Grande - MS CEP 79008-420

▪ **SODIREITOS - Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia**

A SODIREITOS é uma organização da sociedade civil, fundada em março de 2006, que luta pela defesa e garantia dos direitos humanos, com ênfase nos direitos sexuais, direitos migratórios e no enfrentamento ao tráfico de pessoas na Amazônia. Sodireitos entende que defender direitos migratórios é prevenir e combater o tráfico de pessoas e difundir os direitos sexuais é afirmar o direito de tod@s de vivenciar sua sexualidade livre de qualquer forma de violência e exploração sexual. A Sodireitos organiza sua intervenção a partir de 05 áreas estratégicas: Fortalecimento da capacidade de intervenção em rede e incidência política, Prevenção, Atendimento e Pesquisa.

End.: Rua 28 de Setembro, 503 - Reduto, Belém - Pará - CEP 66053-355

Tel./fax: 91-3224-7338

E-mail: sodireitos@gmail.com

Website: www.sodireitos.org.br

▪ **CONSÓRCIO PROJETO TRAMA**

O consórcio Projeto Trama é uma iniciativa de quatro organizações que existem desde os anos 90, com experiências diferenciadas no tema direitos humanos. Além de adotar uma abordagem centrada nos direitos humanos, todas compreendem que o tráfico faz parte de um padrão maior de violações, e focam suas atuações nestas temáticas correlatas.

i) **Criola**: situa o tráfico no padrão maior de violações aos direitos das mulheres. Atuação forte de líderes religiosas, no Brasil e no exterior; ii) **Projeto Legal**: desenvolve projetos sociais na área da defesa, garantia e promoção dos direitos humanos, especialmente de crianças, adolescentes e jovens.; iii) **IBISS**: ênfase na discussão do trabalho sexual, em uma

abordagem que envolve discussões de empoderamento, prevenção em DST/AIDS; iv) Unigranrio: ênfase na proposição e execução de pesquisas enfocando os direitos humanos.

A atuação do Consórcio Projeto Trama se divide nas seguintes linhas de intervenção: i) pesquisa; ii) articulação e incidência política; iii) atendimento em casos exemplares; iv) informação (capacitação e campanhas).

End.: Av. Marechal Floriano, 199/ sl. 502 - Centro, Rio de Janeiro - RJ CEP 20080-005

Tel.: 2507-6464 R. 215/R. 222

E-mail: projetotrama@projetotrama.org.br

Website: www.projetotrama.org.br