



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES ARTES E CIÊNCIAS – IHAC  
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELA SOUZA ALCANTARA

**O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

SALVADOR – BAHIA  
Março/2017

ISABELA SOUZA ALCANTARA

**O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes

SALVADOR – BAHIA  
Março/2017

AL346 ALCANTARA, ISABELA SOUZA  
O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA / ISABELA SOUZA  
ALCANTARA. -- SALVADOR, 2017.  
141 f.

Orientadora: DENISE CRISTINA VITALE RAMOS MENDES.  
Dissertação (Mestrado - PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS) -- Universidade Federal da Bahia, IHAC, 2017.

1. TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES. 2. POLÍTICA EXTERNA.  
3. DIREITOS HUMANOS. 4. REGIMES INTERNACIONAIS. 5. POLÍTICAS  
PÚBLICAS. I. MENDES, DENISE CRISTINA VITALE RAMOS. II. Título.

**ISABELA SOUZA ALCANTARA**

**O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE  
EXPLORAÇÃO SEXUAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

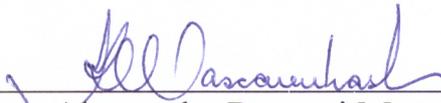
Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 29 de março de 2017.

**Banca examinadora**



\_\_\_\_\_  
Prof.ª. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes



\_\_\_\_\_  
Prof.ª. Dra. Alessandra Rapacci Mascarenhas Prado



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes

*“Negar às pessoas seus direitos humanos é por em causa a sua humanidade. Impor-lhes uma vida miserável de fome e privação é desumanizá-lo.”*

(NELSON MANDELA)

## AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer a todos aqueles que foram fundamentais para a realização de mais essa conquista.

Primeiramente, agradeço a Deus pela vida, e por acompanhar meus passos e por sempre colocar no meu caminho pessoas especiais.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, por sonharem junto comigo e me apoiarem sempre na realização todas as decisões importantes da minha vida.

À minha irmã Rafa, pela paciência e carinho e, principalmente, por ter despertado em mim o interesse pela pesquisa e ser minha maior inspiração no mundo acadêmico.

Às minhas amigas Gabriela, Juliana, Laís Pitanga, Laís Freitas e Neila que participaram de todos momentos de angústia e de felicidade durante o processo de construção desse trabalho, por serem as responsáveis pelos meus melhores e mais sinceros sorrisos e por tudo aquilo que nos tornou melhores amigas. Vocês são a certeza de que verdadeiras amizades permanecem independente da existência de circunstâncias adversas.

Aos meus amigos de infância Isis, Lica, Aline, André, Renato, Silvio, Joseane, Vívian, Mariana Monte e Elisa que apesar da distância, estão sempre presentes em minha vida.

A minha amiga de infância, irmã e confidente Fernanda Moraes por toda atenção e cuidado comigo. Você sempre foi uma inspiração, um exemplo para mim e, nesse período do mestrado, sua presença foi fundamental. Obrigada por me fazer acreditar em mim novamente, obrigada por me salvar, por me orientar e me fazer enxergar o mundo colorido novamente.

Aos meus afilhados Luciana e Felipe pelo carinho, pela torcida de sempre e pela preocupação com minha dissertação.

A minha orientadora Denise Vitale por todos os ensinamentos, pelo profissionalismo e por sua paciência comigo e com minha ansiedade durante este percurso.

A turma de 2015 do PPGRI, com a qual tive o prazer de compartilhar essa experiência e a oportunidade de aprender grandes e valiosos ensinamentos. Obrigada por dividirem os piores e melhores momentos desses dois anos comigo, pelas resenhas, pelo companheirismo e por acreditarem no meu potencial. Agradeço em especial a Jhader Cerqueira, o maior presente que o mestrado me deu, por todo aprendizado, por ser meu coorientador, pelas discussões e reflexões feministas, por aturar minhas crises existenciais acadêmicas e por ser meu confidente e melhor amigo.

Sem o apoio de todos vocês, essa dissertação não existiria. Muito obrigada!

Aos meus pais, Maria Elita e João, pelo amor mais sincero e por acreditarem sempre em mim.  
À minha irmã Rafa, por todo carinho e por ser a minha melhor companhia.

ALCANTARA, I.S. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual e a política externa brasileira.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, 2017. 141f.

## RESUMO

O propósito dessa dissertação é analisar as iniciativas da política externa brasileira para combater o tráfico internacional de mulheres no período compreendido entre os anos 2000 a 2016. O tráfico internacional de mulheres está relacionado com questões de gênero, globalização, fluxos migratórios internacionais e também com o crime organizado internacional, além de ser uma flagrante violação aos direitos humanos. Portanto, trata-se de um fenômeno complexo e multidisciplinar que não se relaciona apenas com os Estados nacionais envolvidos e a proteção das suas ordens internas, mas sim com sistema internacional em sua totalidade. Esse estudo acadêmico, inicialmente, abordará um panorama geral do tráfico internacional de mulheres, no que diz respeito ao seu conceito, suas modalidades, suas causas e consequências, uma retrospectiva histórica do tema no Brasil e no mundo e seus contornos na globalização, relacionando - o com os fluxos migratórios e a criminalidade transnacional. Posteriormente, discutirá os regimes internacionais dentro da Teoria das Relações Internacionais, o regime internacional de direitos humanos, a inserção do Brasil nesse regime, os principais instrumentos internacionais que tratam do tema e da defesa dos direitos das mulheres e suas relações com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos como um todo. Em seguida, a dissertação estabelecerá uma análise das medidas adotadas pela política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres, evidenciando a atuação do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e das Organizações Não Governamentais, bem como as ações de cooperação jurídica internacional e a atuação do Brasil junto as Nações Unidas.

Palavras – chave: tráfico internacional de mulheres; política externa; direitos humanos.

ALCANTARA, I.S. **The international trafficking in women for sexual exploitation and brazilian foreign policy**. Dissertation (Master in International Relations). Universidade Federal da Bahia, 2017. 141f.

### **ABSTRACT**

The purpose of this dissertation is to analyze the initiatives of the brazilian foreign policy to combat the international trafficking in women in the period between the years 2000 and 2016. The international trafficking in women is related to gender, globalization, international migration and also to the international organized crime, as well as being a flagrant violation of human rights. Therefore, it is a complex and multidisciplinary phenomena that is not only related to the national states involved and the protection of their internal orders, but to the international system as a whole. This academic study will initially address a general panorama of the international trafficking in women, in terms of its concept, its modalities, its causes and consequences, a historical retrospective of the theme in Brazil and in the world and its contours in globalization, with migration and transnational crime. Subsequently, it will discuss international regimes within the Theory of International Relations, the international human rights regime, the insertion of Brazil in this regime, the main international instruments that approaches the subject and the defense of women's rights and their relations with the international system of protection of human rights as a whole. Next, the dissertation will establish an analysis of the measures adopted by the brazilian foreign policy to combat international trafficking in women, evidencing the work of the Ministry of Justice, the Ministry of Foreign Affairs, the Secretariat for Women's Policies of the Presidency of the Republic and non - governmental organizations, as well as actions of international legal cooperation and the work of Brazil with the United Nations.

Keywords: international trafficking in women; foreign policy; human rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>TABELA 1</b> – Registro de tráfico de pessoas por sexo, tipo de exploração e país onde ocorreu a exploração, 2013.....	50
<b>TABELA 2</b> – Registro de tráfico de pessoas, 2005 a 2013.....	50
<b>TABELA 3</b> - Número de denúncias de tráfico de pessoas por tipo de crime, Brasil, 2013....	51
<b>TABELA 4</b> - Perfil das vítimas de tráfico de pessoas - Sexo, Brasil, 2011 a 2013.....	52
<b>TABELA 5</b> - Perfil das vítimas de tráfico de pessoas – Cor/Raça, Brasil, 2011 a 2013.....	52
<b>TABELA 6</b> - Perfil das vítimas de tráfico de pessoas – Faixa Etária, Brasil, 2011 a 2013....	52
<b>TABELA 7</b> - Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas - Sexo, Brasil, 2011 a 2013.....	53
<b>TABELA 8</b> - Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas – Faixa Etária, Brasil, 2011 a 2013.....	53
<b>TABELA 9</b> - Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas – Cor/Raça, Brasil, 2011 a 2013.....	54
<b>TABELA 10</b> - Relação suspeito x vítima, Brasil, 2011 a 2013.....	54
<b>TABELA 11</b> - Denúncias e ações penais sobre tráfico internacional de pessoas, Brasil, 2013.....	56
<b>TABELA 12</b> - Denúncias e ações penais sobre tráfico de pessoas, Brasil, 2013.....	56
<b>QUADRO 1</b> - Principais instrumentos internacionais que tratam de direitos humanos e tráfico de pessoas ratificados pelo Brasil.....	75

## LISTA DE SIGLAS

- ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- ARB** - Autorização de Retorno ao Brasil
- CATW** – *Coalition Against Trafficking in Women*
- CDH** – Comissão de Direitos Humanos
- CEDAW** - *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*
- CNIg** – Conselho Nacional de Imigração
- CONATRAP** - Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
- CPB** – Código Penal Brasileiro
- CPCI** - Centro para Prevenção do Crime Internacional
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CRBE** - Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
- CSW** - *Commission on the Status of Women*
- DAC/MRE** - Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores
- DEPEN** - Departamento Penitenciário Nacional
- DPF** - Departamento de Polícia Federal
- DRCI** - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
- DST** – Doença sexualmente transmissível
- ENAFRON** - Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil
- EUA** – Estados Unidos da América
- GAATW** – *Global Alliance Against Traffic in Women*
- GI** - Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP
- GPAT** - Programa Global contra o Tráfico de Seres Humanos
- MA** – Maranhão
- MG** – Minas Gerais
- MJ** – Ministério da Justiça
- MPF** – Ministério Público Federal
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- NAB** - Núcleo de Assistência a Brasileiros
- NETP** – Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo
- ODCCP** - Escritório para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime
- OEA** – Organização dos Estados Americanos

**OIM** – Organização Internacional para as Migrações

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONG** – Organização não governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PA** – Pará

**PE** - Pernambuco

**PESTRAF** – Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial

**I PNETP** - I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

**II PNETP** - II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

**PNETP** – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

**PR** - Paraná

**PRONASCI** – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

**RJ** – Rio de Janeiro

**RR** - Roraima

**SDH/PR** – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**SENASP** - Secretaria Nacional de Segurança Pública

**SEPPIR** - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

**SMM** – Serviço da Mulher Marginalizada

**SNJ** - Secretaria Nacional de Justiça

**SP** – São Paulo

**SPM/PR** – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TPI** – Tribunal Penal Internacional

**UNDCP** - Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas

**UN.GIFT** – *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking*

**UNFPA** - Fundo de População das Nações Unidas

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNIFEM** - Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

**UNODC** – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E SEUS CONTORNOS NA GLOBALIZAÇÃO</b> .....	26
2.1 Os primeiros indícios do tráfico internacional de pessoas.....	26
2.2 Os primeiros instrumentos internacionais sobre o tema.....	29
2.3 Tráfico internacional de pessoas na contemporaneidade: conceito e modalidades.....	32
2.4 Principais causas do tráfico internacional de mulheres.....	38
2.5 Globalização e migrações internacionais: relações com o tráfico de mulheres.....	41
2.6 O crime organizado internacional e o tráfico de mulheres.....	43
2.7 O tráfico internacional de mulheres no Brasil.....	47
<b>3 A POLÍTICA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES</b> .....	60
3.1 A construção dos regimes internacionais na teoria das Relações Internacionais.....	60
3.2 A construção do regime internacional de proteção aos direitos humanos.....	64
3.3 A construção do regime internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres e o tráfico internacional de pessoas.....	68
3.4 O Brasil e o regime internacional de proteção aos direitos humanos.....	78
3.5 Principais instrumentos internacionais.....	80
3.5.1 A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.....	80
3.5.2 A Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.....	83
3.5.3 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo de Palermo.....	84
<b>4 AS AÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES</b> .....	89
4.1 Breves referências à política externa brasileira.....	89
4.2 A participação do Brasil no enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres antes da ratificação do Protocolo de Palermo.....	93
4.3 O comportamento do Estado brasileiro a partir da ratificação do Protocolo de Palermo.....	96
4.3.1 A Participação do Ministério das Relações Exteriores no combate ao tráfico internacional de mulheres.....	97
4.3.2 A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....	100

4.3.3 O tráfico de pessoas no Código Penal Brasileiro.....	105
4.3.4 A CPI do Tráfico de Pessoas.....	108
4.3.5 A atuação da Secretaria de Política para Mulheres da Presidência da República.....	110
4.3.6 O papel das Organizações Não Governamentais.....	114
4.3.7 A cooperação jurídica internacional.....	117
4.3.8 O Brasil e as Nações Unidas no combate ao tráfico internacional de mulheres.....	122
4.3.9 A Lei nº 13.344 de 2016.....	125
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os diversos desafios que marcam a agenda contemporânea dos direitos humanos, insere-se o problema do tráfico internacional de mulheres, cujos números têm crescido anualmente. As mulheres brasileiras são algumas das principais vítimas das redes de criminalidade transnacional, especialmente da modalidade de tráfico internacional para fins de exploração sexual. Com efeito, se por um lado a intensificação do processo de globalização vivido nas últimas décadas permitiu uma maior integração nas cadeias produtiva e econômica, bem como nos processos políticos, por outro lado também permitiu a multiplicação de organizações criminosas responsáveis pela prática de delitos a nível internacional dos quais o tráfico internacional de mulheres é um dos principais exemplos.

A presente dissertação tem como tema o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual e a política externa brasileira. Seu principal objetivo é analisar o papel do Brasil em relação ao tema no regime internacional de direitos humanos, enquanto Estado-parte na construção desse regime. Para tanto, a análise da política externa brasileira torna-se objeto central, na medida em que é por meio dela que os princípios e ações do Estado brasileiro são definidos, seja na construção do regime internacional, seja na implementação das normas internacionais no plano doméstico. Assim, a concepção de política externa adotada na presente dissertação é a de política externa como política pública, ou seja, trata-se de uma atividade estatal cujo processo de elaboração se baseia nas demandas dos diversos grupos domésticos, porém é uma política implementada fora do território nacional (PINHEIRO; SALÓMON 2013).

A horizontalização incide sobre os processos de formação e aplicação da política externa e é caracterizada pelo aumento de atores na arena decisória, tanto atores dos Estados como da sociedade. Assim, no passado, as atividades relacionadas à política externa eram executadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Mas, a partir da década de 1990, com o avanço do processo de globalização e mudanças internas no país, iniciou-se um processo de conexão entre políticas domésticas e internacionais.

Ou seja, determinados assuntos, antes restritos ao Estado, assumiram uma dimensão transnacional e as nossas políticas internas passaram a comunicar-se com as políticas de outros Estados e algumas também passaram a ser deliberadas em âmbito internacional. Em decorrência disso, o Estado brasileiro modificou a forma a atender aos desafios da política externa, contando com a participação de outros atores e com a coordenação entre órgãos internos e internacionais.

Complementarmente, a pesquisa busca traçar o panorama geral do tráfico internacional de mulheres, no que diz respeito ao seu conceito, suas modalidades, suas causas e consequências, uma retrospectiva histórica do tema no Brasil e no mundo e seus contornos na globalização, relacionando - o com os fluxos migratórios e a criminalidade transnacional; discutir a política internacional dos direitos humanos em perspectiva histórica e como o Brasil incorporou o regime internacional de direitos humanos, destacando os instrumentos internacionais que tratam de questões relacionadas à defesa dos direitos das mulheres e ao tráfico internacional de pessoas; e estabelecer as medidas adotadas pela política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres, evidenciando a atuação do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, das Organizações Não Governamentais, bem como as ações de cooperação jurídica internacional e a atuação do Brasil junto as Nações Unidas.

A pergunta que se procura responder com essa pesquisa é: em que medida ocorre a atuação da política externa brasileira no que se refere ao combate do tráfico internacional de mulheres?

Para responder essa pergunta, adota-se a hipótese de que o Brasil esteve presente em todas as Convenções a respeito do tráfico internacional de pessoas e também é signatário e parte o Protocolo de Palermo. Assim, o Brasil, por meio de ações conjuntas do Ministério da Justiça, em parceria com uma série de outros órgãos oficiais, com organizações internacionais e com a sociedade civil, realiza uma série de ações a fim de dar combate ao tráfico de pessoas no país, o que, correlatamente, aprimora a sua participação no regime internacional de combate ao tráfico internacional de pessoas e coloca o tema como preferência na sua agenda de política externa.

Apesar do fenômeno da migração fazer parte da história da humanidade, ele só passou a ter impacto internacional depois que os Estados nação foram criados e delimitados pelas fronteiras e pela adoção do princípio da soberania. A partir desse momento, os Estados adquiriram a capacidade de poder determinar quem poderia ou não entrar em seus territórios, regulando as migrações (SILVA, 2014).

No entanto, essa atitude dos Estados não foi capaz de alterar a lógica das migrações. A restrição de fronteiras e o princípio da soberania não impedem que as pessoas continuem a se movimentar por diversos territórios pelos mais variados motivos, como buscar melhores condições de vida e fugir de perseguições políticas, religiosas ou catástrofes naturais. Entretanto, foi possível categorizar os migrantes em regulares e irregulares (SILVA, 2014).

Hoje, as migrações são classificadas de forma geral como forçadas ou espontâneas. Assim, as medidas de proteção são adotadas para os que são oficialmente identificados pelos Estados como deslocados forçados, enquanto que os que são considerados migrantes espontâneos devem procurar alternativas de regularização e, muitas vezes, sofrem com medidas restritivas impostas pelos Estados (CORRÊA; ET AL, 2015).

A circulação de pessoas, portanto, é uma característica incontornável do mundo contemporâneo, de modo que “a administração das tensões e dos conflitos que surgem a partir dessa circulação se coloca como uma das grandes questões políticas do nosso tempo.” (REIS, 2011, p. 61-62).

Nesse contexto, o tráfico internacional de seres humanos tornou-se uma prática frequente, sendo considerado como uma forma moderna de escravidão e uma das atividades mais rentáveis do crime organizado internacional na atualidade. Milhares de pessoas são traficadas em todo o mundo anualmente, com o objetivo de exploração sexual, trabalho escravo, remoção de órgãos ou adoção ilegal.

O principal instrumento legal internacional que trata do tráfico internacional de pessoas foi elaborado durante a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Também conhecido como Convenção de Palermo, ele foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 15 de novembro de 2000 e possui três protocolos adicionais, entre eles, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. Esse protocolo foi recepcionado pela legislação brasileira no ano de 2004, através do Decreto nº 5.017 que traz no seu art.3º a definição mais utilizada para conceituar tráfico internacional de pessoas. Tal dispositivo aduz:

A expressão ‘tráfico de pessoas’ significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos. [...]¹

A partir da leitura desse artigo, é possível concluir que existem elementos típicos capazes de caracterizar o tráfico de pessoas e diferenciá-lo de outros fenômenos semelhantes. O primeiro elemento refere-se ao deslocamento de pessoas. O tráfico de pessoas pode ocorrer

---

¹ BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.**

dentro de um mesmo país ou mesmo cruzando as fronteiras internacionais. Esse deslocamento é composto de três etapas: a fase do aliciamento ou da captação; a do transporte ao local de destino; e a fase de exploração das vítimas (ARY, 2009, p. 58).

O segundo elemento é o emprego de meios ilícitos nas etapas referentes ao deslocamento. Para isso, é importante salientar que o tráfico de pessoas só se configura se forem utilizados meios coercitivos psíquicos ou físicos que possam, dessa forma, interferir no consentimento ou vontade da vítima. Por fim, o terceiro elemento é a exploração. Esse é o aspecto que realmente torna o tráfico de pessoas distinto de outros delitos que a ele se assemelham, pois se vincula à ideia de auferir alguma vantagem econômica das vítimas. Essa exploração envolve uma série de violações aos direitos humanos protegidos pela legislação brasileira e internacional (ARY, 2009, p. 58).

No âmbito interno, o Código Penal Brasileiro tratava do tema, explorando uma de suas vertentes, em seu artigo nº 231, *caput*, definindo o crime de tráfico internacional de pessoas para o fim de exploração sexual:

Artigo 231 – Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha e exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Pena – reclusão de 3 (três) a 8 (oito) anos.<sup>2</sup>

Recentemente, o CPB foi alterado pela promulgação da Lei nº 13.344 de 7 de outubro 2016. A elaboração de uma nova lei para tratar dos delitos de tráfico de pessoas (interno e internacional) constitui mais uma tentativa do Poder Público brasileiro de adaptar a legislação nacional ao Protocolo de Palermo, cumprindo com o compromisso assumido pelo Brasil ao se tornar signatário desse tratado no ano de 2004.

A nova lei modifica o texto do no Código Penal Brasileiro e reúne em um mesmo artigo o tráfico nacional e o internacional, descrevendo o tipo penal do tráfico de pessoas como ações de agenciar, recrutar, transportar, comprar ou alojar pessoa mediante ameaça, violência, fraude ou abuso, com a finalidade de remover órgãos, tecidos ou parte do corpo, submetê-la a condições de escravidão, adoção ilegal e/ou exploração sexual. O delito foi retirado do capítulo do Código Penal dedicado aos crimes contra a dignidade sexual e foi colocado no capítulo que trata dos crimes contra as pessoas.

A pena instituída foi de quatro a oito anos de reclusão, além do pagamento de multa, podendo ser aumentada caso o crime seja cometido por funcionário público ou contra

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Introdz nova redação ao *caput* do art. 231 do Código Penal, e criou o art. 231-A ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 ago. 2009.**

crianças, adolescentes e idosos e também caso a vítima seja retirada do território nacional. Dessa forma, o tráfico internacional de pessoas não é mais tratado em um artigo de lei separado, mas sim como uma majorante de pena.

Devido a sua capacidade de ser um delito de grande extensão, o tráfico de pessoas atrai problemas tanto para os Estados soberanos como para as organizações internacionais, pois os sujeitos ativos desse crime cometem outros delitos graves ao traficar. Entre os crimes cometidos estão: agressão, espancamento, estupro, tortura, abdução, cárcere privado, homicídio, negligência dos direitos trabalhistas, fraude, entre outros.

A maioria das pessoas vítimas de tráfico, no Brasil e no mundo, são mulheres e são utilizadas para fins de exploração sexual. Segundo Relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 43% das pessoas traficadas no mundo são vítimas de exploração sexual, 32% são vítimas de exploração econômica e 25% são vítimas de outros tipos de exploração (OIT, 2005, p.15). Ou seja, a maior parte das pessoas traficadas no mundo sofre exploração de seus corpos para satisfazer as intensões sexuais de outras pessoas.

Ademais, a OIT traz outro dado relevante em relação às vítimas de tráfico: das vítimas de exploração econômica, 56% são mulheres e meninas; das vítimas de exploração comercial sexual, 98% das vítimas são mulheres e meninas (OIT, 2005, p.16).

O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual é o mais comum e, de acordo com dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (2009), essa modalidade atinge principalmente mulheres e meninas. Segundo a UNODC, no tráfico para fins de exploração sexual 66% das vítimas são mulheres, 13% são meninas, 12% são homens e 9% meninos (UNODC, 2009).

Quanto às principais causas da ocorrência desse crime, a Organização Internacional do Trabalho aponta: a pobreza, a ausência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero, a instabilidade política, econômica e civil em regiões de conflito, violência doméstica e emigração indocumentada (OIT, 2005).

Estudos indicam que o preconceito de gênero é um importante contribuinte para o *sex-trade*. As autoridades dominantes da literatura relacionada ao tráfico sexual acreditam ser de fundamental importância incluir o potencial impacto da desigualdade de gênero como um fator propulsor para o tráfico. Existe um corpo de evidências que sugere que as mulheres são mais vulneráveis economicamente em sociedades onde o preconceito de gênero é praticado. Conseqüentemente, isso as torna mais susceptíveis de serem atraídas pela possibilidade de migrar em busca de melhores alternativas sociais e econômicas (FELKI; JANI, 2015).

Em muitos países onde há desigualdades de gênero, as mulheres enfrentam obstáculos legais e culturais significativos. Nesses lugares, as mulheres são subjugadas e oprimidas no seio da família, comunidade e sociedade em geral. Assim, a perspectiva de encontrar um emprego no estrangeiro, apesar do nível de risco do tráfico, torna-se mais interessante (FELKI; JANI, 2015).

Logo, a caracterização atual do tráfico de seres humanos se encontra desprendida de uma abordagem restrita a questão da prostituição de mulheres e não se esgota nos dispositivos legais, trazendo novos elementos pertinentes para a realidade atual e para a ampla proteção dos direitos humanos. Trata-se de um fenômeno complexo e multidisciplinar, que envolve debates acerca de fluxos migratórios, soberania estatal, política externa, conflitos internos dos Estados, delimitação de fronteiras e globalização.

A questão do tráfico internacional de mulheres ganha visibilidade na década de noventa, quando houve a emergência de novos temas no cenário internacional, trazendo uma nova agenda para as relações internacionais, mais preocupada com a proteção aos direitos humanos e com questões sociais, que passou a contemplar temas antes considerados *low politics* sob a ótica do esquema estratégico da Guerra Fria. Destarte, os direitos humanos se apresentam como integrantes dessa incipiente ordem (ARY; MAIA, 2008, p. 495-496).

A noção de que existe um conjunto de direitos inalienáveis que todos os seres humanos possuem pelo simples fato de ser humano tem uma longa tradição na história do pensamento. Entretanto, é apenas a partir da segunda metade do século XX que o reconhecimento desses direitos passa a ser afirmado internacionalmente através da elaboração de cartas de direito, tratados e convenções internacionais, e também da incorporação da temática dos direitos humanos na formação da política externa de muitos Estados (REIS, 2006).

Hoje, prevalece a ideia de que a sociedade internacional tem responsabilidade sobre a proteção dos direitos humanos. Essa ideia ganhou força após o fim da Segunda Guerra Mundial, especialmente porque, após esse conflito, surgiu no mundo um grande número de refugiados e apátridas, assim como a necessidade do indivíduo ser reconhecido como cidadão no cenário internacional (PIOVESAN, 2015b).

O tráfico internacional de mulheres destaca-se, nesse contexto, como um fenômeno que envolve violações de direitos humanos, uma vez que abrange diversas questões, como as referentes ao crime organizado transnacional, às migrações internacionais, à exploração sexual forçada, à prostituição no exterior, às novas formas de escravidão, à globalização, à segurança, entre outras (ARY; MAIA, 2008).

A América Latina é uma das regiões mais vulneráveis ao crime organizado internacional e possui o segundo maior número de trabalhadores forçados do mundo, perdendo apenas para a Ásia (OIT, 2005). O Brasil, nesse contexto, é apontado nos relatórios das Nações Unidas como uma das principais rotas de tráfico, especialmente no que diz respeito ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual (ALENCAR, 2007).

Entretanto, faz-se necessário reconhecer que o país, embora timidamente, tem empreendido esforços para combater esse problema. Nessa conjuntura, a política externa brasileira adotada para o enfrentamento do tráfico possui significativa importância, na medida em que articula o papel desempenhado por atores não estatais e as ações do Estado brasileiro com o objetivo de alcançar o enfrentamento ao tráfico.

A política externa pode ser conceituada como uma atividade estatal voltada para o âmbito internacional que reflete os interesses internos do país. Não se trata apenas de uma tomada de decisão de um Chefe de Estado, pois depende de uma tomada de decisão democrática voltada ao atendimento de demandas e necessidades sociais, visando a expansão da participação conjunta de vários segmentos sociais. Ela não é voltada apenas para as relações estabelecidas entre Estados, mas também conta com a participação de atores não estatais como elementos fundamentais na sua realização (FARIA, 2015).

As ações de política externa tem dado ao Brasil um papel de destaque no âmbito internacional em relação a outras nações menos privilegiadas. Comprometido com a valorização da democracia, a promoção e proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento, o Brasil atua para conformar um sistema multipolar sustentado na cooperação e no apoio mútuo, pois, na sua visão, as relações internacionais não precisam ser necessariamente conflituosas (PATRIOTA, 2013).

Embora o Brasil apresente dificuldades para lidar com os temas sociais no âmbito interno, é evidente o seu desejo de buscar soluções em comum com outros Estados e no âmbito da ONU para o tráfico internacional de mulheres. Observa-se uma forte presença brasileira nas negociações multilaterais e adesão a regimes internacionais, o que ratifica os seus esforços em prol de uma ordem internacional mais justa e solidária.

A escolha do tema se justifica, primeiramente, em razão de sua relevância social e por este se configurar uma explícita violação de direitos e do princípio da dignidade da pessoa humana, proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma vez que compromete a liberdade e a segurança das vítimas, negociando-as como mercadorias para, em seguida, serem exploradas de diversas formas por seus compradores. A relevância social do

tema também pode ser comprovada por estatísticas alarmantes que o apontam como uma das atividades mais lucrativas do crime organizado internacional.

Ademais, o tráfico internacional de mulheres não está relacionado apenas com os Estados nacionais no papel de provedores de segurança, mas, sobretudo, relaciona-se com a segurança humana para além das fronteiras estatais. Assim, ameaça tanto a ordem interna dos Estados nacionais quanto o próprio sistema internacional, uma vez que afeta a proteção dos direitos humanos, bem como interfere em questões envolvendo tratados internacionais, política externa e soberania.

O Brasil se apresenta como um país que respeita os direitos humanos e possui participação efetiva em foros multilaterais, sendo signatário da Convenção contra o crime organizado e de seus protocolos adicionais, bem como elabora estudos e pesquisas antitráfico e possui ações correlatas aos regimes internacionais de combate a esse ilícito. Portanto, essa atitude evidencia a transformação do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres em uma importante prioridade política e a importância dada ao tema.

Essa investigação também traz contribuições para a área de Relações Internacionais devido à escassez de pesquisas a respeito do tráfico internacional de mulheres nesse campo de estudo, considerando que a maior parte das pesquisas já desenvolvidas em universidades brasileiras prioriza discussões direcionadas às esferas da Psicologia, do Direito e das Ciências Sociais.

É importante ressaltar também que os debates clássicos das Relações Internacionais por muito tempo negligenciaram abordagens que se referissem aos indivíduos como sujeitos internacionais. Temas como a pobreza, os direitos humanos, a fome, a mulher e a criminalidade organizada eram pouco explorados. Entretanto, o fim da bipolaridade e a intensidade do fenômeno da globalização permitiu que as Relações Internacionais abarcassem esses conteúdos.

Destarte, trata-se de um tema bastante significativo para o campo do conhecimento das Relações Internacionais, pois encerra discussões na seara da proteção internacional dos direitos humanos, migrações internacionais, cooperação internacional, globalização, segurança internacional, questões de gênero, entre outras.

A metodologia aplicada nessa pesquisa, quanto à abordagem, foi qualitativa, na medida em que se aprofundou na compreensão das ações e relações humanas e nas condições e frequências de determinados fatos sociais, pautando-se nas peculiaridades e causas que desencadeiam o crime do tráfico internacional de mulheres e na política externa brasileira elaborada para combate desse crime.

Quanto aos objetivos, a pesquisa foi do tipo descritiva, pois teve por escopo descrever de forma detalhada e crítica o fenômeno do tráfico internacional de mulheres e torna-lo mais explícito através da coleta de dados e posterior interpretação desses dados, levantamento bibliográfico e análise documental.

Quanto ao procedimento, a pesquisa foi do tipo bibliográfica realizada através do levantamento de referências teóricas, feito por meio de livros, revistas e artigos científicos, análise de publicações especializadas e dados oficiais obtidos através de publicações do Ministério da Justiça, Ministério Público Federal e das Organizações Internacionais que tratam do tema, além daqueles apresentados nas principais pesquisas nacionais realizadas sobre o tema.

Primeiramente, foi realizado um levantamento bibliográfico para a formulação da revisão da literatura do trabalho a cerca da política internacional dos direitos humanos e da inserção do regime de direitos humanos no Brasil, dando enfoque na relação existente entre esse fato e a configuração da política externa brasileira. Tomar –se –á por base, em especial, os tratados internacionais de direitos humanos que tratam da questão das mulheres e os que tratam especificamente do tráfico internacional de pessoas. Nessa etapa, também, foi trabalhada a perspectiva histórica do tráfico internacional de mulheres no Brasil e no mundo, seu conceito e formas, além do seu delineamento na contemporaneidade, relacionando-o com o fenômeno da globalização, com os fluxos migratórios e com a criminalidade transnacional.

Posteriormente, foram obtidos dados adquiridos através de publicações dos órgãos oficiais brasileiros que tratam do tema, como o Ministério da Justiça, Ministério Público Federal, e Ministério das Relações Exteriores e através das pesquisas nacionais já realizadas. Os dados fizeram referência ao número de pessoas traficadas por ano do Brasil para o exterior, o sexo das vítimas, a finalidade para qual foram traficadas e as rotas mais utilizadas nessa atividade. A coleta de dados também contemplou as iniciativas da política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres (leis, documentos oficiais, tratados, pesquisas, entre outros) e a verificação da existência de uma política específica para mulheres, bem como a correlação destas com as iniciativas da ONU (Organização das Nações Unidas) e suas agências especializadas.

A dissertação contém a seguinte estrutura: introdução, três capítulos e considerações finais.

A introdução traz uma visão geral da dissertação, abordando alguns aspectos do tema, a metodologia utilizada para a construção do trabalho, os objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa para a escolha do tema.

O capítulo um contempla o panorama geral do tráfico internacional de mulheres, no que diz respeito ao seu conceito, suas modalidades, suas causas e consequências, uma retrospectiva histórica do tema no Brasil e seus contornos na globalização, relacionando - o com os fluxos migratórios e com a criminalidade transnacional.

O capítulo dois discute a política internacional dos direitos humanos em perspectiva histórica, usando a base teórica dos regimes internacionais e como o Brasil incorporou o regime internacional de direitos humanos, destacando os instrumentos internacionais que tratam de questões relacionadas à defesa dos direitos das mulheres e ao tráfico internacional de pessoas.

O capítulo três estabelece as medidas adotadas pela política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres, evidenciando a atuação do Ministério da Justiça, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, do Itamaraty e das Organizações não governamentais bem como as ações de cooperação jurídica internacional e a atuação do Brasil junto as Nações Unidas.

As considerações finais deverão conter uma reflexão global do tema, especialmente em relação às políticas adotadas pelo Brasil para combate ao tráfico internacional de mulheres e a repercussão dessas políticas dentro do país e no âmbito internacional.

A escolha da abordagem teórica dos regimes internacionais justifica-se na medida em que essa teoria fundamenta de forma mais completa o tema relacionando-o com os direitos humanos. Ela proporciona uma visão mais ampla de todas as suas faces e de como todas as questões que o envolve se manifestam na pessoa da vítima e na política internacional. O tráfico humano tem um forte componente de gênero, mas essa perspectiva sozinha não abarca todos os aspectos envolvidos na análise do delito. Muitas vezes, se apresenta como o estágio mais avançado de um longo processo de exclusão social (OLIVEIRA, 2008, p.130).

Grande parte das sociedades mundiais foram criadas a partir de um regime patriarcal, onde a mulher é uma figura considerada inferior ao homem e tratada como objeto, e o mantém até os dias atuais. A sociedade brasileira segue essa tendência e isso explica o fato de existirem mais vítimas de tráfico do sexo feminino, apesar de todas as conquistas do movimento feminista, da existência de tratados internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres e dos discursos pregando a igualdade de gênero.

Os reflexos da inferiorização da mulher são evidenciados nas situações de comercialização de serviços sexuais e a prostituição, visto que essas são práticas presentes no mundo, apesar de proibidas por lei em alguns países. Ainda que existam homens vítimas de exploração sexual, a grande maioria delas é formada por mulheres. Essa situação reforça o

imaginário social que constrói a figura da prostituta como uma personagem feminina e também o estigma que existe em relação a essa situação, contribuindo para fortalecer a dominação masculina e as desigualdades de gênero (MIGUEL, 2014).

É claro que o gênero é um elemento muito importante pra o debate a respeito do tráfico internacional de mulheres. No entanto, a análise do fenômeno do tráfico internacional de mulheres e da política externa brasileira aplicada para o seu enfrentamento deve perpassar por diversas desigualdades e não só por uma delas. É preciso também apreciar aspectos estruturais de cunho econômico, político, social e legal e as assimetrias construídas com base nesses elementos para obter uma compreensão mais profunda e crítica da temática.

## **2 O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA E SEUS CONTORNOS NA GLOBALIZAÇÃO**

Traçar um panorama global do tráfico internacional de mulheres é imprescindível para entender a sua configuração atual. Nesse sentido, o presente capítulo propõe analisar o tema no que diz respeito ao seu conceito, suas modalidades, suas causas e consequências, sua retrospectiva histórica no Brasil e no mundo, bem como seus contornos na globalização, relacionando o tema com os fluxos migratórios e a criminalidade transnacional.

O primeiro tópico vai realizar uma investigação histórica a respeito do tema abordando os primeiros indícios de tráfico de pessoas no mundo. O segundo item desse capítulo vai tratar dos primeiros tratados internacionais que versavam sobre o tema de forma exclusiva ou em alguns de seus dispositivos. O terceiro tópico discute o tráfico internacional de pessoas na contemporaneidade destacando seu conceito e suas modalidades. O quarto ponto discorrerá a cerca das principais causas do tráfico internacional de mulheres.

O quinto vai estabelecer relações entre o tráfico internacional de mulheres e os fenômenos das migrações internacionais e da globalização. O sexto item debaterá o crime organizado transnacional de forma geral, como um fenômeno ascendente no contexto atual de mundialização, e o tráfico internacional de mulheres como um dos crimes mais praticados nesse contexto.

Por fim, o sétimo ponto vai apresentar a situação do tráfico internacional de mulheres no Brasil, citando as principais pesquisas e relatórios sobre o tema já realizadas e os dados mais atuais publicados sobre o tema a respeito da incidência do crime, das vítimas, dos aliciadores e traficantes e sobre os inquéritos e processos judiciais instaurados.

### **2.1 Os primeiros indícios do tráfico internacional de pessoas**

Para entender melhor a temática do tráfico internacional de pessoas na contemporaneidade é preciso investigar esse fenômeno ao longo do tempo. Não se trata de algo novo. A prática do tráfico internacional de pessoas esteve presente nas civilizações mais antigas e seus contornos atuais apresentam várias semelhanças com a realidade apresentada pela história.

Na Antiguidade oriental e ocidental, as sociedades tinham suas economias baseadas na utilização de mão de obra escrava. Era bastante comum converter prisioneiros de guerra em trabalhadores escravos nessas civilizações, pois as pessoas aprisionadas eram consideradas mais fracas e detentoras de pouco poder, o que justificava o seu processo de exploração (RIBEIRO, 2000). Essas práticas evidenciam a presença do tráfico de pessoas desde essa época.

Tom Obokata (2006, p.10) ressalta que:

Slavery and the slave trade can be seen as the origins of modern day trafficking. Although the practices were common in the ancient civilizations of the Middle East and Mediterranean, they became more prominent during the period of the Roman Empire, and the legacy left by that Empire was said to have influenced subsequent practices in Europe and North America. Under the Roman law, slaves were treated as private property or chattels of owners or masters and were commonly used as maids, guards, cooks, partners in sex or prostitutes, and manufacturers of pottery, glassware, jewels, etc. They were usually placed under harsh conditions and did not enjoy legal personality.<sup>3</sup>

De acordo com Guilherme de Souza Nucci (2014 , p.51-53):

A Antiguidade Clássica também foi marcada fortemente pela presença escravos entre os povos Gregos e Romanos, estes, na procura incessante por novos territórios para expansão de seus impérios, utilizavam-se habitualmente os prisioneiros de guerra como escravos. Contudo, apesar da escravidão nestas civilizações não ser voltada diretamente para o lucro e para a prostituição, alguns prostíbulos das cidades romanas e gregas eram abastecidos por muitas escravas compradas por baixo preço em acampamentos militares.<sup>4</sup>

No período renascentista, durante os séculos XIV e XVII, os Estados europeus realizavam suas expansões mercantis em busca de colônias. Os países ibéricos foram os primeiros a implementar o colonialismo nos seus sistemas econômicos, criando domínios coloniais na América e na África, conservando o exercício do trabalho escravo

---

<sup>3</sup> A escravidão e o tráfico de escravos podem ser vistos como as origens do tráfico moderno. Embora as práticas fossem comuns nas civilizações antigas do Oriente Médio e do Mediterrâneo, elas se tornaram mais proeminentes durante o período do Império Romano e o legado deixado por esse Império teria influenciado as práticas subsequentes na Europa e na América do Norte. De acordo com a lei romana, os escravos eram tratados como propriedade privada ou bens móveis de donos ou donos e eram comumente usados como empregadas domésticas, guardas, cozinheiros, parceiros sexuais ou prostitutas e fabricantes de cerâmica, vidro, joias, etc. Duras condições e não gozava de personalidade jurídica (OBOKATA, 2006,p.10, tradução nossa).

<sup>4</sup> NUCCI, G. S. **Crimes contra a dignidade sexual**. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 51-53.

(RIBEIRO,2000). Nesse contexto, era utilizada a mão de obra escrava africana obtida através do tráfico negreiro e a mão de obra nativa indígena, no caso da América, sistematizando a exploração econômica desses novos territórios na utilização do trabalho escravo.

Durante os séculos XVIII e XIX, com o advento da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, ocorreram mudanças substanciais nos âmbitos econômico, político e social dos países europeus, que também influenciaram a questão do tráfico internacional de pessoas. Foram mobilizados esforços para acabar com o tráfico de escravos africanos em virtude do avanço tecnológico, do aumento da produção industrial na Europa e do alto custo de manutenção das colônias (ARY, 2009).

O comércio de seres humanos, dessa forma, adquiriu uma nova feição a partir do final do século XIX e início do século XX. Agora, o tráfico não possuía mais a finalidade de escravidão, nem figuravam como principais personagens dessa atividade os negros africanos. O foco passou a ser o tráfico de escravas brancas com a finalidade de exploração sexual e prostituição, proporcionando ao tema uma forte relação com a questão de gênero.

A partir das últimas décadas do século XIX, com o fim do tráfico negreiro, o tema do tráfico internacional de pessoas passou a ser associado à questão do tráfico de escravas brancas (*White Slave Trade*). O intenso movimento migratório dessa época proporcionou o deslocamento de mulheres da Europa em busca de oportunidades de trabalho na América e, muitas delas, se dedicavam à prostituição. Nem todas as migrantes dessa época eram inicialmente vítimas de tráfico e sim mulheres que viam na migração para o exterior uma oportunidade de trabalho, mas, muitas dessas migrantes voluntárias acabavam encontrando um cenário de exploração sexual na prática (DE VRIES, 2005).

O termo “tráfico de escravas brancas” ou *white slave trade* é derivado da expressão francesa *traite de blanches* utilizada para se contrapor a expressão *traite de noirs* que se referia ao tráfico de negros escravos. Esse termo foi utilizado pela primeira vez no ano de 1839 para se reportar as mulheres europeias que eram trazidas por redes internacionais de traficantes especialmente para os Estados Unidos da América com o intuito de trabalharem como prostitutas (DOEZEMA, 2000).

Diante dessa conjuntura, surgiram as primeiras discussões e campanhas a cerca do assunto. Duas correntes feministas desse período discutiam a prostituição de forma contrária. A corrente regulacionista acreditava que o Estado era o responsável por regulamentar todas as questões relacionadas à atividade de prostituição para que ela fosse melhor controlada, já que a prostituição era uma atividade que atentava diretamente contra a moral e os bons costumes da sociedade naquela época.

De forma distinta, a corrente abolicionista acreditava que regulamentar a prostituição era uma ameaça à liberdade das mulheres. Elas também viam a prostituta como uma mulher ingênua que era enganada e, conseqüentemente, obrigadas a realizar essa atividade e culpavam os homens e os intermediadores da atividade pela questão da prostituição, pois eles eram, respectivamente, os consumidores diretos do serviço e os que facilitavam o mercado (DE VRIES, 2005).

A partir desses debates e da influência da corrente abolicionista, a sociedade europeia passou a se atentar para a questão e a perceber que não se tratava apenas da prostituição espontânea em si, mas sim de algo que vitimava as mulheres da época. Assim, surge o conceito de tráfico de escravas brancas como a atividade de captura ou recrutamento de uma mulher ou garota branca, contra a sua vontade, mediante o uso força, engano ou drogas para posterior exploração sexual ou prostituição em um país estrangeiro (DOEZEMA, 2000).

As táticas de coerção utilizadas pelos traficantes consistiam em mulheres providenciar documentos de identidade falsos, caso as vítimas fossem menores de idade, prometer falsos casamentos, além de outros métodos que viessem a ser necessários. “Nesse período, Buenos Aires e Rio de Janeiro foram as capitais do tráfico internacional de mulheres na América do Sul e também a porta de entrada de mulheres traficadas para as demais cidades do continente” (RODRIGUES, 2012, p.54).

As preocupações políticas e morais da época a respeito do tráfico de escravas brancas impulsionaram as primeiras manifestações internacionais com as questões do tráfico internacional de pessoas. Já no final do século XIX, os Estados começaram a organizar conferências e elaborar leis no sentido de regulamentar a questão da prostituição e, conseqüentemente, do tráfico internacional de pessoas.

## **2.2 Os primeiros instrumentos internacionais sobre o tema**

A primeira conferência internacional para discutir a questão do tráfico internacional de mulheres ocorreu no ano de 1895, em Paris e proporcionou o surgimento de outros espaços de discussão em Amsterdã, Budapeste e Londres. A conferência de Londres foi realizada em 1899 e teve como resultado a criação da *Association pour la Repression de la Traite de Blanches*, dirigida pelo *International Bureau for the Suppression of the International White Slave Traffic*, que era uma organização comprometida em combater o tráfico de mulheres (AUSSERER, 2007).

Em 1902, aconteceu outra conferência sobre o tema em Paris, reunindo treze países, que deu origem ao primeiro instrumento internacional oficial tratando do tráfico de escravas brancas. O Protocolo de Paris ou Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas foi elaborado em 1904, dois anos após a conferência, e tratava de forma prioritária do deslocamento de mulheres para fins de prostituição. Esse instrumento teve um caráter reducionista, pois não tratava da questão do tráfico de pessoas para outras finalidades, restringindo-se apenas ao tráfico para fins de exploração sexual (AUSSERER, 2007).

Esse acordo tinha um caráter essencialmente moral e visava punir os traficantes que ludibriavam as mulheres vítimas para a prática da prostituição, ou seja, para atingir fins imorais de acordo com os valores sociais da época baseados em uma perspectiva conservadora a cerca da sexualidade e da autonomia da mulher. Ademais, o acordo também previa ações de investigação e medidas de proteção como a vigilância de portos e rodoviárias (DE VRIES, 2005).

No ano de 1910, aconteceu uma nova conferência em Paris que resultou na adoção da Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas que teve uma preocupação com as causas do problema. Assim, a convenção representou um avanço no debate sobre o tema, na medida em que se preocupava com a análise das razões pelas quais as mulheres eram traficadas e com a existência de um público consumidor, que viabilizava a existência e o crescimento dessa atividade (BANDEIRA, 2014).

A Convenção de 1910 definia o tráfico e o favorecimento à prostituição como o aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com o seu consentimento, de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição. Tratando-se de mulher casada ou solteira maior, a conduta só deveria ser punida se aquelas condutas tivessem sido praticadas “com fraude ou por meio de violências, ameaças, abuso de autoridade, ou qualquer outro meio de constrangimento”. “Entretanto, é facultado aos Estados partes dar a mesma proteção à mulher casada ou solteira maior independentemente da ocorrência de fraude ou de constrangimento.” (CASTILHO, 2007, p.11).

Após o fim da Primeira Guerra Mundial e surgimento da Liga das Nações foram assinadas duas convenções a respeito do tema em Genebra: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças em 1921 e a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores em 1933.

A primeira convenção contou com a participação de vinte e oito países e ampliou o objeto de proteção legal abarcando também as crianças, aumentou a maioridade para 21 anos completos e suprimiu o uso do termo “escravas brancas”. Entretanto, permaneceu a ideia de

que somente o ato de recrutar pessoas contra sua própria vontade era criminalizado, negligenciando assim a situação a mulher submetida também contra sua vontade em bordéis, sendo este considerado um problema de legislação interna. Já a segunda convenção trouxe uma mudança significativa passando a criminalizar a conduta de recrutar mulheres, independente de haver consentimento ou não (BANDEIRA, 2014).

Os instrumentos internacionais que tratavam do tráfico internacional de pessoas, implantados antes do fim da Segunda Guerra Mundial e da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), preocupavam-se com o combate à prostituição, e não levaram em consideração questões econômicas, sociais, culturais e psicológicas que também se relacionam de forma íntima com a temática. Porém, a partir 1949, por meio da Convenção das Nações Unidas sobre a Supressão do Tráfico de Pessoas e Prostituição de Outros, os instrumentos legais passaram a contemplar questões mais humanitárias e a considerar o tráfico como uma violação do princípio da dignidade da pessoa humana, prejudicando o bem estar individual e coletivo.

De acordo com Anne T. Gallagher (2010, p. 58-59)

In 1949, the various white slavery/trafficking agreements were consolidated into one instrument: the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. The 1949 Convention, which, had eighty-one States Parties, is limited to trafficking for prostitution and ostensibly applies to both women and men. It aims to prohibit and control the (undefined) practices of trafficking, procurement, and exploitation, whether internal or cross-border, and irrespective of the victim's age or consent. It declares both trafficking and prostitution to be "incompatible with the dignity and worth of the human being" and a danger to "the welfare of the individual, the family and the community."<sup>5</sup>

Quando os direitos humanos deixam de ser um anseio isolado de alguns Estados e passam a ter uma amplitude global, ocorre o processo de internacionalização desses direitos que ganha força com o fim da 2ª Guerra Mundial. A partir de então, já não era mais possível que a comunidade internacional fechasse os olhos às graves violações de direitos perpetradas no interior dos estados, bem como era essencial garantir o valor supremo à dignidade humana (COMPARATO, 2010).

---

<sup>5</sup> Em 1949, os vários acordos de escravidão e tráfico de seres humanos foram consolidados em um único instrumento: a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outros. A Convenção de 1949, que tinha oitenta e um Estados Partes, limita-se ao tráfico para prostituição e aplica-se ostensivamente a mulheres e homens. Pretende proibir e controlar as práticas (indefinidas) de tráfico, aprovisionamento e exploração, seja interna ou transfronteiras, independentemente da idade ou do consentimento da vítima. Declara que tanto o tráfico como a prostituição são "incompatíveis com a dignidade e o valor do ser humano" e um perigo para "o bem-estar do indivíduo, da família e da comunidade" (GALLAGHER, 2010, p. 58 – 59, tradução nossa).

As questões a respeito do tráfico de pessoas não tiveram grande notoriedade durante o período da Guerra Fria, uma vez que os assuntos que permeavam os debates de política internacional relacionavam-se à segurança internacional, à capacidade dos Estados de evitar um conflito nuclear entre as duas superpotências e à bipolaridade, sendo que pouca atenção era atribuída às matérias humanitárias.

Entretanto, foram realizadas algumas convenções e programas de ação tratando da proteção dos direitos das mulheres e dos direitos humanos de forma geral que também trouxeram questões pertinentes ao tráfico de mulheres. Em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres obrigava os Estados partes a implementar medidas apropriadas para suprimir todas as formas de tráfico e de exploração envolvendo a prostituição de mulheres.

Outro exemplo foi o lançamento, em 1992, do Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil da Organização das Nações Unidas. Esse programa representou um grande avanço no debate sobre essas questões e foi levado a discussão na Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 1993, onde foi salientada a importância de se discutir também a eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres (CASTILHO, 2007).

A Conferência Mundial sobre a Mulher de Beijing, que ocorreu em 1995, aprovou outra Plataforma de Ação. Em relação à violência contra a mulher, um dos três objetivos estratégicos fixados consistia em eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico. Foi acolhido apenas o conceito de prostituição forçada como forma de violência e não o conceito de prostituição como um todo (CASTILHO, 2007).

A retomada das discussões mais específicas a respeito do tráfico de pessoas no cenário internacional ocorre no final da década de noventa e nos anos dois mil para permear as relações internacionais com uma nova agenda, mais preocupada com questões sociais, que passou a contemplar temas antes considerados *low politics* sob a ótica do esquema estratégico da Guerra Fria. A expansão do processo de globalização e o consequente crescimento da mobilidade de pessoas também permitiu a retomada das discussões sobre o tema (ARY; MAIA, 2008).

### **2.3 Tráfico internacional de pessoas na contemporaneidade: conceito e modalidades**

No final do século XX, mais precisamente na década de noventa, foram realizadas inúmeras conferências e eventos cujo tema principal era à proteção dos direitos humanos. Essas conferências internacionais trataram de assuntos diversos e correlatos, como meio ambiente, direito das mulheres e crianças, pobreza, entre outros relacionados às minorias. Essas conferências proporcionaram a criação de uma agenda social das Nações Unidas e uma mudança substancial no padrão nas Relações Internacionais, haja vista que o Estado não mais se apresentava como o único protagonista no cenário internacional, como nos debates clássicos dessa área de estudo.

Destarte, a inserção dos direitos humanos no cenário internacional, assim como a configuração de um mundo com supressão de fronteiras, que permitiu a livre circulação dos mais diversos fluxos, inclusive de seres humanos, trouxe à tona novos problemas a serem debatidos. A consolidação de inúmeras redes criminosas transnacionais é um desses temas e ele proporcionou a retomada da questão do tráfico internacional de seres humanos, hoje, com contornos diferentes daqueles apresentados no passado.

O principal instrumento legal internacional que trata do tráfico internacional de pessoas foi elaborado durante a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Também conhecido como Convenção de Palermo, ele foi aprovado pela Assembleia - Geral da ONU em 15 de novembro de 2000 e possui três protocolos adicionais, entre eles, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. Esse protocolo foi recepcionado pela legislação brasileira no ano de 2004, através do Decreto nº 5.017 que traz no seu art.3º a definição mais utilizada para conceituar tráfico internacional de pessoas. Tal dispositivo aduz:

A expressão 'tráfico de pessoas' significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos [...]<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.**

A partir da leitura desse artigo, é possível concluir que existem elementos típicos capazes de caracterizar o tráfico de pessoas e diferenciá-lo de outros fenômenos semelhantes. O primeiro elemento refere-se ao deslocamento de pessoas. O tráfico de pessoas pode ocorrer dentro de um mesmo país ou mesmo cruzando as fronteiras internacionais. “Esse deslocamento é composto de três etapas: a fase do aliciamento ou da captação; a do transporte ao local de destino; e a fase de exploração das vítimas” (ARY, 2009, p. 58).

O segundo elemento é o emprego de meios ilícitos nas etapas referentes ao deslocamento. Para isso, é importante salientar que o tráfico internacional de pessoas só se configura se forem utilizados meios coercitivos psíquicos ou físicos que possam, dessa forma, interferir no consentimento ou vontade da vítima. Por fim, o terceiro elemento é a exploração. Esse é o aspecto que realmente torna o tráfico de pessoas distinto de outros delitos que a ele se assemelham, pois se vincula à ideia de auferir alguma vantagem econômica das vítimas. “Essa exploração envolve uma série de violações aos direitos humanos protegidos pela legislação brasileira e internacional” (ARY, 2009, p. 58).

Para a ocorrência desse crime, é pressuposto essencial que seja comprovada ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou situação de vulnerabilidade, bem como a oferta de vantagens para a obtenção do consentimento da vítima. “A licitude ou ilicitude da atividade a qual a referida vítima se propôs a realizar não se apresenta como relevante para a configuração do crime, mas sim se ocorrera violação de sua liberdade pelo traficante” (ARY; MAIA, 2008, p. 498).

Apesar da existência desses elementos, confundir o tráfico internacional de pessoas com outros fenômenos é muito comum, especialmente com o tráfico de migrantes. Isso ocorre por que o tráfico internacional de pessoas pressupõe um movimento migratório, já que o crime se consuma em um Estado diferente do Estado de origem da vítima. Entretanto, existem diversos aspectos que os distinguem.

Primeiramente, o tráfico de migrantes é tratado no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. Esse protocolo, promulgado pelo Decreto nº 5.106, de 12 de março de 2004, define o tráfico de migrantes nas alíneas “a” e “b” do seu artigo terceiro:

- a) A expressão “tráfico de migrantes” significa a promoção com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente;

b) A expressão “entrada ilegal” significa a passagem de fronteiras sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.<sup>7</sup>

Outro elemento que diferencia a migração ilegal do tráfico de pessoas é o consentimento. O contrabando de migrantes se verifica quando uma pessoa é transportada de forma consensual por terceiros a outro país, através de meios ilegais. A utilização de meios ilegais se dá porque essa pessoa não pode ingressar no país destino pelos meios legais, por não ser nacional ou residente permanente e não preencher os requisitos necessários para a obtenção do visto exigido. A intenção das pessoas que realizam o transporte, portanto, é com a obter, direta ou indiretamente, benefício financeiro (ARRUDA, 2011).

No tráfico de pessoas, seja nacional ou internacional, ou o consentimento não existe, ou é viciado por coação, fraude ou outros métodos. O tráfico é praticado principalmente por redes criminosas cujas ações permitem a entrada e a permanência de pessoas em lugares diferentes do seu, lugar de origem, seja em território nacional ou estrangeiro, de forma temporária ou não, para o exercício de trabalhos irregulares.

Outro elemento que distingue os dois fenômenos é o momento de sua consumação. O tráfico de migrantes é consumado no momento da entrada ilegal da pessoa em território de Estado estrangeiro. O tráfico internacional de pessoas pressupõe, além da entrada da vítima em território estrangeiro, a ocorrência da exploração seja ela sexual, de seu trabalho, através do casamento forçado, da adoção ilegal ou da prática de remoção de órgãos.

Uma significativa distinção entre eles também é a repercussão que cada um provoca no sistema de proteção dos direitos humanos. O tráfico de pessoas envolve o deslocamento de pessoas através de atos de coerção ou o aproveitamento de uma condição de vulnerabilidade social, com a intenção de exploração e obtendo benefício financeiro. Sendo assim, considera-se que há uma explícita e grave violação dos direitos humanos, especificamente os direitos à vida, à liberdade e de não ser submetido à escravidão em nenhuma de suas formas. O tráfico de migrantes, em contrapartida, não contém o elemento da coerção ou do engano, já que pressupõe a participação voluntária do migrante, fazendo com que esse ato não seja reconhecido como uma violação dos direitos humanos, mas sim, uma infração administrativa a ordem pública ou ao Estado, bem como uma violação às leis migratórias (ARRUDA, 2011).

A caracterização atual do tráfico de seres humanos se encontra desprendida de uma abordagem restrita a questão da prostituição de mulheres e traz novos elementos pertinentes para a realidade atual e para a ampla proteção dos direitos humanos. Trata-se de um fenômeno

---

<sup>7</sup> BRASIL. Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.**

complexo e multidisciplinar, que envolve debates acerca de fluxos migratórios, soberania estatal, política externa, conflitos internos dos Estados, delimitação de fronteiras e globalização.

Ademais, existem diversas modalidades de tráfico internacional de pessoas diferenciadas pela finalidade a qual se destinam as vítimas. Os principais objetivos dos traficantes de pessoas são usar as vítimas para exploração sexual, trabalho escravo e remoção de órgãos.

O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual é o mais comum e, de acordo com dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (2009), essa modalidade atinge principalmente mulheres e meninas. Segundo a UNODC, no tráfico para fins de exploração sexual 66% das vítimas são mulheres, 13% são meninas, 12% são homens e 9% meninos (UNODC, 2009).

A existência do comércio sexual como um mercado intenso, a demanda por sexo de baixo custo e com pessoas exóticas, de diferentes etnias e vulneráveis, além da falta de regulamentação trabalhista da atividade dos profissionais do sexo facilitam a existência de tráfico internacional de mulheres em números alarmantes para essa finalidade.

Essa prática não inclui apenas a prostituição, mas também outros serviços de entretenimento sexual. Contudo, a definição de quais atos são considerados ilegais não está explícita no Protocolo de Palermo, cabendo a cada Estado interpretar o problema de acordo com sua legislação interna e de acordo com o caso concreto.

Desde o momento do aliciamento, a vítima adquire uma dívida com o grupo de traficantes que corresponde aos gastos iniciais que eles tiveram com aquela pessoa, como passagens, documentos e determinada quantia em dinheiro necessária para entrar em determinados países. Chegando ao destino, os documentos são retirados da pessoa e ela começa a trabalhar, muitas vezes, imediatamente. O valor pago por programa é irrisório e uma parte dele deve ser destinada ao grupo de traficantes (SIQUEIRA, 2013).

Essas pessoas vivem confinadas e totalmente dependentes dos traficantes, pois são eles que lhes proporcionam moradia, alimentação, roupas, entre outras despesas básicas. Toda essa despesa contínua é somada a dívida inicial formando um montante praticamente impagável para as vítimas, o que configura uma situação de escravidão.

Outro propósito para o qual as vítimas de tráfico internacional de pessoas são destinadas é o trabalho escravo ou forçado. Apesar das particularidades de cada país, a Organização Internacional do Trabalho (2005) aponta que 20% do trabalho forçado no mundo está relacionado de forma direta com tráfico internacional de pessoas. Por trabalho forçado

entende-se aquele onde a pessoa sofre constantes ameaças de sanções e não é realizado de forma não voluntária (OIT, 2005).

Essa nova forma de escravidão do trabalhador, também pode ser denominada de “escravidão contemporânea” ou “escravidão moderna” é caracterizada pela superexploração do trabalhador e do trabalho, que não é prestado de acordo com as condições mínimas necessárias de um trabalho decente, produtivo e adequado, além de não ser exercido com segurança e remuneração devida (PEREIRA, 2015).

O trabalho forçado representa um grande retrocesso histórico mundial, totalmente contrário aos ideais de desenvolvimento e de supremacia dos direitos humanos consolidados pela sociedade e tutelados internacionalmente. No Brasil, inclusive, o combate ao trabalho escravo ganhou *status* constitucional com a promulgação da emenda constitucional nº 81 de 2014 que prevê a expropriação de propriedades rurais e urbanas que se utilizem de trabalho escravo, demonstrando a necessidade de lidar de forma séria com o problema. De acordo com esse dispositivo legal:

Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:  
"Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.<sup>8</sup>

O processo de aliciamento e transporte dos trabalhadores forçados é semelhante aquele aplicado para as vítimas de exploração sexual. Segundo a OIT (2009), as pessoas são recrutadas por um aliciador, chamado de “gato”, que lhes oferece trabalho em fazendas, com o pagamento de salários, garantia de alojamento, transporte gratuito e alimentação. Entretanto, ao chegarem no local de trabalho, as pessoas encontram péssimas condições de trabalho e ampla restrição de liberdade, além de serem informadas que já contraíram uma dívida com o patrão em virtude das despesas iniciais como transporte e alimentação, caracterizando uma servidão por dívida (OIT, 2009).

Outra modalidade de tráfico de pessoas é aquela que se destina a retirada de órgãos e tecidos para comercialização.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014. Dá nova redação ao artigo nº 243 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 2014.**

A Declaração de Istambul sobre Tráfico de Órgãos e Turismo de Transplante é o instrumento internacional mais importante que trata desse tema e representa um meio jurídico capaz de gerir, regulamentar e fiscalizar as atividades de doação e transplante de órgãos. Essa declaração, da qual o Brasil é um país signatário, define o tráfico de órgãos e tecidos nos seguintes termos:

**O tráfico de órgãos** consiste no recrutamento, transporte, transferência, refúgio ou recepção de pessoas vivas ou mortas ou dos respectivos órgãos por intermédio de ameaça ou utilização da força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou recepção por terceiros de pagamentos ou benefícios no sentido de conseguir a transferência de controlo sobre o potencial doador, para fins de exploração através da remoção de órgãos para transplante.<sup>9</sup>

A prática da remoção de órgãos e tecidos para posterior comercialização é uma atividade bastante difundida devido às deficiências legais dos Estados em relação à doação de órgãos, bem como pelas dificuldades em se investigar os delitos, visto que a prática envolve também a ação médicos, enfermeiros, entre outros profissionais da área de saúde desonestos. O crescimento dessa atividade criminosa acontece por que, em muitos países, inclusive no Brasil, a lista de espera para o transplante é longa e dá espaço para que os traficantes construam um mercado consumidor de órgãos e tecidos por meios ilegais, através da exploração de doadores (geralmente, pessoas de baixa renda) e daqueles que necessitam muito da doação (SIQUEIRA, 2013).

O tráfico de pessoas para fins de remoção de órgãos se caracteriza quando terceiro, utilizando-se de fraude, coerção, força, engano, abuso de autoridade ou posição de vulnerabilidades, recruta ou transporta uma pessoa com o propósito de remover seus órgãos. Ou seja, deve haver o transporte da vítima. O mero transporte do órgão de forma isolada não caracteriza o tráfico (PEREIRA, 2015).

Insta ressaltar que o nosso ordenamento jurídico permite que possamos dispor de partes do corpo desde que, para isso, exista um motivo justo, como, por exemplo, no caso da doação de órgãos a título gratuito, de acordo com a Lei nº 9.434 de 1997 que trata da disposição gratuita de tecidos, órgãos e partes do corpo humano no direito brasileiro. O que não se permite é a comercialização de órgãos ou a venda onerosa de estruturas corporais, por

---

<sup>9</sup> A Declaração de Istambul sobre tráfico de órgãos e turismo de transplante foi organizada pela OMS em conferência da qual participaram entidades médicas, científicas e governamentais de 150 países que preocupados com o aumento substancial do Tráfico de órgãos e tecidos humanos e a pouca atenção dispensada ao tema, estabeleceram princípios básicos para lidar com a matéria. Por se tratar de uma Declaração de princípios, ela não gera a obrigação aos Estados. Até a presente data, o único instrumento legal no plano internacional aborda o tema é o Protocolo de Palermo (2000).

que não se pode atribuir valor econômico à lesão sofrida pelo ser humano que se submete a tais procedimentos cirúrgicos, já que, além da violabilidade do corpo físico, a pessoa também sofre agressões psicológicas pelo fato de se mutilar em troca de retribuições pecuniárias.

#### **2.4 Principais causas do tráfico internacional de mulheres**

Os fatores que contribuem para a incidência do tráfico internacional de mulheres são diversos e variam de acordo com os países envolvidos. Portanto, ao analisá-los, deve-se levar em consideração não somente as mudanças sociais e econômicas globais como também aquelas que acontecem em nível local, nos lugares onde o processo do tráfico começa (GAATW, 2006).

Quanto às principais causas da ocorrência desse crime, a Organização Internacional do Trabalho aponta: a pobreza, a ausência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero, a instabilidade política, econômica e civil em regiões de conflito, violência doméstica e emigração indocumentada (OIT, 2005).

Estudos indicam que o preconceito de gênero e a situação de marginalização da mulher são importantes contribuintes para o *sex-trade*. As autoridades dominantes da literatura relacionada ao tráfico de mulheres acreditam ser de fundamental importância incluir o potencial impacto da desigualdade de gênero como um fator propulsor para o tráfico. Existe um corpo de evidências que sugere que as mulheres são mais vulneráveis economicamente em sociedades onde o preconceito de gênero é praticado. Conseqüentemente, isso as torna mais susceptíveis de serem atraídas pela possibilidade de migrar em busca de melhores alternativas sociais e econômicas (FELKI; JANI, 2015).

Em muitos países onde há desigualdades de gênero, as mulheres enfrentam obstáculos legais e culturais significativos. Nesses lugares, as mulheres são subjugadas e oprimidas no seio da família, comunidade e sociedade em geral. Assim, a perspectiva de encontrar um emprego no estrangeiro, apesar do nível de risco do tráfico, torna-se mais interessante (FELKI; JANI, 2015).

A globalização, como um fenômeno que provoca mudanças econômicas, políticas e sociais, é considerada uma das causas do tráfico internacional de mulheres. Ela promove uma maior integração entre os Estados, redução ou remoção de barreiras comerciais e o auxílio e o incentivo ao movimento livre de bens e pessoas. Sendo assim, a globalização incentiva o deslocamento de pessoas entre os diversos países, o que facilita a ocorrência de tráfico. Ademais, ela provoca o aumento do desemprego estrutural, deixando as trabalhadoras mais

vulneráveis e sujeitas às condições de trabalho abusivas e propensas a aceitar ofertas de trabalho fora dos seus países de origem ou migrarem em busca de novas oportunidades.

A promoção do turismo sexual é também um fator que contribui para o tráfico de mulheres. O tráfico internacional de mulheres nem sempre tem como objetivo a prostituição, e como essa situação de prostituição é, muitas vezes, voluntária, não há configuração de tráfico. Porém, sem dúvidas, existe uma forte conexão entre estrangeiros relativamente ricos que procuram o sexo com mulheres de países em desenvolvimento na indústria sexual e o tráfico como instrumento apto a atender essa demanda (GAATW, 2006).

Os conflitos armados colaboram para a incidência do tráfico, por que embora as mulheres raramente participem no combate ativo, elas sofrem as suas consequências, como a vulnerabilidade ao abuso sexual e ao serviço doméstico forçado e a falta de segurança no país envolvido. Em virtude desse contexto, muitas delas tornam-se empobrecidas e resolvem se deslocar para outro país em busca de uma melhor situação de vida. Em muitos casos, isto conduz essas mulheres às propostas dos traficantes. Existem também situações de conflito armado nas quais o tráfico ocorre como resultado da necessidade de recrutar forças (GAATW, 2006).

As leis e políticas repressivas e restritivas de migração atuam nesse contexto fazendo com que pessoas procurem agentes para facilitar seu deslocamento pelas fronteiras, de forma ilegal. Embora a travessia seja bastante perigosa, insalubre e os agentes trabalhem de forma abusiva, o interesse principal do migrante ilegal é a sua sobrevivência econômica e a sobrevivência econômica de suas famílias. Assim, essas pessoas aceitam qualquer proposta em troca do sonho de obter melhores condições de vida e, muitas vezes, acabam como vítimas de tráfico.

Caroline Ausserer (2007) observa que na maioria dos países onde há uma ênfase dos governos ao combate à migração não documentada como resposta para reduzir ou erradicar o tráfico de pessoas, os interesses dos sujeitos em situações de tráfico são subordinados aos interesses do Estado, materializados no discurso de repressão ao crime. A associação do tráfico de pessoas a formas de migração não documentada conduz à sua conexão com a ilegalidade e a criminalidade, reforçando a imagem do traficado como ameaça à segurança nacional. Assim, a deportação das pessoas e políticas de migração mais estritas são consideradas soluções para o problema (AUSSERER, 2007). No entanto, com a adoção dessas políticas, o fluxo de pessoas traficadas não parece ter terminado ou mesmo diminuído, especialmente, no que diz respeito às mulheres.

A fronteira ainda conserva as funções políticas de defesa da soberania dos Estados e de delimitação de territórios. Porém, é possível perceber que as fronteiras agregaram novas funções em face da globalização, passando, de forma geral, a serem espaços de intensa articulação, troca de informações, comunicação, convivência e interatividade cultural. Portanto, essa reconfiguração espacial e funcional levou a um aumento da circulação de pessoas e ao estabelecimento de uma população fronteiriça em diversos espaços, o que representa um contraponto às políticas restritivas de circulação de pessoas (PEREIRA, 2015).

O Protocolo de Palermo aduz que as políticas adotadas pelos Estados signatários para o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas devem levar em consideração elementos como a pobreza, o subdesenvolvimento e a falta de igualdade nas oportunidades, pois esses são os principais fatores responsáveis por delinear um contexto de vulnerabilidade que coloca as mulheres e as crianças como potenciais vítimas para os traficantes. De acordo com o artigo 9º do Protocolo de Palermo:

1. Os Estados Partes estabelecerão políticas abrangentes, programas e outras medidas para:
  - a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas; e
  - b) Proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimação.
2. Os Estados Partes envidarão esforços para tomarem medidas tais como pesquisas, campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação, bem como iniciativas sociais e econômicas de forma a prevenir e combater o tráfico de pessoas.
3. As políticas, programas e outras medidas estabelecidas em conformidade com o presente Artigo incluirão, se necessário, a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.
4. Os Estados Partes tomarão ou reforçarão as medidas, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico.
5. Os Estados Partes adotarão ou reforçarão as medidas legislativas ou outras, tais como medidas educacionais, sociais ou culturais, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, a fim de desencorajar a procura que fomenta todo o tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, conducentes ao tráfico.<sup>10</sup>

Apesar da existência de todas essas causas, o relatório da Organização Internacional do Trabalho (2005) enfatiza que não podemos apontar apenas essas questões socioeconômicas e políticas como as únicas determinantes do tráfico de mulheres, uma vez que outros aspectos devem ser igualmente considerados. Um importante fator, nesse caso, seria a existência de um mercado consumidor consolidado nos países destinatários de mulheres traficadas. A existência de demanda por serviços forçados estimula a busca por mercadorias, o que

---

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.**

contribui com prática deste crime (OIT, 2005). Além disso, a alta lucratividade dessa prática deve contribuir para que medidas mais efetivas para erradicar o tráfico sejam adotadas.

## **2.5 Globalização e migrações internacionais: relações com o tráfico de mulheres**

Os fluxos de migração são frequentes no mundo desde os mais remotos tempos. No entanto, a quantidade de migrantes variou dependendo do período histórico, sendo a motivação para esses deslocamentos muito diversa. As migrações começaram a ter grande impacto internacional depois da formação dos Estados – nacionais e do consequente surgimento das fronteiras e da definição do conceito de soberania estatal (SILVA, 2014).

Reconhecer a importância do Estado nas migrações internacionais não significa afirmar que ele é necessariamente o fator mais relevante na formação e na manutenção dos fluxos. As migrações internacionais não são causadas principalmente pela ação do Estado. “No entanto, ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem” (REIS, 2004, p. 150).

O fato do Estado adquirir a capacidade de determinar as pessoas que podem ou não entrar em seus domínios territoriais não foi suficiente para impedir os movimentos migratórios, pois ainda existe a necessidade de busca pela sobrevivência e por melhores condições de vida, além de pessoas fugindo de catástrofes ambientais e de perseguições políticas. Entretanto, isso instituiu categorias para os migrantes que variam de acordo com a sua situação legal (SILVA, 2014).

Atualmente, as migrações são classificadas como forçadas ou espontâneas. “Em geral, medidas de proteção são adotadas para aqueles que são oficialmente considerados pelos Estados como deslocados forçados, enquanto que os considerados migrantes espontâneos devem procurar alternativas de regularização ou sofrem com medidas restritivas” (CORRÊA et al., 2015, p. 221-222).

De acordo com Reis (2007, p.16):

Os Estados agem sobre os fluxos mediante a elaboração e execução de diferentes políticas, por meio das quais eles buscam promover ou dificultar a circulação e a integração de imigrantes, ou de alguns tipos de imigrantes, seja por razões econômicas, demográficas, sociais ou culturais, seja para promover interesses de política externa. Ao mesmo tempo, o incremento dos fluxos e a fixação dos imigrantes nos países de destino provocam alterações na composição da população

de países emissores e receptores, que se refletem sobre a vida e as decisões políticas dos Estados, e também interferem diferentemente na relação entre eles.<sup>11</sup>

A receptividade em cada Estado, portanto, não é uniforme e a migração ilegal passa a ser uma alternativa para aqueles que desejam entrar e permanecer em outro Estado e não pode fazê-lo de forma regular. Assim, a migração ilegal se constitui como uma maneira de buscar melhores condições de vida e trabalho, usufruir das oportunidades do mundo globalizado e sair da situação de vulnerabilidade.

As transformações políticas, econômicas e sociais advindas do fenômeno da globalização delinearão uma nova configuração dos movimentos migratórios a partir da década de noventa. Dessa forma, a ideia de um mundo livre de fronteiras impeditivas da movimentação de humana, em grande escala, criou a sensação de que o trânsito livre entre os Estados abrange as pessoas de forma igualitária. Contudo, não é isso que acontece verdadeiramente.

Destarte, o estabelecimento de rígidas políticas de controle migratório expõe uma contradição entre a liberalização do movimento de pessoas entre os Estados, característica típica do mundo globalizado, e a restrição dessas fronteiras, buscando-se evitar que migrantes venham a integrar essas sociedades através da difusão da ideia de que a imigração e os imigrantes põem em risco a segurança e a integridade do Estado. Grande parte da população dos países receptores, motivada seja pela crise econômica, seja pela ameaça do terrorismo ou do narcotráfico, ou também pela xenofobia, pressiona os respectivos governos no sentido de fechar as portas para a imigração (REIS, 2004).

A questão do tráfico internacional seres humanos, em pleno século XXI, se apresenta como uma das consequências desse contexto. Esse tipo de política de restrição não tem se mostrado apropriada para reduzir a incidência do tráfico internacional de pessoas, mas simplesmente atua antagonizando os indivíduos culturalmente diferentes e intensificando essa prática. As políticas que controlam as migrações internacionais e o tráfico de pessoas apenas serão eficazes quando abordarem, de maneira ampla, as causas impulsionadoras da demanda e da vulnerabilidade dos que almejam melhores oportunidades.

A estruturação de um maior controle policial e de fiscalização de fronteiras associadas a uma depreciação da importância dada aos princípios e dispositivos legais que tratam dos direitos humanos internacionalmente aceitos e consolidados ocasionam conflitos e tensões

---

<sup>11</sup> REIS, Rossana Rocha **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. 1ª edição. São Paulo: Hucitec, 2007, p. 16.

relacionadas aos fluxos migratórios, bem como o enfraquecimento do próprio Estado e da democracia (SILVA, 2014).

Construir categorias de seres humanos que são definidos em grande parte por diferenças culturais, pela falta de documentos ou pelo fato de não serem considerados cidadãos traz reflexões importantes sobre os princípios que têm sido tradicionalmente ligado ao "nós". “A restrição à livre circulação dos povos levanta questões importantes sobre o significado de valores como a democracia e os direitos humanos em uma era de globalização, quando as fronteiras significam pouco e muito ao mesmo tempo” (DOTY, 2014, p. 210, tradução nossa).

## **2.6 O crime organizado internacional e o tráfico internacional de mulheres**

A sociedade contemporânea é caracterizada por sua complexidade, por seu dinamismo, pelo estreitamento das relações sociais e redução de fronteiras. Essas relações sociais, travadas nas diferentes esferas de convivência humana, tem sido objeto de constantes debates nos mais diversos ramos do conhecimento científico.

O avanço e crescimento constantes da interação entre as nações e o fenômeno da globalização figuram como alguns dos principais protagonistas desse cenário na medida em que proporcionam a cooperação e, ao mesmo tempo, funcionam como catalizadores de desigualdades no plano internacional.

De fato, essa nova realidade tem se intensificado bastante no último século e tem adquirido grande importância econômica, social e política, pois proporciona o surgimento de relações mercantis entre pessoas, Estados e organismos internacionais e a consequente criação de corporações multinacionais, bem como avanços na indústria, transporte e economia global. Entretanto, também tem permitido o surgimento da criminalidade internacional, de desigualdades, de violações aos direitos humanos e intensificado a fragilidade de alguns grupos sociais.

Nesse contexto, o crime organizado internacional surge como uma ameaça a paz e a proteção internacional dos direitos humanos, na medida em que viabiliza a prática e disseminação de muitas atividades ilícitas, como o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, o contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado transnacional define grupo criminoso organizado em seu artigo 2º como:

grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção [contra o Crime Organizado Transnacional, com

a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material.<sup>12</sup>

De acordo com o entendimento de Francisco Bismark Borges (2005, p.9):

O crime organizado dispõe de uma estrutura organizacional bastante complexa e hierarquizada, possuindo divisão sistematizada de funções infiltrações em órgãos do poder administrativo, legislativo e judiciário, sistemas informatizados e interligados transnacionalmente, tecnologia de ponta e mão-de-obra altamente qualificada, dentre muitos outros atributos.<sup>13</sup>

Segundo Eduardo Araújo da Silva (2003), é característica principal do fenômeno da criminalidade organizada a acumulação de poder econômico, pois a relação entre o capital investido e o lucro obtido é bastante favorável ao lucro, visto que o investimento é relativamente pequeno, enquanto que o lucro é vultuosamente maior. Como consequência, tem-se o alto poder de corrupção das organizações criminosas, pois há uma necessidade de justificar o lucro obtido de maneira ilícita. Assim, os criminosos utilizam as formas mais variadas de lavagem de dinheiro, como armazenamento de dinheiro nos paraísos fiscais, para facilitar seu o trabalho (SILVA, 2003).

Com a evolução tecnológica dos meios de comunicação e, principalmente, com a velocidade de propagação de informações através da internet, o trabalho das forças policiais em encontrar os membros dessas organizações fica bastante dificultado, fragilizando a segurança nacional e internacional.

Sendo assim, o crescimento do poder econômico de uma determinada organização criminosa é diretamente proporcional à ameaça que ela representa para certo Estado e para o sistema internacional, visto que a sofisticação de seus recursos debilita a ação dos atores estatais e torna o combate ao crime organizado dispendioso (GOMES, 2009).

Diante desse cenário, o combate ao crime organizado internacional e, mais precisamente, o combate ao tráfico internacional de mulheres deve ser realizado de forma integrada, através de parcerias estratégicas entre os Estados e entre Estados e Organizações Internacionais, a fim de obter trocas de informações precisas e realizar pesquisas mais detalhadas (MARWELL, 2009).

“Diante da gravidade e do caráter transnacional do crime organizado, somente uma legislação internacional sincronizada e somada a uma eficiente cooperação pode ser eficaz nos âmbitos de prevenção e repressão dessa prática” (GOMES, 2009, p. 21).

---

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 mar. 2004.**

<sup>13</sup> BORGES FILHO, Francisco B. **Crime organizado transnacional – tráfico de seres humanos.** Revista eletrônica Universo Jurídico. Ano X. Junho, 2005, p.9.

Assevera Villalba (*apud* ARY, 2009) que existem tipologias para classificar as organizações criminosas que praticam tráfico de pessoas de acordo com seu grau de organização. Assim, elas podem ser compostas por os traficantes ocasionais, os quais apresentam caráter amador e pouca estruturação; podem ser pequenos grupos criminosos, que são organizados e especializados em determinada espécie de atividade; e, por fim, grandes organizações criminosas transnacionais, tratando-se de redes bem estruturadas, que realizam praticamente todas as etapas da prática criminosa, seja o transporte, obtenção de documentação falsificada, alojamento nos países de trânsito, assim como a situação de exploração posterior (ARY, 2009).

Essa classificação das organizações criminosas não é imutável. Uma entidade desse tipo pode atuar de formas diferentes a depender dos fatores de conveniência e oportunidade e, inclusive, trabalhar de forma articulada com outra organização se necessário. Mas, de forma geral, em relação ao tráfico internacional de mulheres, elas atuam em três etapas.

Primeiramente, ocorre a captação da vítima no país de origem, valendo-se de diversos artifícios, como anúncios em jornais, internet e revistas locais que oferecem empregos no exterior ou possibilidade de casamento, ou ainda explícitas ofertas para o exercício da prostituição. Também pode acontecer por meio de uma aproximação pessoal com a vítima ou com sua família, quando o traficante ganha confiança e, posteriormente, faz a oferta de trabalho em outro país (geralmente, um país desenvolvido) prometendo ascensão profissional e pessoal (GERONIMI, 2002).

A segunda etapa consiste no transporte ao país de destino. Pode ocorrer de diversas formas, mostrando, assim, a natureza dinâmica desses grupos criminosos, pois, nessa etapa, eles devem estar atentos aos controles migratórios, às leis penais dos países de origem, às formas de corromper funcionários estatais, assim como ao trajeto que será feito. É nessa fase que será viabilizada a entrada da vítima no local em que será explorada inicialmente. (GERONIMI, 2002).

A última fase consiste na exploração propriamente dita, seja na atividade proposta no contato inicial, ou de outra forma. Para ser forçada a prestar serviços contrários ao seu desígnio, normalmente, essa pessoa é mantida em cárcere privado e tem seu passaporte e seus documentos de viagem confiscados. Nessa fase, a vítima também passa por constantes ameaças de deportação ou de represálias contra ela ou contra pessoas da família, sofre violência física, entre outras que atuam como instrumentos de intimidação e constrangimento para manter a vítima inerte e temerosa em revidar (GERONIMI, 2002).

É possível perceber que a globalização trouxe benefícios e novas expectativas à vida das pessoas a partir da década de noventa. Porém, as organizações criminosas também

ganharam novas oportunidades na globalização, especialmente a viabilidade de transpassar suas atividades para além das fronteiras.

Entretanto, a Convenção de Palermo trouxe diretrizes que devem ser seguidas pelos países signatários para o combate a criminalidade organizada transnacional. Tratam-se de normas programáticas ou compromissos que os Estados deverão realizar como adaptar os ordenamentos jurídicos internos, tipificar a conduta de participação em grupo criminoso organizado, responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas que participarem em infrações graves envolvendo grupo criminoso, adotar medidas de confisco e apreensão de bens de produtos de crimes, entre outros.

A Convenção determina também a necessidade de cooperação internacional entre os Estados signatários mediante determinadas condutas, como, por exemplo: a transferência de pessoas condenadas, assistência judiciária recíproca e investigações conjuntas.

Ademais, trata-se de um acordo internacional que traduz um compromisso com o sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos, bem como valoriza a primazia destes e da dignidade da pessoa humana, através da expressa orientação de que os países partes os incorporem em suas legislações internas como princípios norteadores de suas ações em âmbito internacional.

## **2.7 O tráfico internacional de mulheres no Brasil**

O tráfico de pessoas é visto como um subproduto da globalização e umas das principais atividades ilícitas geradoras de lucro do século XXI, sendo superado apenas pelo tráfico de drogas e pelo tráfico de armas, figurando também uma grave violação de direitos humanos.

A realidade brasileira no que diz respeito ao tráfico de seres humanos é muito complexa e preocupante. Somos considerados um grande exportador de pessoas, no âmbito das Américas, especialmente de mulheres e meninas para fins de exploração sexual nos países desenvolvidos. Sob outra perspectiva, O Brasil também é considerado um país receptor e consumidor de pessoas para as mais diversas finalidades. Um exemplo disso é o acontece com a indústria da confecção na capital paulista, onde numerosas oficinas de costura do Brás e do Bom Retiro possuem contingente humano trabalhando em condições análogas a escrava, oriundas de outros países latino-americanos como Bolívia, Peru, Paraguai, assim como de países asiáticos (SIQUEIRA, 2013b).

Além disso, o Brasil é também é considerado um território de transição. Muitas pessoas de outros países sul-americanos que são traficadas para Europa, especialmente, ou outras regiões desenvolvidas do planeta permanecem um tempo em nosso território esperando condições propícias para poder viajar. Portanto, o Brasil figura como um país de origem, destino e passagem de pessoas traficadas, especialmente de mulheres (SIQUEIRA, 2013a).

Sobre o tráfico de pessoas na América Latina e a posição do Brasil nesse contexto assevera Gabriela Rodríguez Pizarro (2008, p. 207):

Latin American countries possess similar characteristics in the context of international migration and trafficking in persons. Many of them are countries of origin, transit and destination of migrants. There are strong migratory movements in the South American regions, for example, as well as in the Andean regions. Peru, Bolivia, Ecuador and Colombia are countries characterized by an important movement of their population to different countries of the world. An important migratory movement to countries of the North characterizes Central America, but there are also a large number of Nicaraguans in Costa Rica, which responds to historically bi-national migratory phenomena. The countries in the North with the largest quantity of Latin American migrants are the United States, Canada, Spain and Italy. From a regional standpoint the countries of destination for South American migrants are Brazil, Chile and Argentina. Central American countries are countries of origin, transit and destination of migration. Costa Rica, besides being a country of origin for migration to the North, is eminent in the reception of Nicaraguan migrants and Colombian asylum-seekers, as well as a large number of irregular migrants.<sup>14</sup>

Os cenários socioeconômico e cultural brasileiros são compostos por falta de moradia adequada, falta de inclusão, de serviços sociais básicos, de educação e de emprego ou trabalhos com condições precárias e formam a realidade social das famílias de baixa renda. Aliadas a esses fatores gerados pela pobreza extrema, ainda fazem parte do contexto familiar dessas pessoas a privação de liberdade, a violência doméstica, violações de outros direitos e falta de instrução. Toda essa conjuntura conduz mulheres a iniciarem o processo de mobilidade territorial, ainda muito novas, para outros países em busca de melhores condições de vida para elas e para seus familiares (DUARTE et al, 2013).

---

<sup>14</sup> Os países latino-americanos possuem características semelhantes no contexto da migração internacional e do tráfico de pessoas. Muitos deles são países de origem, trânsito e destino de migrantes. Há fortes movimentos migratórios nas regiões da América do Sul, por exemplo, bem como nas regiões andinas. Peru, Bolívia, Equador e Colômbia são países caracterizados por um importante movimento de sua população para diferentes países do mundo. Um importante movimento migratório para os países do Norte caracteriza a América Central, mas também há um grande número de nicaraguenses na Costa Rica, que caracteriza fenômenos migratórios historicamente bi-nacionais. Os países do Norte com a maior quantidade de migrantes latino-americanos são os Estados Unidos, Canadá, Espanha e Itália. Do ponto de vista regional, os países de destino dos migrantes sul-americanos são Brasil, Chile e Argentina. Os países da América Central são países de origem, trânsito e destino da migração. A Costa Rica, além de ser um país de origem para a migração para o Norte, é eminente na recepção de migrantes nicaraguenses e solicitantes de asilo colombianos, assim como um grande número de migrantes irregulares (PIZZARO, 2008, p. 207, tradução nossa).

Assim, essas mulheres se tornam vulneráveis as propostas feitas por aliciadores que se apresentam como uma chance de alcançar um futuro melhor. Ademais, o contato com alguém que já foi para o exterior ou com amigos e familiares que conhecem alguém que já foi para o exterior ou tem contato com pessoas que intermediam a ida de mulheres para o exterior constitui mais um atrativo para o deslocamento transnacional (DUARTE et al, 2013).

Durante a fase de aliciamento, muitas vezes, as mulheres não são informadas sobre a atividade que vão exercer no país de destino, como e onde vão trabalhar, ou são enganadas em relação a isso. As falsas promessas focam em ressaltar o fato de que essas mulheres ganharão em euro ou dólar (moedas mais valorizadas que o real) e que terão uma condição de vida melhor, criando expectativas positivas em relação à migração.

No entanto, a maioria dessas mulheres que aceitam sair do Brasil nesse contexto é submetida a condições degradantes como moradias insalubres, vigilância, retenção de documentos, violência física e psicológica, exploração sexual, jornadas de trabalho abusivas (variando de 10 a 13 horas), constrangimentos, exposição a contágio por doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) e uso abusivo de drogas e álcool (DUARTE et al, 2013).

No Brasil, os dados oficiais mais recentes produzidos e divulgados sobre o tráfico de pessoas são dos anos de 2012 e de 2013. O Ministério da Justiça desenvolveu o “Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: 2013” que consiste em um compendio reunindo a apresentação e a análise de dados existentes sobre o tema recolhidos em diversas instituições oficiais que possuem informações referentes ao tráfico de pessoas.

A maior parte dos dados contidos no relatório é de órgãos pertencentes ao campo da justiça e da segurança pública, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) através do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP); do Departamento de Polícia Federal (DPF); do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN); do Ministério Público Federal (MPF); e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

Mas, existem também dados de outras instituições importantes que tratam do tema como a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), a Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores (DAC/MRE), a Coordenação-Geral de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde; e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

O próprio texto do relatório afirma que os dados são produzidos por instituições diferentes, utilizando conceitos de tráfico diferentes, metodologias diferentes e perseguindo

objetivos diferentes. Portanto, é difícil realizar a interseção entre os dados e deve-se ter cautela ao se analisar conjuntamente informações, sobretudo no que diz respeito à quantificação unificada sobre o número de vítimas e ocorrências de tráfico de pessoas anuais. Por isso, o relatório opta por apresentar esses dados separadamente, estabelecendo conexões entre eles quando possível (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Quanto aos dados referentes à vítima brasileira e aos casos de tráfico internacional de pessoas, a Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores (DAC/MRE) traz importantes informações sobre o país onde ocorreu o crime e o tipo de exploração sofrido pela vítima esquematizados na tabela 1 e na tabela 2. Essas informações são coletadas, principalmente, a partir dos telegramas enviados pelas Embaixadas (com setores consulares) e Consulados a partir de contatos feitos pelas vítimas ou por outra pessoa ou instituição que tenha informação sobre a situação da vítima. Além dos telegramas, são também realizadas comunicações através de e-mail, telefone, videoconferência, entre outros meios. A área consular do MRE mantém, igualmente, contatos regulares com as Chancelarias de outros países, com vistas à troca de informações sobre o tráfico internacional de pessoas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

**TABELA 1:** Registro de tráfico de pessoas por sexo, tipo de exploração e país onde ocorreu a exploração, 2013.

País	Forma de exploração						Número de casos
	Exploração sexual			Trabalho escravo			
Sexo	M	F	S/I	M	F	S/I	
Argentina		2					2
Áustria		1					1
Bangladesh				2			2
Bélgica				2			2
Bolívia		1					1
China				5	2		7
Espanha		3			1		4
França		1			1		2
Geórgia				1			1
Itália			1				1
Paraguai			2				2
Portugal		11			3		14
Suíça		17	2	1		3	23
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>62</b>

Fonte: Ministério da Justiça

**TABELA 2:** Registro de tráfico de pessoas, 2005 a 2013.

Ano	Exploração sexual	Trabalho escravo	SII	Total por ano
2005	16	1	0	17
2006	55	0	0	55
2007	38	0	0	38
2008	50	0	0	50
2009	86	2	0	88
2010	88	130	0	218
2011	4	2	3	9
2012	4	4	0	8
2013	41	21	0	62
<b>Total por tipo</b>	<b>382</b>	<b>160</b>	<b>3</b>	<b>545</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Há também dados fornecidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) a cerca das características do crime, relativos a 2013, e sistematizados a partir das denúncias feitas ao órgão. Percebe-se, assim, que o tráfico para fins de exploração sexual é a forma do crime mais prevalente, somando 65% dos casos (220 de um total de 340). Desse montante, a maior parte das denúncias foi referente a casos de tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual (foram 134 casos de tráfico internacional e 86 casos de tráfico interno).

**TABELA 3:** Número de denúncias de tráfico de pessoas por tipo de crime, Brasil, 2013.

Tipo de crime	N	%
Internacional para fins de exploração sexual	134	39,41%
Interno para fins de exploração sexual	86	25,29%
Interno para fins de exploração do trabalho	63	18,53%
Internacional para fins de exploração do trabalho	53	15,59%
Internacional para fins de remoção de órgãos	2	0,59%
Interno para fins de adoção	1	0,29%
Interno para fins de remoção de órgãos	1	0,29%
Internacional para fins de adoção	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>340</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Os dados do MRE e da SPM/PR demonstram que o maior número de casos de tráfico ocorre com o objetivo de exploração sexual da vítima, categoria esta que produz vítimas

mulheres como maioria, e essas vítimas são majoritariamente destinadas a países europeus. Esses números corroboram com os resultados apresentados pela PESTRAF, pesquisa sobre tráfico de pessoas realizada em 2002, que será melhor analisada em tópico posterior. Mesmo decorridos mais de 10 anos entre as duas pesquisas, não houve uma mudança significativa nos resultados, demonstrando que é preciso haver uma intensificação das ações de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres.

O Disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos traz informações importantes relativas ao perfil das vítimas de tráfico de pessoas que figuram nas denúncias recebidas pelo órgão estabelecendo relação com elementos como sexo, faixa etária e raça. Essas informações estão sistematizadas nas tabelas 4, 5 e 6. Com relação ao sexo das vítimas, por exemplo, observa-se uma concentração consideravelmente maior de mulheres do que de homens em todos os anos. Com relação à faixa etária, observa-se que as vítimas se concentram em sua quase totalidade nas faixas correspondentes às crianças e adolescentes.

**TABELA 4:** Perfil das vítimas de tráfico de pessoas – Sexo, Brasil, 2011 a 2013.

Sexo	2011	2012	2013
Feminino	15	57	135
Masculino	11	46	49
Total válido	26	103	184
Não informado	6	67	125
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>170</b>	<b>309</b>

Fonte: Ministério da Justiça

**TABELA 5:** Perfil das vítimas de tráfico de pessoas – Cor/Raça, Brasil, 2011 a 2013.

Cor / Raça	2011	2012	2013
Amarela	0	0	1
Branca	7	29	57
Indígena	0	1	1
Parda	9	9	33
Preta	1	1	7
Total válido	17	40	99
Não informado	15	130	210
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>170</b>	<b>309</b>

Fonte: Ministério da Justiça

**TABELA 6:** Perfil das vítimas de tráfico de pessoas – Faixa Etária, Brasil, 2011 a 2013.

Faixa Etária	2011	2012	2013
Nascituro	0	1	0
Recém-nascido	0	10	20
0 a 3 anos	7	24	43
4 a 7 anos	7	21	20
8 a 11 anos	0	17	28
12 a 14 anos	2	16	22
15 a 17 anos	4	17	29
18 a 24 anos	0	0	7
25 a 30 anos	1	0	3
31 a 35 anos	0	0	1
36 a 40 anos	1	0	2
41 a 45 anos	0	0	0
46 a 50 anos	0	0	1
51 a 55 anos	0	0	1
56 a 60 anos	0	0	0
61 a 65 anos	0	0	0
66 a 70 anos	0	0	0
71 a 75 anos	1	0	0
76 anos ou mais	0	0	0
Total válido	23	106	177
Não informado	9	64	132
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>170</b>	<b>309</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Outra informação importante para descrever e entender o tráfico internacional de mulheres no Brasil diz respeito às características do traficante, expostas nas tabelas 7 e 8. A Secretária Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República traz dados sobre os suspeitos de praticar o crime de tráfico de pessoas conforme descrição dos denunciante. A partir dos dados apresentados nessas tabelas, que dividem os suspeitos por faixa etária e por sexo, vemos que as mulheres aparecem com maior frequência do que os homens como suspeitas de serem autoras de crimes de tráfico de pessoas, especialmente na faixa etária de 18 a 50 anos de idade.

**TABELA 7:** Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas – Sexo, Brasil, 2011 a 2013.

Sexo	2011	2012	2013
Feminino	17	99	174
Masculino	10	91	131
Total válido	27	190	305
Não informado	7	27	98
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>217</b>	<b>403</b>

Fonte: Ministério da Justiça

**TABELA 8:** Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas – Faixa Etária, Brasil, 2011 a 2013.

Faixa Etária	2011	2012	2013
12 a 14 anos	0	0	0
15 a 17 anos	0	0	0
18 a 24 anos	3	18	27
25 a 30 anos	3	20	37
31 a 35 anos	1	13	26
36 a 40 anos	3	11	32
41 a 45 anos	2	17	26
46 a 50 anos	2	11	26
51 a 55 anos	1	1	9
56 a 60 anos	3	5	16
61 a 65 anos	0	4	3
66 a 70 anos	0	2	4
71 a 75 anos	0	0	0
76 a 80 anos	0	2	1
81 a 85 anos	0	1	1
85 anos ou mais	0	0	0
Total válido	18	105	208
Não informado	16	112	195
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>217</b>	<b>403</b>

Fonte: Ministério da Justiça

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) também traz dados sobre o perfil dos aliciadores de acordo com a raça e relacionamento pessoal com a vítima nas tabelas 9 e 10. De acordo com o que é reportado pelas denúncias, a maior parte dos suspeitos é composta por brancos, seguidos dos negros e dos pardos, com poucas diferenças nos três anos analisados. Apenas em 2011 foi reportado um número de suspeitos pardos maior do que o número de suspeitos brancos. Outro dado relevante apontado pelas informações da SDH/PR diz respeito ao relacionamento existente entre vítima e traficante. De forma geral, o suspeito foi apontado como uma pessoa desconhecida na maior parte das vezes.

**TABELA 9:** Perfil dos suspeitos de tráfico de pessoas – Cor/Raça, Brasil, 2011 a 2013.

Cor/Raça	2011	2012	2013
Amarela	0	0	4
Branca	6	38	90
Indígena	0	0	0
Parda	10	34	75
Preta	5	10	27
Total válido	21	82	196
Não informado	13	135	207
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>217</b>	<b>403</b>

Fonte: Ministério da Justiça

**TABELA 10:** Relação suspeito X vítima, Brasil, 2011 a 2013

Relação	2011	2012	2013
Desconhecido(a)	34	182	285
Mãe	4	36	51
Pai	2	15	12
Avó	1	8	9
Irmão(ã)	1	0	0
Cunhado(a)	0	2	0
Tio(a)	1	0	10
Familiares (outros)	0	2	0
Amigo(a)	3	0	3
Vizinho(a)	0	2	3
Cuidador(a)	0	5	10
Empregador	1	3	7
Outras relações menos recorrentes	0	2	8
Total válido	47	257	398
Não informado	0	126	192
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>383</b>	<b>590</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Os dados demonstram que ter aliciadoras adultas e do sexo feminino provoca maior sensação de confiança nas vítimas, mulheres em sua maioria, que acabam sendo convencidas pelo discurso sedutor e pelas propostas de uma vida melhor apresentadas e tornam-se vítimas de tráfico.

Quanto ao encaminhamento dos casos de tráfico de pessoas ao sistema de justiça criminal, demonstrado na tabela 11, há um número considerável de denúncias e ações penais nos estados do Paraná e de Santa Catarina. O número de denúncias ainda é pequeno em relação ao número de inquéritos instaurados, o que evidencia que apenas parte dos inquéritos chega a se transformar em uma ação penal e, conseqüentemente, em uma condenação criminal, pois, muitas vezes, não há indícios suficientes no inquérito policial que deem ensejo a um processo penal consistente e o crime de tráfico acaba sendo desqualificado para outra modalidade criminosa.

Essa situação acaba gerando como resultante a impunidade em relação ao tráfico. O diagnóstico da impunidade, no entanto, vai além de questões processuais penais de desqualificação de modalidade criminosa e falta de provas, pois incide diretamente nas relações multilaterais entre países envolvidos no crime e a prática da cooperação internacional como instrumento viabilizador de uma investigação criminal mais completa e coerente. Combater o tráfico é interesse de todos os países envolvidos e isso só é possível mediante a prática de atos de cooperação que proporcionam a troca de provas e de informações relevantes

e, conseqüentemente, a condenação dos sujeitos ativos do crime. Trata-se da união de interesses de países em prol de um objetivo comum.

**TABELA 11:** Denúncias e ações penais sobre tráfico internacional de pessoas, Brasil, 2013.

Unidades da Federação	Denúncias	Ações penais* autuadas
Acre	-	-
Alagoas	-	-
Amapá	1	-
Amazonas	-	1
Bahia	1	-
Ceará	-	-
Distrito Federal	-	1
Espírito Santo	-	-
Goiás	5	3
Maranhão	-	-
Mato Grosso	-	-
Mato Grosso do Sul	-	-
Minas Gerais	-	-
Pará	-	-
Paraíba	-	-
Paraná	6	-
Pernambuco	-	-
Piauí	-	-
Rio de Janeiro	2	-
Rio Grande do Norte	-	-
Rio Grande do Sul	-	4
Rondônia	1	1
Roraima	-	-
Santa Catarina	5	4
São Paulo	7	2
Sergipe	-	-
Tocantins	-	-
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>16</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Outro dado importante trazido pelo Ministério Público Federal diz respeito ao número de denúncias e ações penais por crime praticado. Esses dados demonstram uma incidência maior do crime de tráfico internacional de pessoas em relação ao tráfico interno de pessoas no Brasil.

**TABELA 12:** Denúncias e ações penais sobre tráfico de pessoas, Brasil, 2013.

	Denúncias	Ações penais* Autuadas	DEPEN*
Artigo 231 Código Penal – Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual	28	16	29
Artigo 231-A Código Penal – Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual	2	8	7
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>36</b>

Fonte: Ministério da Justiça

Outra pesquisa importante sobre o tema é a ENAFRON ou “Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil”. Essa pesquisa teve financiamento da Secretaria

Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça e foi realizada em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), escritório de Ligação e Parceria de Brasília. O projeto se iniciou oficialmente em dezembro de 2012 e foi realizado nos 11 estados fronteiriços brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia e Santa Catarina) que fazem fronteira com nove países da América do Sul e um território além-mar da França.

A realização da pesquisa abrangeu levantamento bibliográfico e revisão da literatura nacional e internacional e da legislação pertinentes ao tema; entrevistas com instituições governamentais, não governamentais e pesquisadores; visitas a grupos focais nos onze estados selecionados; aplicação de questionários por via eletrônica; contato com órgãos públicos federais com atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas para a obtenção de dados estatísticos. No entanto, a própria pesquisa ressalta que se reconheça a fragilidade destas estatísticas, que revelam somente os casos que chegam até os serviços de atendimento da segurança pública e da justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013b).

A finalidade do projeto de pesquisa, portanto, foi fazer um diagnóstico sobre o tráfico de pessoas na área escolhida. Através da coleta e análise de informação sobre o tráfico de pessoas nestes estados, no que diz respeito à faixa de fronteira e aos municípios que a esta pertence, foi possível transformar estas informações em conhecimento, a fim de que este conhecimento possa apoiar as políticas públicas e ações de prevenção, assistência às pessoas traficadas e a repressão a este crime (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013b).

O diagnóstico da pesquisa em relação aos estados do norte do país constatou que todos os países investigados possuem regiões de grande fluxo de mulheres traficadas para os países vizinhos. O Acre é uma das portas de entrada para o tráfico de pessoas com o objetivo de comércio sexual no Peru e na Bolívia, devido à falta de fiscalização das fronteiras do Brasil com esses países e também pela falta de regulação e proteção aos trabalhadores do sexo.

No Amapá, foram identificadas mulheres que emigram para a Guiana Francesa para trabalharem como profissionais do sexo acabam sendo traficadas para fins de exploração sexual nos garimpos e no Pará e em Roraima há um grande fluxo de mulheres para a Guiana Francesa e para o Suriname também com o objetivo de exploração sexual nas regiões de garimpagem. No Amazonas e em Rondônia também foram identificados casos de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, mas não foi possível afirmar com muita clareza na pesquisa se esta seria uma forma de exploração de alta incidência nesses estados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013b).

O estado do Mato Grosso do Sul faz fronteiras com a Bolívia e o Paraguai, tanto terrestre quando fluvial, e essas regiões são identificadas como sendo locais propícios à prostituição de adultos e à exploração sexual de crianças e adolescentes, o que traz como consequência também o tráfico de pessoas entre o Brasil e esses outros Estados. Em virtude da proximidade do rio Paraguai, do turismo de pesca do Pantanal, dos grandes festivais da região e do difícil acesso a determinados serviços aliado a uma economia local pouco desenvolvida, essa forma de exploração foi encontrada em especial na cidade de Corumbá (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013 b).

Nos estados do sul do país, especialmente o Rio Grande do Sul e o Paraná, apesar do tráfico para fins de exploração sexual ser identificado pelas autoridades, não é a principal modalidade, mas sim o tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo. No Rio Grande do Sul, assim como em Santa Catarina, prevalecem os dados genéricos e a escassez de informações concretas e sistematizadas sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. No Paraná, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal em Curitiba reconhecem que particularmente as cidades de Foz do Iguaçu e Paranaguá poderiam ser locais de ocorrência de tráfico de pessoas, pois há grande incidência de exploração sexual de crianças e adolescentes nestes municípios, bem como uma grande circulação de pessoas, nacionais e estrangeiros (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013b).

Em relação ao tráfico internacional de mulheres nas áreas de fronteira, a pesquisa concluiu que existe uma grande dificuldade em distinguir casos de exploração sexual de casos de tráfico para fins de exploração sexual e, até mesmo, de casos em de exercício livre da prostituição por adultos, especialmente nos estados da região norte. Acredita-se que essa dificuldade advém da falta de informação em relação as situações supracitadas, que não permite que as pessoas façam a separação, já que as diferenças , na prática , entre elas são sutis (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013b).

Resta evidenciado, portanto, que trata-se um crime bastante difícil de quantificar, possibilitando apenas a construção de estimativas a respeito das pessoas traficadas no mundo, o que torna o tráfico de pessoas um problema sem precisão numérica e pouco conhecido em sua real amplitude (PALMIOTO, 2015).

Os dados sobre as atividades envolvendo tráfico de pessoas são escassos e muitas das informações disponíveis são baseadas em estimativas. A dificuldade de se obter dados confiáveis se dá por uma série de razões como: a clandestinidade e difícil identificação da prática; a ausência de denúncia por parte de muitas vítimas; a existência de diferentes definições sobre o fenômeno, tanto em nível nacional quanto internacional e a falta de

comunicação entre os sistemas de informação das diferentes instituições que tratam da temática.

Os números disponíveis variam de acordo com quem faz a avaliação, o ano, o método empregado, as instituições envolvidas e principalmente a definição de tráfico utilizada. Muitas vezes, os dados numéricos não demonstram a realidade que é apresentada pela pesquisa, mas sim a interpretação dos pesquisadores sobre aquela realidade. A objetividade e a precisão dos dados estatísticos apresentados em de qualquer trabalho acaba se tornando questionável, especialmente quando há o uso de fontes não idôneas ou parciais a respeito de qualquer temática. (GRUPO DAVIDA, 2005).

No caso do tráfico de mulheres, é importante ressaltar que não há consenso sobre o número de pessoas traficadas entre as autoridades internacionais e nacionais, apenas estimativas, e, mesmo estas, sofrem grandes variações de acordo com a agência divulgadora. Além disso, trata-se de um tema polêmico que desperta a sensibilidade das pessoas e essas peculiaridades podem vir à tona no momento da produção de dados, no intuito de alertar o público alvo ou chamar atenção para o problema. Isso pode gerar dados conflitantes com a realidade, exagerados e imparciais (GRUPO DAVIDA, 2005).

Falando em estatísticas, o tráfico de mulheres e meninas é um tópico extremamente emocionante que parece sobrecarregar as faculdades críticas das pessoas. Os números acabam adquirindo uma vida própria, sendo aceitos através da repetição, muitas vezes sem nenhuma investigação de suas origens. As organizações se sentem obrigadas a fornecê-los, emprestando assim uma rescisão falsa e uma autoridade espúria a muitas reportagens (GRUPO DAVIDA *apud* ONU, p. 156).

A falta de dados quantitativos concretos confiáveis não é uma particularidade do Brasil. São poucas as instituições e órgãos governamentais no mundo que possuem dados concretos e acessíveis a respeito do movimento de pessoas traficadas. Assim, também em âmbito internacional, as organizações que tratam do tema não divulgam informações precisas sobre a quantidade de pessoas traficadas, sobre os aliciadores e traficantes ou sobre o volume de lucro obtido nessa atividade. “Nesse sentido, existe um consenso dentro da própria ONU de que, embora o tráfico exista e constitua um problema significativo, pouco se sabe a seu respeito em termos quantitativos.” (GRUPO DAVIDA, 2005, p. 179).

Portanto, o tráfico internacional de mulheres é um fenômeno que necessita de estudos mais elaborados e sistemáticos no meio acadêmico, para ser possível quantificar de maneira mais precisa o número de vítimas, quais os perfis mais comuns de vítimas e de aliciadores, quais as principais rotas de tráfico, quais são os países que se caracterizam como receptores

emissores e de trânsito, ou que se encaixam nas três categorias, e os crimes relacionados para aplicar medidas de prevenção, repressão e assistência mais adequadas. Através dessas atitudes, pode-se proporcionar um sistema de acolhimento com maior segurança para que as vítimas deixem o anonimato e busquem ajuda.

Destarte, esse capítulo buscou contemplar a evolução histórica do tráfico internacional de mulheres, destacando a variação das suas características ao longo do tempo. A reunião aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais foram responsáveis por delinear o formato atual do delito. O tráfico internacional de seres humanos tornou-se uma prática frequente, sendo considerado como uma forma moderna de escravidão e uma das atividades mais rentáveis do crime organizado internacional na atualidade.

Nesse cenário, o tráfico internacional de mulheres com a finalidade de exploração sexual é a modalidade mais recorrente, demonstrando que é fundamental incluir o potencial impacto da desigualdade de gênero como um fator propulsor para o tráfico, fazendo -se necessário discutir e analisar os instrumentos internacionais políticos e legais que tratam de questões relacionadas à defesa dos direitos humanos das mulheres para obter uma melhor percepção do tema.

### **3 A POLÍTICA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES**

Discutir a política internacional dos direitos humanos a partir da teoria dos regimes internacionais é fundamental para entender como o Brasil incorporou o regime internacional de direitos humanos e quais as consequências dessa atitude para o país internamente e como membro de do sistema internacional. Nesse capítulo, portanto, será analisada, primeiramente, a teoria dos regimes internacionais a partir da visão dos principais teóricos que tratam desse tema. Em seguida, será discutida a formação do regime internacional dos direitos humanos e como o Brasil incorporou esse regime. E, por fim, o capítulo abordará como esse regime se relaciona com o tráfico internacional de mulheres a partir da análise dos principais tratados internacionais de proteção aos direitos das mulheres ratificados pelo Brasil e do Protocolo de Palermo.

#### **3.1 A construção dos regimes internacionais na Teoria das Relações Internacionais**

O sistema internacional, a partir da década de 1970, não se configurava mais como um mero sistema de Estados unitários interagindo entre si, e sim como uma série de agentes interagindo através de redes e baseando-se em regras que sustentavam o sistema mundial. A ampla gama de atores interagindo permitiu maior difusão da distribuição de poder e maior transparência das relações.

Nesse contexto de transição e reordenamento, o realismo começava a perder força como corrente explicativa das relações internacionais entre os Estados e surge uma nova corrente teórica expondo que os Estados eram capazes de cooperar a despeito de distribuições assimétricas de poder. Essa corrente teórica era o Liberalismo, que teve como uma de suas teorias mais conhecidas a *Teoria da Interdependência Complexa* elaborada por Robert Keohane e Joseph Nye, em trabalho publicado no ano 1977.

Segundo essa teoria, entende-se que o cenário político internacional abarca agentes estatais e não estatais, não havendo hierarquia entre eles e as relações assimétricas de poder nem sempre implicam em uso efetivo e instrumental de força. Como a política internacional é considerada anárquica, a formação de regimes internacionais é colocada como uma tentativa de se estabelecer a ordem a partir da conjugação das atividades dos Estados e das organizações internacionais (KEOHANE; NYE, 1997).

O mundo visto a partir da interdependência complexa, não leva, entretanto, a ausência de conflitos. Nesse sentido, as organizações internacionais, como atores não estatais,

desempenham um papel maior como intermediadoras das negociações e exercem estímulo, através de mecanismos específicos, à cooperação. A interdependência afeta o comportamento dos Estados, da mesma forma que ações de governos também influenciam os moldes da interdependência. Regulando e controlando as relações interestatais, os governos criam e aceitam regras e instituições. Ao conjunto de arranjos estatais que afetam as relações de interdependência Keohane e Nye (1997) chamam de regimes internacionais.

De acordo com esses autores, os acontecimentos ocorridos em determinado país podem ocasionar consequências em outros países, sem que eles tenham qualquer controle sobre esses fatos e seus efeitos. A partir da elaboração da teoria da interdependência complexa foi possível embasar os estudos dos regimes internacionais, trazendo à luz outros conceitos como cooperação e instituições internacionais e articulando esses conceitos de modo a compreender qual seria o real papel das instituições internacionais na promoção da cooperação e como esses elementos explicam as relações internacionais na nova ordem que se desenhava (KEOHANE; NYE, 1997).

Assim, a existência de interesses comuns aliada à racionalidade dos atores produziria, em determinado contexto, regimes internacionais de cooperação mútua, tendo as instituições internacionais papel importante no que diz respeito à capacidade de induzir os atores à cooperação. Em síntese, “os regimes facilitam a cooperação, propiciando regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliam os agentes a superar barreiras à cooperação identificadas pelas teorias econômicas como falha de mercado” (KEOHANE, 1984, p.96, tradução nossa).

De acordo com a perspectiva liberal, a cooperação deve ser entendida através da ação política coordenada de agentes com o objetivo de gerar uma conformidade de atos para atingir determinados objetivos individuais. A avaliação da eficácia de um projeto de cooperação, portanto, deve ser realizada por intermédio da comparação dos resultados obtidos com sua execução em relação aos que seriam alcançados em sua ausência. Se o resultado final for a melhora da situação dos agentes envolvidos neste processo, o ato de cooperação pode ser considerado eficaz. É importante ressaltar que nem toda cooperação envolve altruísmo entre os agentes envolvidos, ou seja, nem todo projeto de cooperação possui fins pacíficos e benéficos, como, por exemplo, as alianças militares (KEOHANE, 1989).

Para entender o funcionamento do processo de cooperação internacional, é preciso ter em mente o conceito de instituições internacionais, uma vez que esta prática sempre ocorre em um contexto institucional. A definição de instituições internacionais elaborada por Keohane (1989) se baseia na ideia de existência de um conjunto de regras duráveis que

prescrevem comportamentos, constroem a atividade e moldam as expectativas dos atores, delimitando o papel que cada um de seus membros deve desempenhar. As instituições, portanto, podem ser: um padrão geral de comportamento, como os regimes internacionais; ou um arranjo específico formal ou informal, sendo, neste caso, identificáveis no tempo e no espaço e dependentes da decisão de seus membros, como as organizações internacionais (KEOHANE, 1989).

Os adeptos dessa abordagem, assim, acreditam que os atores internacionais, mesmo vivendo em um ambiente anárquico e de autoajuda, são capazes de desenvolver relações cooperativas e mutuamente benéficas, ainda que não exista uma autoridade supranacional com poderes para forçar o cumprimento de normas.

É indispensável argumentar também que os regimes internacionais diferem dos acordos pelo tempo de duração. Para Keohane, os regimes não são constituídos para atender a uma vontade momentânea dos Estados e não mudam apenas com uma mera alteração de interesses destes. Os regimes tem maior estabilidade na medida em que são baseados em reciprocidade. Para aceitar a ideia de reciprocidade, os Estados devem abandonar as propensões de curto prazo na expectativa de que os outros atores retribuam essa atitude no futuro, mesmo que eles não sejam obrigados a fazê-lo por uma norma específica (JERVIS, *apud* KRASNER, 2012, p.95).

De forma complementar aos autores supracitados, o conceito de Regimes Internacionais elaborado por Stephen Krasner (2012) aduz que os regimes internacionais podem ser conceituados como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.” (KRASNER, 2012, p.185).

Esse autor desenvolve uma perspectiva similar a de Keohane e Nye a cerca dos regimes internacionais baseando-se em dois elementos centrais: os princípios e as normas. Keohane e Nye (1977) também trazem esses elementos ao conceituarem regimes como “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamento dos atores e controlam seus efeitos.” (1977, p.19). Entretanto, Krasner (1985) apresenta uma percepção mais detalhada sobre cada um deles.

É fundamental, portanto, estabelecer a diferença entre princípios e normas, regras e procedimentos para compreender a visão de Krasner (1985) sobre regimes internacionais. Os princípios e as normas fornecem as características essenciais que definem um regime. Já as regras e procedimentos de tomada de decisão que são elementos decorrentes dos princípios e normas definidores de um regime. Assim, as mudanças em princípios e normas são mudanças

do próprio regime, ou seja, ocorrendo uma mudança desse tipo, verifica-se a adoção de um novo regime. Por conseguinte, mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisão são mudanças internas aos regimes, não havendo alterações nos princípios e nas normas definidoras dos regimes (KRASNER, 1985).

Sintetizando essas ideias, aduz Krasner (2012, p. 96):

Em suma, as mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros.<sup>15</sup>

Portanto, Krasner (1982) define regimes internacionais como o conjunto de princípios, regras e procedimentos para tomada de decisões que reúnem uma convergência de expectativas dos atores internacionais em relação a uma determinada área de interesse e, em consequência, que regulam a atuação dos agentes internacionais e constroem os seus comportamentos. Os regimes tem a função de facilitar a elaboração de acordos que condizem com os interesses dos Estados com o intuito de obter vantagens mútuas para as partes negociantes. Os regimes internacionais podem tratar de uma diversidade de questões e áreas, como economia, armas nucleares, meio ambiente, direitos humanos, entre outros, e a efetividade desses regimes varia de acordo com suas áreas temáticas e com o contexto no qual foram instituídos.

Em linhas gerais, os regimes internacionais têm por escopo a formação de normas e regras que garantam o funcionamento do sistema internacional anárquico. Diferentemente dos teóricos realistas, os teóricos que defendem a existência dos regimes não acreditam que as regras aplicáveis ao sistema internacional emergem das características estruturais inerentes ao próprio sistema.

Para eles, as normas e regras dos regimes são marcadas pela ausência de hierárquica e de mecanismos sancionadores. Além disso, a teoria de regimes se refere a padrões de comportamentos em referentes a determinadas áreas, ou seja, trata-se da lógica da repetição de jogos que cria uma estabilidade de expectativas em relação ao comportamento dos Estados, gerando informações, redução de custos de cooperação e permitindo que eles produzam comportamentos cooperativos mesmo inseridos em um sistema anárquico (HERTZ, 1997).

### **3.2 A construção do regime internacional de proteção aos direitos humanos**

---

<sup>15</sup> KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, June 2012.

O primeiro delineamento do processo de construção de um regime internacional de direitos humanos ocorreu com a instituição da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho em 1919 por meio do Tratado de Versalhes após o fim da Primeira Guerra Mundial. A partir desses acontecimentos, foi preciso flexibilizar o conceito de soberania para permitir a inserção de direitos humanos internacionais no ordenamento jurídico e nas políticas dos Estados.

A consolidação desse regime internacional de direitos humanos começou a partir do pós Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas e assinatura da Carta das Nações Unidas em 1945, devido à necessidade de restaurar a proteção aos indivíduos em virtude das atrocidades e das violações dos direitos fundamentais vistas no conflito.

A criação da ONU marcou o surgimento de uma nova ordem mundial e de um novo modo de pensar e interpretar as relações internacionais, já que a formação de um regime internacional de direitos humanos e outros regimes igualmente visa à segurança individual e a proteção de direitos, revelando o enfoque dado aos indivíduos na política internacional (REIS, 2004).

Três anos depois, em 1948, a Organização das Nações Unidas elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento que rege a atuação dos Estados quanto à proteção e o respeito à dignidade do ser humano em termos gerais. Ambos os documentos eram fundados nesse princípio e tinham intenções de se estabelecer um ideal comum a ser perseguido e atingido por todos os povos e nações (ALVES, 1994).

Sobre esse contexto, aduz Flávia Piovesan (2015, p.210):

Embora a Carta das Nações Unidas seja enfática em determinar a importância de defender, promover e respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais — como demonstram os dispositivos destacados —, ela não define o conteúdo dessas expressões, deixando-as em aberto. Daí o desafio de desvendar o alcance e significado da expressão “direitos humanos e liberdades fundamentais”, não definida pela Carta. Três anos após o advento da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, veio a definir com precisão o elenco dos “direitos humanos e liberdades fundamentais” a que faziam menção os arts. 1º (3), 13, 55, 56 e 62 da Carta. É como se a Declaração, ao fixar um código comum e universal dos direitos humanos, viesse a concretizar a obrigação legal relativa à promoção desses direitos — obrigação esta constante da Carta das Nações Unidas.<sup>16</sup>

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, elaborada pelas Nações Unidas, os direitos humanos passaram a integrar o domínio das relações internacionais, deixando de ser mantido como assunto interno de cada Estado, visto que os próprios Estados

---

<sup>16</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 210.

são violadores desses direitos. A partir de então, todo o sistema *westfaliano* que tinha como atores exclusivos os Estados soberanos, foi modificado e passou-se a conferir à pessoa física a qualidade de sujeito dos direitos internacionais (ALVES, 2005).

O sistema ONU, no que diz respeito aos direitos humanos, teve como órgão principal a Comissão dos Direitos Humanos (CDH). A CDH foi criada em 1946 e tinha como objetivo o estabelecimento de regras e parâmetros universais a serem seguidos pelos Estados para promover o respeito aos direitos humanos, assim como o controle de sua aplicabilidade dentro dos Estados, porém não tem competência judicial para julgar casos particulares (ALVES, 1994).

Mas, após 50 anos de funcionamento, a Comissão foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos no ano de 2006, pois estava com a sua credibilidade abalada devido a questionamentos a respeito da imparcialidade de seus atos. A criação do Conselho de Direitos Humanos, então, visava resgatar essa credibilidade criando o critério de escolha de seus membros diretamente pela Assembleia Geral das Nações Unidas para também enfatizar a primazia dos direitos humanos estabelecida na Carta da ONU (PIOVESAN, 2015).

Nesse cenário, a Declaração de 1948 foi o primeiro passo para a elaboração de outros instrumentos de direitos humanos no plano internacional e inaugurou o surgimento de um sistema global de proteção aos direitos humanos. Esse sistema foi ampliado pelo advento de diversos tratados internacionais com temas específicos como proteção ao meio ambiente, direitos das mulheres, direitos das crianças, tortura, discriminação racial, entre outros visando garantir o exercício de liberdades individuais e a proteção de direitos humanos fundamentais em detrimento dos interesses individuais dos Estados nacionais (PIOVESAN, 2015).

Os tratados internacionais são parte fundamental do estudo do Direito Internacional Público e, conseqüentemente, dos Direitos Humanos. Até o início do século XX, o direito dos tratados não era formalizado em normas jurídicas, mas consistia em práticas de costumes fundamentadas em princípios gerais, sendo os principais deles: o princípio da boa fé e o *pacta sunt servanda*. O início do século passado, no plano internacional, foi marcado pela 1ª Guerra Mundial e pelo surgimento das organizações internacionais, fatos estes que deram espaço a transformação dos costumes internacionais em regras codificadas, expressados em textos legais denominadas de tratados internacionais (REZEK, 2011).

O conceito de tratados internacionais elaborado por Francisco Rezek (2011, p. 38) aduz:

Tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos [...] Pelo efeito compromissivo e cogente que visa a produzir, o tratado dá cobertura legal à sua

própria substância. Mas essa substância tanto pode dizer respeito à ciência jurídica quanto à produção de cereais ou à pesquisa mineral. Desse modo, a matéria versada num tratado pode ela própria interessar de modo mais ou menos extenso ao direito das gentes: em razão da matéria, pontificam em importância os tratados constitutivos de organizações internacionais, os que dispõem sobre o serviço diplomático, sobre o mar, sobre a solução pacífica de litígios entre Estados.<sup>17</sup>

Os tratados internacionais, portanto, são acordos obrigatórios e juridicamente vinculantes em relação às partes que o celebram e, por isso, consistem a principal fonte do Direito Internacional.

Assim, a participação das Nações Unidas, organização na qual se firmaram diversos regimes, especialmente a partir da década de 1990, foi bastante efetiva levando essa entidade a uma valorização de sua função como organização internacional responsável por solucionar conflitos. As mudanças ocorridas ao longo do século XX, com o desempenho dessa instituição, criaram a ideia de uma sociedade internacional reformada e aperfeiçoada, o que levou ao tratamento das Nações Unidas e de outras organizações internacionais como atores tão importantes quanto os Estados dentro do sistema internacional.

Existem muitas as críticas quanto à eficácia da política internacional de direitos humanos e a maior parte delas recaem sobre ausência de mecanismos internacionais fortes de controle e coerção das atitudes dos Estados em relação os direitos humanos e pela responsabilidade primária ou principal por sua execução ficar a cargo dos Estados.

De fato, a ONU e outras organizações internacionais não têm o poder coercitivo e sancionador de interferir na soberania de cada Estado, podendo apenas constrangê-los moralmente. Por conta disso, acaba recebendo críticas da comunidade internacional por determinadas ações. No entanto, vale relembrar que a Organização é composta de Estados soberanos, cada qual com suas características políticas, econômicas, sociais e seus próprios interesses. Como consequência, conceder poderes de interferência direta na soberania de outro Estado a uma organização internacional é deveras perigoso, pois pode dar margem a ações invasivas disfarçadas sobre o pretexto de proteção aos direitos humanos.

Moravcsk (2000), ao tratar do regime internacional de direitos humanos, afirma que ele difere da maioria das outras formas de institucionalização de regimes internacionais. De acordo com o entendimento desse autor, as instituições internacionais que regulam questões monetárias, comerciais, ambientais, políticas de segurança, entre outras questões são desenhadas para regular a política externa, enquanto as instituições internacionais de direitos

---

<sup>17</sup> REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público : curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 13ª ed. 2011, p. 38.

humanos se voltam para atividades internas dos Estados que, de forma geral, não são garantidos por falhas das ações interestatais.

Essa crítica argumenta que o motivo que leva alguns países a aderirem e cumprirem, mesmo sem coerção, os dispositivos de alguns atos internacionais de que são signatários, mas que não geram obrigações recíprocas é pensar que essas regras de direitos humanos são compatíveis com seus ideais democráticos e reforçam as suas instituições e políticas internas e, conseqüentemente, suas políticas públicas externas (MORAVSCK,2000).

Muito embora a proteção de direitos individuais não possa ficar alheia aos interesses e ao papel dos Estados nacionais, haja vista a importância destes em garantir esses direitos para os seus cidadãos, é possível estabelecer o equilíbrio entre esses elementos através dos regimes internacionais, especialmente, do regime de direitos humanos que são capazes de arquitetar mecanismos que podem assegurar a proteção das pessoas, permitir um desenvolvimento mais equitativo e superar vulnerabilidades (ARAVENA, 2001).

### **3.3 A construção do regime internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres e o tráfico internacional de pessoas**

A primeira fase da construção de um sistema de proteção dos direitos humanos foi marcada pela perspectiva da proteção geral, que trabalhava a questão da diferença, das desigualdades por questões étnicas, religiosas e sociais com base na igualdade não substancial, em virtude das heranças deixadas pelos regimes do nazismo e do fascismo no período da Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal de 1948 expressa essa ideia de forma clara, bem como a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, também de 1948 (PIOVESAN, 2003).

Esses documentos internacionais de tutela dos direitos humanos apresentam uma linguagem eminentemente universalista. Ao adotarem expressões como “ninguém” e “todos”, deixam transparecer que têm por escopo assegurar a proteção universal dos direitos e garantias fundamentais. Assim, não existem concessões a esse preceito que levem em consideração as singularidades culturais quando há risco de violação da dignidade humana, ainda que o direito de exercer a própria cultura seja também um direito protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A cerca da universalidade, é importante destacar o entendimento de André de Carvalho Ramos (2012, p.88-89):

Em primeiro lugar, cabem algumas palavras sobre o que se entende por universalidade no campo dos direitos humanos. Com efeito, a universalidade pode ser entendida em três planos. O primeiro plano é o da titularidade. Assim, os direitos humanos são universais porque seus titulares são os seres humanos, sem distinção de qualquer ordem (religião, gênero, convicção política, raça, nacionalidade, entre outros). O segundo plano é o temporal, no qual os direitos humanos são universais, pois os homens os possuem em qualquer época da história. Por fim, há o plano dito cultural, no qual os direitos humanos são universais porque permeiam todas as culturas humanas, em qualquer parte do globo.<sup>18</sup>

Faz-se necessário esclarecer que a perspectiva acerca da temática dos direitos humanos trazida pela Declaração foi restrita. A Declaração não obteve consenso em sua aprovação, pois contou com apenas 56 países - em sua maioria ocidentais, liberais e democráticos, além de alguns que ainda mantinham colônias espalhadas pelo mundo - deixando vários Estados não contemplados por esses direitos. Posto isto, a abrangência, a validação e a legitimidade das normas jurídicas elaboradas a partir dessa concepção reducionista passaram a ser questionadas, pois poderiam ocasionar a não eficiência das mesmas em uma ótica global. Essas normas, então, deveriam considerar diferentes culturas e não sobrepor uma a outra (TRINDADE, 1997).

Diante desse contexto, essa questão da universalidade como característica dos direitos humanos foi resgatada na Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em 1993, na cidade de Viena. Essa conferência foi um marco para a internacionalização dos direitos humanos e teve como resultado a elaboração da Declaração e Programa de Ação para a promoção e a proteção dos direitos humanos.

Ainda que a Declaração de Viena tenha reafirmado a natureza universal dos direitos humanos, ela dá espaço a relativizações e particularidades culturais. No entanto, os Estados permanecem com o dever de proteger os direitos humanos independente de questões econômicas, culturais ou políticas próprias. Ou seja, as peculiaridades de cada Estado não podem justificar violações ou redução da importância dada aos direitos humanos (RAMOS, 2012).

Dessa forma, ser universal em meio a tanta diversidade tornou-se o grande desafio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente quando atitudes no âmbito doméstico são adotadas de acordo com práticas e costumes locais já consolidados ganham repercussão global por serem consideradas violações graves de direitos humanos. Logo, a nova concepção de universalidade dos direitos humanos mostra que é possível compartilhar

---

<sup>18</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2012, p. 88-89.

valores e princípios comuns, mas não é possível considerar aspectos culturais superiores às regras de direitos humanos (RAMOS, 2012).

Essa concepção de universalidade, porém, é bastante criticada por alguns teóricos. Eles acreditam que a aplicação de determinados princípios seria ofensiva a algumas práticas culturais locais e que representariam a consolidação de valores hegemônicos, bem como a prática do imperialismo cultural.

No entendimento de Boaventura de Sousa Santos (1997), é imprescindível levar em consideração os pormenores de cada Estado criando alternativas às imposições hegemônicas para não haver dificuldades na implementação e prática dos direitos humanos. Para tanto, propõe a aplicação do multiculturalismo articulando o princípio da igualdade com o do reconhecimento das diferenças para dar efetividade aos direitos humanos sem hegemonização.

Portanto, tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata, como na Declaração de 1948, era insuficiente, por que vários grupos sócias deixaram de ser protegidos de forma devida. Neste sentido, percebeu – se que determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigiam uma resposta específica e diferenciada, obtida através da modificação do foco de proteção do homem, ocidental, adulto, heterossexual e dono de um patrimônio para o alcance de novos sujeitos de direitos, a minorias antes invisíveis. Fez-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passou a ser considerado em suas particularidades.

Esse processo de especificação significa que os direitos humanos, apesar de universais, são usufruídos e exercidos de maneiras diferentes, de acordo com as características próprias de cada indivíduo, incluindo o gênero, a raça, a etnia, a situação econômica, o contexto sócio político e também influência exercida por padrões culturais definidos pela comunidade ou país em que os indivíduos estão inseridos. Destarte, admite-se que, se os sujeitos exercem de maneiras diferentes um mesmo direito, a garantia deste direito deverá contemplar estas diferenças, a fim de permitir sua plena implementação (GONÇALVES, 2003).

Nesse contexto, insere-se o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Esse processo se iniciou com a exposição das ideias e concepções construídas nos campos acadêmico e da militância feminista sobre o papel da mulher na sociedade, o que tornou possível, no contexto do processo de especificação dos sujeitos de direitos, a afirmação dos direitos humanos das mulheres através da ratificação de planos, acordos, tratados ou protocolos.

Segundo Flávia Piovesan (2003, p.40):

O balanço das últimas quatro décadas permite arriscar que o movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres centrou seu foco em três questões centrais: a) a discriminação contra a mulher; b) a violência contra a mulher e c) os direitos sexuais e reprodutivos.<sup>19</sup>

Durante a II Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos, por intermédio da Declaração e o Programa de Ação de Viena, foi reconhecido pela primeira vez em um documento internacional que o Estado tem o dever de eliminar a violência baseada no gênero e todas as formas de abuso e exploração sexual. É importante ressaltar que a declaração enuncia expressamente que os direitos humanos da mulher e da menina constituem parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais.

Em relação à violência de gênero e o tráfico internacional de mulheres na Declaração de Viena, afirma Damásio de Jesus (2003, p.31):

A Declaração ressaltou a importância de os países trabalharem, coordenadamente e com a participação integral da sociedade civil, na direção da eliminação da violência contra a mulher, incluindo o tráfico internacional na lista das violações sexuais. As ações, embora não fossem claramente assinaladas, seriam realizadas pela cooperação internacional, não de acordo com o plano de combate ao crime, mas sim nos termos do direito da mulher ao desenvolvimento econômico e social e à superação da desigualdade e da discriminação.<sup>20</sup>

Ainda em relação ao tráfico internacional de pessoas, o artigo 18 da Declaração de Viena, dedicado à proteção dos direitos das mulheres, aduziu que todas as formas de assédio, violência de gênero e exploração sexual, inclusive as resultantes de preconceito cultural e o tráfico internacional de pessoas, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminados.

A Conferência de Viena, portanto, reafirmou a importância dos tratados de proteção dos direitos humanos, ratificando que o respeito aos direitos humanos deve ser prioridade dos governos, e ainda reconheceu a democracia como um direito humano, ressaltou a importância do papel das Organizações não governamentais na conscientização, informação e educação acerca do tema, adotou medidas inovadoras para a defesa dos direitos das minorias; como também colocou a questão dos direitos da mulher e da criança em destaque, sinalizando a necessidade de priorizar a proteção desses grupos sociais (TRINDADE, 1997).

Segundo o entendimento de Damásio de Jesus (2003, p.31):

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, foi um grande passo na definição contemporânea sobre os direitos humanos e sua importância nas relações num mundo cada vez mais globalizado. A Declaração da Conferência fez um esforço para afirmar a universalidade e a

---

<sup>19</sup> PIOVESAN, F. **A mulher e o debate sobre Direitos Humanos no Brasil**. In: Ministério das Relações Exteriores. *Direitos Humanos: atualização do debate*. Brasília: Bandeirantes, 2003, p. 40.

<sup>20</sup> JESUS, Damásio de. **Tráfico internacional de mulheres e crianças**: Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva, 2003,p.31.

indivisibilidade dos direitos humanos, fazendo que, finalmente, fosse possível abordar em conjunto todos os instrumentos elaborados pelo sistema da ONU e sistemas regionais. <sup>21</sup>

Em 1994, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução acerca do tráfico de mulheres e crianças que condenava movimentações ilícitas e clandestinas através de fronteiras nacionais e internacionais para traficar mulheres e crianças com o objetivo de submetê-las a situações que caracterizam a exploração sexual ou a exploração econômica.

Em 1995, na Conferência de Pequim, sobre os Direitos das Mulheres, que também aconteceu na conjuntura das conferências das Nações Unidas em busca da criação de uma nova agenda social nos anos noventa, traçou-se um panorama mundial abordando a questão da mulher e elaborou políticas específicas a serem seguidas pelos Estados. Trata -se do documento internacional mais completo no tocante a esta questão, haja vista que identificou os principais problemas relacionados violação dos direitos das mulheres.

Esse documento foi a Declaração de Pequim que, assim como a de Viena, dedicou-se de forma especial à temática da violência contra a mulher, na qual se inseriu a questão do tráfico internacional de mulheres. Esta Declaração alterou o tratamento dado à questão da criminalização do ato de prostituição, presente nos tratados anti-tráfico desde a convenção de 1949. Para isso, utilizou a conceituação de prostituição forçada como uma violência contra a mulher, entendendo que a prostituição livre era vista como uma prática que não violaria os direitos das mulheres (CASTILHO, 2008).

A Plataforma de Pequim, dessa maneira, trouxe uma compreensão mais ampliada sobre o tráfico internacional de mulheres, recomendando que os governos tomem medidas apropriadas para combater as suas principais causas, como a desigualdade social, discriminação, a desigualdade de gênero, problemas econômicos, entre outras que levam mulheres e crianças à prostituição e a outras práticas que caracterizam o sexo comercial. As medidas que os Estados deveriam tomar consistiam, de forma geral, na prevenção, punição dos traficantes e aliciadores, e na proteção por meio de políticas de assistência às vítimas por razões humanitárias.

A Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, portanto, caminhou na mesma direção da Conferência de Viena e, em sua Plataforma de Ação, sustentou medidas mais específicas procurando trazer uma compreensão ampliada das questões de gênero e definir os mecanismos para acompanhar os avanços conseguidos pelos países-membros das Nações Unidas em relação a essa temática. Na Plataforma de Ação, foram estabelecidos dez

---

<sup>21</sup> JESUS, Damásio de. **Tráfico internacional de mulheres e crianças**: Brasil: aspectos regionais e nacionais. São Paulo: Saraiva, 2003,p.31.

propósitos ou objetivos a serem alcançados pelos Estados, fundamentais para a garantia dos direitos das mulheres. São eles: superação da pobreza; acesso à educação e aos serviços médicos; eliminação da violência contra a mulher; proteção da mulher nos conflitos armados; promoção da autossuficiência econômica da mulher; promoção da participação da mulher no processo de tomada de decisões; integração dos aspectos relacionados com a igualdade de gênero na política e no planejamento; promoção dos direitos humanos das mulheres; aumento do papel dos meios de comunicação na promoção da igualdade e integração da mulher ao processo de desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 1995).

Em suma, a Declaração de Viena e a Plataforma de Ação de Pequim foram de fundamental importância para a construção de uma estrutura de proteção especial aos direitos humanos das mulheres e também da ideia de que existe uma flagrante incompatibilidade entre tráfico internacional de pessoas e a preservação do valor da dignidade da pessoa humana e, assim, adotaram a eliminação do tráfico como um objetivo estratégico a ser assumido por todos os órgãos e Estados que compõem o sistema das Nações Unidas.

O Estatuto do Tribunal Penal Internacional definiu, em 1998, a escravidão sexual, a prostituição forçada ou qualquer outro tipo de violência de cunho sexual como crimes contra a humanidade. O Tribunal Penal Internacional (TPI) é o órgão jurisdicional internacional responsável por processar e julgar os crimes mais graves que afetam a comunidade internacional. Esse instrumento traz o seguinte conceito de escravidão sexual: exercer um dos atributos do direito de propriedade sobre uma pessoa, tal como comprar, vender, dar em troca ou impor alguma privação ou qualquer outra forma de reduzir alguém a condição análoga à escravidão (NEMER; STEINER, 2016).

Também em 1998, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana de sobre o Tráfico Internacional de Menores<sup>22</sup>, que conceituou o tráfico internacional de pessoas menores de dezoito anos como a subtração, transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos. Como exemplos de propósitos ilícitos, a Convenção trouxe a prostituição, a exploração sexual, e a servidão e elenca como meios ilícitos, o sequestro, o consentimento mediante coerção ou fraude, a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o

---

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998. Promulga a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 1998.**

consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor (KAMIMURA; PIOVESAN, 2013).

A Assembleia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental para elaborar uma Convenção Internacional abordando a criminalidade organizada transnacional e também para examinar a possibilidade de elaborar um instrumento que tratasse de todos os aspectos relativos ao tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres e de crianças. O comitê, em 1999, apresentou uma proposta de instrumento que, no ano seguinte, foi aprovada como Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (CASTILHO, 2008).

A realização de conferências internacionais e a assinatura de tratados, acordos, protocolos ou convenções, criaram um importante sistema de apoio para confrontar o problema das desigualdades de gênero, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao passo que definiram a natureza e o rol de problemas que afetam as mulheres e propiciaram subsídios para a sua proteção em diferentes níveis e para a elaboração de políticas públicas mais específicas (EPPING; PRÁ, 2011).

Dessa forma, o esforço multilateral de proteção dos direitos humanos, ocorridos na década de 90 e nos anos 2000, referentes ao tráfico de pessoas, evidencia o crescimento da atenção da comunidade internacional no que concerne aos direitos humanos das mulheres e do mencionado tema.

É importante salientar que os avanços obtidos no plano internacional foram capazes de impulsionar transformações internas. Neste sentido, a influência de instrumentos internacionais como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1979, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, a Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo de 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 e a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim de 1995 foram responsáveis pela construção de um regime de direitos humanos das mulheres no contexto brasileiro. Estes instrumentos internacionais possibilitaram ao movimento social de mulheres, no plano nacional, exigirem a implantação de avanços obtidos na esfera internacional.

Segundo Piovesan (2003, p.41):

Na experiência brasileira, a Constituição Federal de 1988, enquanto marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país incorporou a maioria significativa das reivindicações formuladas pelas mulheres. O êxito do movimento de mulheres, no tocante aos avanços constitucionais, pode ser claramente evidenciado pelos dispositivos constitucionais que, dentre outros, asseguram: a) a igualdade entre homens e mulheres em geral (artigo 5º, I) e

especificamente no âmbito da família (artigo 226, parágrafo 5º); b) a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil (artigo 7º, XXX, regulamentado pela Lei 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho); c) a proteção especial da mulher do mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (artigo 7º, XX, regulamentado pela Lei 9.799, de 26 de maio de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho); d) o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (artigo 226, parágrafo 7º, regulamentado pela Lei 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde); e e) o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (artigo 226, parágrafo 8º).<sup>23</sup>

Esses documentos internacionais revelaram-se, tanto na ordem internacional como na ceara nacional, instrumentos políticos promotores de avanços sociais na medida em que atuam como mecanismos de conscientização para a sociedade e de compromisso por parte dos Estados. Não obstante os avanços obtidos na esfera constitucional e internacional, reforçados, ainda, pelo advento de leis infraconstitucionais, refletindo as reivindicações e anseios das mulheres, ainda persiste na cultura brasileira uma ótica sexista, discriminações com relação à mulher e violações de seus direitos humanos. Logo, os ganhos internacionais e constitucionais legais de forma isolada não geram automaticamente mudanças sociais e culturais, apesar de denotarem maior segurança para os sujeitos de direito.

**QUADRO 1.** Principais instrumentos internacionais que tratam de direitos humanos e tráfico de pessoas ratificados pelo Brasil

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	ANO DE PUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO	ANO DE RATIFICAÇÃO PELO BRASIL
Convenção e Protocolo Final para a Supressão do tráfico de Pessoas e do lenocínio	1949	1958
Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas Discriminação contra a mulher	1979	1984 e 1994
Convenção Internacional para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará)	1994	1995
Convenção Interamericana de sobre o Tráfico Internacional de Menores	1994	1998

<sup>23</sup> PIOVESAN, F. **A mulher e o debate sobre Direitos Humanos no Brasil**. In: Ministério das Relações Exteriores. *Direitos Humanos: atualização do debate*. Brasília: Bandeirantes, 2003, p.41.

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	ANO DE PUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO	ANO DE RATIFICAÇÃO PELO BRASIL
Estatuto do Tribunal Penal Internacional	1998	2002
Protocolo Opcional para Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	1999	2004
Protocolo Opcional da convenção sobre os Direitos da Criança, sobre a venda de crianças, a prostituição e Pornografia Infantis	2000	2004
Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional	2000	2004
Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, Suplementando a Convenção da ONU contra o Crime Organizado transnacional	2000	2004
Protocolo contra Contrabando de Imigrantes por Terra, Mar ou Ar suplementando a Convenção da ONU contra o crime organizado Transnacional	2000	2004

O quadro acima sintetiza de forma esquematizada os tratados e protocolos internacionais mais importantes sobre o tema e a questão da proteção dos direitos humanos das mulheres, divididos por ano de publicação e ano de ratificação do instrumento pelo Brasil. A maior parte dos instrumentos internacionais foram elaborados no âmbito do sistema da ONU e apenas a Convenção de Belém do Pará foi instituída dentro do sistema interamericano de direitos humanos.

Nota-se que a década de noventa foi a mais significativa em números de tratados publicados no âmbito internacional evidenciando uma estratégia mais eficiente para combater e prevenir o tráfico de pessoas. É possível concluir também que a publicação desses tratados internacionais e protocolos evidencia que as estratégias de combate ao tráfico internacional de mulheres devem contemplar necessariamente aspectos de direitos humanos.

Os próximos pontos a serem abordados nesse capítulo trarão uma explicação pormenorizada a respeito da inserção do Brasil no regime internacional de direitos humanos e sobre os instrumentos internacionais expostos nesse quadro que trazem como tema principal a proteção internacional dos direitos humanos das mulheres e o tráfico de pessoas.

### 3.4 O Brasil e o regime internacional de proteção aos direitos humanos

A Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU foi um instrumento político de fundamental importância, por que introduziu intensas modificações sociais, políticas e econômicas na ordem internacional e na ordem doméstica de muitos Estados. Pode-se pensar na Declaração como o princípio de muitos outros compromissos de proteção aos direitos humanos que foram assumidos pelos Estados nacionais ao longo dos anos. Atualmente, todos os acordos internacionais firmados pelo Brasil, têm sido constantemente utilizados como fontes de conscientização dos cidadãos, além de referências para a adoção de medidas políticas, leis e programas sociais que visem à proteção dos direitos humanos (ALVES, 2009).

Esse fato é perceptível através da análise comparativa entre garantias civis e sociais estabelecidas na Constituição Brasileira de 1946, a última promulgada antes do advento da Declaração dos Direitos Humanos da ONU, e as garantias firmadas na Carta Magna de 1988 hoje em vigor. Ressalvado o período da história do Brasil dominado pela ditadura militar (1964 – 1985), em que a participação do Brasil no cenário internacional foi motivada pela necessidade de melhorar a sua imagem diante de tantas violações de direitos que aqui ocorreram muitos avanços foram conquistados a partir da instauração da nova ordem mundial do pós Segunda Guerra.

Ainda no período ditatorial, na década de 1970, o então Presidente Ernesto Geisel decidiu candidatar o Brasil a Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). O Brasil foi eleito pela primeira vez para compor essa comissão e isso contribuiu de forma positiva para uma mudança de postura do país no que diz respeito à proteção dos direitos humanos. A CDH também auxiliou o processo de redemocratização e conferiu à diplomacia brasileira um papel relevante criando - lhe uma agenda de direitos humanos (ALVES, 2008).

Um ano antes do início do período de redemocratização, em 1984, o Brasil deu o primeiro passo no processo de incorporação do regime internacional de direitos humanos em sua agenda política com a ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher e consequente inserção desse instrumento no ordenamento jurídico pátrio. Antes desse episódio, em 1968, o Brasil havia ratificado um outro tratado internacional, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, mas tratou -se de um ato isolado, apesar de ter grande importância para a proteção aos direitos humanos ( PIOVESAN, 2015).

O processo de redemocratização no Brasil teve início no ano de 1985 e foi muito importante para promover transformações na agenda internacional do país, especialmente conferindo maior reconhecimento de obrigações internacionais em matéria de Direitos Humanos. Outro acontecimento relevante foi o crescimento da mobilização da sociedade civil

e das organizações não governamentais trazendo o discurso de proteção aos direitos humanos (PIOVESAN, 2015).

O episódio histórico de maior relevância nessa conjuntura foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. As regras constitucionais dessa carta foram deveras influenciadas por normas e preceitos consolidados nas Nações Unidas e nos tratados internacionais existentes até então, principalmente no tocante aos direitos humanos, ratificando a intolerância às violações desses direitos (PIOVESAN, 2015).

Nesse sentido, argumenta Flávia Piovesan (2015, p.385 -386):

Assim, a partir da Carta de 1988, importantes tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo Brasil. Dentre eles, destaque-se a ratificação: a) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) da Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; l) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; m) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; n) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, também em 27 de janeiro de 2004; o) do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 11 de janeiro de 2007; p) da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 1º de agosto de 2008; q) do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, bem como do Segundo Protocolo ao mesmo Pacto visando à Abolição da Pena de Morte, em 25 de setembro de 2009; e r) da Convenção Internacional para a Proteção de todas as pessoas contra o Desaparecimento Forçado, em 29 de novembro de 2010.<sup>24</sup>

Por conseguinte, é possível perceber que a inserção do Brasil no regime internacional de direitos humanos foi relevante para implementar mudanças internas. Houve maior articulação da sociedade civil, maior protagonismo do país no âmbito internacional com a retomada de uma política externa progressista, alterações positivas nas políticas internas com a incorporação dos direitos humanos como um dos princípios básicos que direcionam a atuação do Brasil.

---

<sup>24</sup> PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 385 – 386.

Durante a década de 1990, o Brasil fortaleceu a adesão ao sistema internacional de proteção aos direitos humanos, ratificando um grande número de tratados, pactos e convenções internacionais importantes. Com essa inclusão de instrumentos internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico pátrio, o Brasil passa a ter compromissos internacionais como a promoção e proteção dos direitos de diversos segmentos sociais, a apresentação de relatórios periódicos aos comitês que supervisionam a execução de cada um dos grandes atos internacionais de direitos humanos, o fortalecimento de sua política externa no que concerne ao tema, a criação de uma estrutura política e social para promover esses direitos internamente, entre outros. Nessa perspectiva, o Brasil, conseqüentemente, passa a ser cobrado e fiscalizado no cumprimento dessas novas obrigações e mostra-se como país respeitador e garantidor de direitos humanos (ALVES, 2008).

A formação dos tratados internacionais se inicia com os atos de negociação, onde há a elaboração dos termos do tratado. Depois de concluída a negociação, o tratado segue para assinatura pelo Poder Executivo. A assinatura tão vincula juridicamente o Estado, pois se trata apenas de um aceite inicial provisório. Após a assinatura, o tratado segue para apreciação pelo Poder Legislativo. Caso seja aprovado pelo Poder Legislativo, será ratificado pelo Poder Executivo por meio de um decreto que significa o aceite definitivo do tratado e a obrigatoriedade no âmbito internacional e interno (REZEK, 2011).

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, parágrafo 3º da aduz que, se o tratado internacional de direitos humanos for aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em dois turnos, por 3/5 dos votos equivalerá as emendas constitucionais. Caso não seja recepcionado com esse quórum, o tratado será incorporado ao ordenamento jurídico com o status de norma supralegal, ou seja, está abaixo da Constituição Federal, mas acima das Leis Ordinária na hierarquia legal do ordenamento jurídico brasileiro (PEREIRA, 2015).

O Brasil se comprometeu perante a comunidade internacional a manter e desenvolver o Estado Democrático de Direito e a proteger um conjunto de direitos inalienáveis, irrenunciáveis e invioláveis que, por sua própria natureza, de acordo com Flávia Piovesan (2015) ampliam o significado do termo “cidadania”, visto que, além dos direitos já previstos na Constituição federal, os cidadãos brasileiros passaram a ser titulares de direitos internacionais.

O Brasil prossegue inserido e atuante no regime internacional de direitos humanos, com a apresentação de relatórios nacionais aos órgãos de supervisão dos instrumentos internacionais de direitos humanos, participação mais direta em diversos órgãos de

implementação e controle das recomendações e normas internacionais, com maior representatividade em grupos da ONU, assumindo outras responsabilidades em órgãos internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A investigação da trajetória nacional e internacional do Brasil desde a criação das Nações Unidas até a presente mostra-se útil para visualizar as inúmeras transformações pelas quais passaram a política externa brasileira no que refere-se a relevância dada aos direitos humanos. Esse processo foi proveitoso para a consolidação desses direitos como garantias fundamentais e para afirmação de seu valor, porquanto, desde a Carta Magna de 1988, não houve um período histórico de declínio na importância e preocupação da defesa desses direitos, asseverando que a política externa do país demonstrou-se intensa, positiva, contínua, com vários momentos marcantes.

Não obstante, ainda que exista esse avanço significativo, existem tratados aguardando ratificação e outros que, apesar de ratificados, não possuem vigência plena devido ao grande número de reservas e declarações restritivas feitas pelo Brasil no momento da ratificação. A Declaração de Viena e o Programa de Ação de Viena recomendam que os Estados signatários de tratados internacionais de direitos humanos evitem fazer reservas aos instrumentos de proteção e, caso as tenha feito, limitem o alcance dessas reservas. Ademais, é necessário que o Brasil considere reavaliar sua posição frente aos procedimentos facultativos trazidos no bojo desses tratados e também fazer as modificações na legislação interna afim de adequá-la aos ditames dos tratados para sua plena inserção no sistema internacional de proteção dos direitos humanos (PIOVENSAN, 2015).

### **3.5 Principais Instrumentos Internacionais**

#### **3.5.1 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**

Como primeiro marco legal internacional do reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, a Assembleia Geral das Nações Unidas trouxe a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ou *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW)<sup>25</sup>, aprovada em 18/01/1979, pela Resolução nº. 34/180 da Assembleia Geral da ONU, tendo entrado em vigor em 03/09/1981.

---

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Disponível em: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en). Acesso em 12.10.2016.

Hoje, ela conta com a adesão de 189 Estados – parte. “Todos os países da América Latina ratificaram a Convenção, embora com reservas, inclusive o Brasil, que a ratificou em 1984 e somente suspendeu as reservas em 1994.” (JESUS, 2003, p. 33).

Essa Convenção foi idealizada anos antes de ter sido efetivamente elaborada, em 1946, quando foi instituída a *Commission on the Status of Women* (CSW) ou Comissão sobre o *Status* da Mulher pela Assembleia Geral da ONU com o objetivo de criar recomendações que oferecessem um aparato teórico e prático para os Estados elaborassem políticas públicas para o desenvolvimento das mulheres.

A CSW, no período de 1949 a 1967, fez muitos estudos sobre a condição das mulheres no mundo que resultaram na elaboração de vários documentos pela ONU, sendo eles: a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres em 1952; a Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas em 1957; a Convenção sobre o Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos em 1962; e a Declaração sobre a eliminação da Discriminação contra a Mulher em 1967 (SOUZA, 2009).

Em 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução nº 3010 (XXVII) elegeu o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher e, por meio da Resolução nº 3520 (XXX) elegeu o período compreendido entre os anos de 1976 a 1985 como a Década da Mulher. Foi nessa época que muitas mulheres se reuniram em vários espaços de discussão, entre eles a I Conferência Mundial sobre a Mulher, e formularam propostas referentes aos Direitos Humanos, buscando incluir questões mais específicas que pudessem melhorar as condições de vida das mulheres no mundo, tratando de questões como igualdade, desenvolvimento e paz. Esses acontecimentos estimularam a ONU a aprovar a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. (PIOVESAN, 2015).

A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é o único tratado internacional que trata de maneira ampla dos direitos das mulheres. Trata-se de uma carta de direitos que compreende direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. No seu artigo 1º, esse documento define a discriminação contra a mulher é entendida como qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por escopo anular o reconhecimento, o gozo ou o exercício de seus direitos humanos ou liberdades fundamentais.

Essa Convenção trata de forma mais geral sobre as situações que envolvem os direitos humanos das mulheres. Ela possui artigos que enunciam direitos relacionados à saúde, vida econômica e social e relações familiares, considerando a situação de desigualdade entre

homens e mulheres e sua situação de vulnerabilidade social, bem como artigos que regulamentam a atuação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres ou Comitê da CEDAW, composto por especialistas eleitos pelos Estados-parte, responsável por monitorar e implementar os ditames da Convenção.

Entretanto, vários países que ratificaram essa Convenção, o fizeram com reservas a alguns de seus dispositivos, o que dificulta a sua aplicação já que os Estados – parte não se obrigam a garantir esses direitos em seu âmbito doméstico. O Comitê possui também a função de encorajar os países a retirarem as reservas para evitar a redução da força do tratado (GONÇALVES, 2013).

De acordo com Flávia Piovesan (2003, p.40):

A Convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade. Logo, a Convenção consagra duas vertentes diversas: a vertente repressiva- punitiva voltada à proibição da discriminação e a vertente positiva-promocional, voltada à promoção da igualdade. A Convenção objetiva não só erradicar a discriminação contra a mulher e suas causas, como também estimula estratégias de promoção da igualdade. Combina a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo, mediante a adoção de medidas afirmativas, enquanto medidas especiais e temporárias voltadas a aliviar e remediar o padrão discriminatório que alcança as mulheres. Alia-se à vertente repressiva-punitiva e à vertente positiva-promocional.<sup>26</sup>

Em 06 de outubro de 1999 foi aprovado o Protocolo Facultativo à CEDAW, através da Resolução A/54/4 da Assembleia Geral da ONU. Esse protocolo ampliou significativamente as funções do Comitê da CEDAW, instituindo uma fiscalização mais rigorosa ao cumprimento do tratado. Além da análise dos Relatórios Periódicos enviados pelos Estados-parte (obrigação prevista no artigo 18 da Convenção), o Comitê passou a poder receber comunicações individuais que denunciem violações aos direitos humanos das mulheres e também a realizar visitas *in loco* a Estados-parte que tenham sido denunciadas como perpetradores ou tolerantes às violações aos direitos humanos das mulheres. O Protocolo entrou em vigor em 22/12/2000, e foi ratificado pelo Brasil em 2002 (GONÇALVES, 2013).

Embora a CEDAW tenha sido de fundamental importância para a especificação dos direitos humanos das mulheres, ela não abordou de forma explícita a temática da violência contra a mulher. Esse tema foi trabalhado na Recomendação Geral nº 19 adotada em 1992 pelo Comitê da CEDAW, que declara ser a violência contra as mulheres uma forma aguda de discriminação, que as impede de usufruírem de seus direitos e liberdades de forma equânime em relação aos homens. A Recomendação Geral também impõe aos Estados-parte a obrigação

---

<sup>26</sup> PIOVESAN, F. **A mulher e o debate sobre Direitos Humanos no Brasil**. In: Ministério das Relações Exteriores. *Direitos Humanos: atualização do debate*. Brasília: Bandeirantes, 2003, p. 40.

de promover a melhoria das condições de vida de mulheres e meninas, assegurando-lhes todos os seus direitos fundamentais e uma vida livre de violência e de discriminação.

A CEDAW trouxe um grande avanço no que concerne aos direitos humanos das mulheres, o que culminou em muitas transformações sociais nos Estados – parte e, conseqüentemente, mudanças ocorridas no cenário internacional. Contudo sabe-se que mesmo com a existência de instrumentos internacionais de direitos humanos, a mulher ainda é alvo de discriminação e de violações de direitos e esse fato é um entrave para a consolidação da participação das mulheres, em mesmo nível de igualdade com os homens, nas esferas política, social, econômica e cultural.

### **3.5.2 A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará, foi adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995. Este tratado traz maior visibilidade ao tema da violência contra a mulher, regulamentando a sua proibição no âmbito regional, abordando a violência no âmbito privado e a questão da violência doméstica, assegurando as mulheres diversos direitos e liberdades e impondo obrigações aos Estados-parte.

A questão da violência de gênero já vinha sendo discutida em foros internacionais antes desse tratado ser elaborado. Em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra Mulher, por exemplo. Embora tenha sido o primeiro documento internacional que trata somente sobre este tema, ele não era juridicamente vinculante em relação aos Estados, ou seja, não cria obrigações pelas quais possam ser sancionados em caso de descumprimento.

Apesar de a Convenção de Belém do Pará ter sido aprovada em âmbito regional, seu texto foi inovador muito relevante para o reconhecimento e proteção dos direitos humanos das mulheres ao tratar, em especial, da violência contra a mulher como grave violação a esses direitos e às liberdades fundamentais, impondo aos Estados-parte o dever de investigar e condenar todas as formas de violência contra a mulher (nos âmbitos público e privado) e adotar políticas orientadas a prevenir, punir e erradicar esta violência, bem como agir no sentido de fornecer as vítimas acesso a procedimentos jurídicos eficazes.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos possui uma Relatoria Especial para assuntos relacionados aos direitos das mulheres, a “Relatoría sobre los Derechos de La

Mujer”, ligada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Essa relatoria tem desempenhado um importante papel como órgão responsável por organizar, sistematizar e divulgar informações sobre a situação das mulheres nas Américas, contribuindo assim, por meio de seus informes, para dar visibilidade aos problemas das mulheres na região, bem como para apontar propostas de soluções para esses problemas (GONÇALVES, 2013).

Os artigos 1º e 2º da Convenção trazem a definição de violência de gênero de forma ampla e destacam que existem vários tipos de violência contra a mulher: a violência física, a violência sexual e a violência psicológica. Esses artigos ainda afirmam que esses atos de violência podem acontecer dentro do ambiente familiar ou em qualquer outro ambiente, inclusive podendo ser praticada pelo Estado ou por qualquer um de seus agentes.

Os artigos 3º a 6º trazem exemplos de direitos das mulheres que devem ser garantidos demonstrando o reconhecimento de sua situação de vulnerabilidade e necessidade de se garantir a sua dignidade humana. Entre eles, temos o direito à integridade física, mental e psicológica, o direito à liberdade, direito de não ser submetida à tortura, o direito à segurança, o direito a uma vida livre e sem violência, o direito de ser valorizada e educada livre de padrões de comportamento ou práticas sociais que as inferiorizem.

Os artigos 7º a 9º da Convenção trazem os deveres dos Estados-parte. Os principais compromissos acordados pelos Estados nessa Convenção são: incluírem em suas legislações internas normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher; tomarem todas as medidas apropriadas, incluindo medidas legislativas, para modificar ou revogar lei e regulamentos vigentes, ou para modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a tolerância da violência contra a mulher; e estabelecerem um atendimento jurídico eficaz e justo para mulheres vítimas de violência.

Os artigos 10 a 12 trazem os mecanismos de proteção aos direitos das mulheres estabelecidos pelo Sistema Interamericana de Direitos Humanos. O artigo 12, especificamente, com o propósito de proteger o direito da mulher a uma vida livre de violência, autoriza qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, a apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições que contenham denúncias ou queixas de violação dos deveres postulados no artigo 7º da Convenção cometidas pelos Estados.

### **3.5.3 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo de Palermo**

No contexto do surgimento desses importantes tratados internacionais voltados para a proteção dos direitos humanos, merece destaque a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus respectivos Protocolos Adicionais, haja vista que tais documentos tratam especificamente do tráfico internacional de pessoas. Essa Convenção representa a tentativa de unificar ideias presentes em tratados internacionais anteriores que abordavam aspectos do crime organizado transnacional.

De forma detalhada, esse instrumento internacional procurou atingir um universo bastante amplo de possibilidades de atuação criminosa, de meios utilizados para a consecução do crime e de formas de exploração decorrentes do delito, tudo no sentido de fortalecer os eixos do enfrentamento compreendidos na prevenção, repressão e responsabilização dos autores e favorecer a proteção da vítima, no caso do tráfico, considerando as múltiplas peculiaridades do delito que o torna bastante difícil de combater.

De acordo com Rodrigo Carneiro Gomes (2009, p.25):

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é o documento normativo básico que, no plano internacional, rege as ações legais e as políticas institucionais de combate ao crime organizado praticadas na maioria dos países celebrantes desse Tratado Internacional. Com efeito, é a Convenção de Palermo que contém os postulados básicos, as diretrizes fundamentais que inspiram e orientam a elaboração de leis e a formulação das políticas de prevenção e repressão ao crime organizado [...].<sup>27</sup>

Portanto, a Convenção de Palermo e seus respectivos protocolos trazem orientações para que os Estados – partes implementem o controle do crime organizado transnacional, pautando as suas ações na prevenção, investigação, instrução e julgamento dos crimes tipificados nesse dispositivo. Essas ações consistem em cooperação internacional com organizações internacionais e outros Estados, aplicação da lei, promulgação de leis específicas, maior fiscalização e proteção das fronteiras pelas autoridades policiais e proteção às vítimas (JESUS, 2003).

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, é o instrumento internacional que cuida do enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas.

Após uma série de discussões no âmbito internacional e debates sobre o tema na academia, movimentos sociais e órgãos da esfera pública, o Protocolo de Palermo entrou em

---

<sup>27</sup> GOMES, R.C. **O Crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. 2ª edição. Belo Horizonte : Del Rey, 2009,p.25.

vigor substituindo a Convenção das Nações Unidas sobre Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da prostituição de Outros de 1949. Essa norma representou um avanço para a época, mas manteve a associação do tráfico de pessoas com a prostituição, entendendo esta como uma prática a ser proibida em qualquer de suas formas, ainda que exercida por pessoas adultas e ainda que não fosse praticada de forma forçada. Diferentemente, o Protocolo de Palermo não aborda o tráfico de maneira associada à prostituição, além de distinguir, por via interpretativa, a prostituição forçada da prostituição exercida livremente (OLIVEIRA; SCHILLING, 2014).

Durante o processo de negociação, muitas entidades protetoras dos direitos humanos estavam presentes e foram de fundamental importância para a inclusão de aspectos de direitos humanos no Protocolo. Assim, o tráfico internacional de pessoas, além de ser considerado um crime transnacional grave, também é considerado como uma flagrante violação de direitos humanos fundamentais. Essa perspectiva melhorou as recomendações de tratamento das pessoas traficadas, promovendo maior respeitabilidade aos direitos das vítimas.

Inclusive, por conta dessa abordagem, a questão do consentimento da vítima de tráfico é irrelevante, segundo o Protocolo de Palermo, para a configuração do crime, pois a presença de indícios que denotem violações de direitos humanos já é suficiente para dar início a uma investigação para averiguar a possível existência do crime (RODRIGUES, 2011).

O Brasil ratificou a esse protocolo, incorporando suas normas ao âmbito do ordenamento jurídico nacional através do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Trata-se do primeiro instrumento legal internacional juridicamente vinculante que traz uma definição consensual sobre o tráfico internacional de pessoas (definição já explicitada no capítulo anterior).

Com a ratificação, o Brasil assumiu o compromisso de se estruturar, criando instrumentos legais e mecanismos políticos e administrativos para promover enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, sob pena ser responsabilizado internacionalmente, e também assume o compromisso de prestar devida assistência às vítimas de tráfico com total respeito aos direitos humanos.

Não se trata apenas de promover mudanças na legislação penal interna para se adequar aos preceitos trazidos pelo Protocolo de Palermo e buscar criminalizar os sujeitos ativos do crime de tráfico internacional de pessoas, mas também de promover políticas públicas nos âmbitos doméstico e internacional para promover o enfrentamento do delito.

O Protocolo de Palermo traz a exploração como o elemento principal utilizado na construção do conceito de tráfico internacional de pessoas. Essa exploração pode estar

associada ao comércio sexual ou prostituição, ao trabalho escravo ou práticas análogas e a remoção de órgãos.

Nesse sentido, busca disciplinar ações e medidas destinadas a prevenir e combater o tráfico internacional de pessoas, conferindo especial atenção às mulheres e crianças, sempre pautadas com a plena garantia de seus direitos humanos. Para garantir o alcance desse objetivo principal, recomenda a cooperação entre os Estados- partes, diante da gravidade e do caráter transnacional do crime.

Essa cooperação consiste na troca de informações entre as autoridades judiciais e administrativas dos Estados envolvidos, solicitação de diligências, produção de atos processuais e de troca de provas com o objetivo de promover uma investigação mais coerente de crimes transnacionais e, conseqüentemente, subsidiar a comprovação dessas práticas criminosas. As modalidades de cooperação vigentes no Brasil são: extradição, entrega ao Tribunal Penal Internacional, transferência de apenados, homologação de sentença penal estrangeira, carta rogatória e auxílio direto (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Apesar de a cooperação internacional ser a medida recomendada pelo Protocolo de Palermo, é interessante destacar que essa cooperação, bem como outras recomendações incorporadas nesse protocolo, não podem ser exercidas de maneira uniforme por todos os países membros, pois estão sujeitas as contradições e posições assimétricas dos Estados no cenário internacional. Tais assimetrias refletem diretamente na classificação e enquadramento conceitual e jurídico de quem é considerada vítima ou não, nas decisões judiciais relacionadas ao delito, no modo como o tema é tratado pelos meios de comunicação e pela sociedade civil e, especialmente, repercutem na elaboração e execução da política externa de enfrentamento.

A análise das causas e conseqüências nos casos envolvendo tráfico internacional de pessoas deve perpassar por questões sociais, econômicas, políticas e culturais dos Estados envolvidos. Conciliando esses fatores com os princípios fundamentais que regem os direitos humanos, como a universalidade, indivisibilidade, inviolabilidade e não discriminação, existe maior possibilidade de definir estratégias de prevenção e combate ao tráfico e também de prestar melhor assistência às vítimas (JESUS, 2003).

A partir da análise dos aspectos teóricos pertinentes aos regimes internacionais e, em específico, ao regime internacional dos direitos humanos, tal com do comportamento do Brasil nesse regime, é possível inferir que nosso país tem dado importância à questão do enfrentamento as violações dos direitos humanos das mulheres através da construção de sistema de apoio para confrontar problemas relacionados às desigualdades de gênero. Nesse sentido, o presente capítulo procurou destacar o papel dos instrumentos internacionais que

tratam da defesa dos direitos das mulheres e ao tráfico internacional de pessoas como elementos principais desse sistema e demonstrar que a adesão do Brasil a esses tratados evidencia a transformação do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres em uma importante prioridade política.

Entretanto, existem outras atitudes do Estado brasileiro que também exercem um importante papel no combate ao tráfico internacional de mulheres. Tratam-se de ações de política externa que aprimoram a participação do Brasil no regime internacional de combate ao tráfico internacional de mulheres e coloca o tema como preferência na sua agenda internacional.

## **4 AS AÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES**

A política externa brasileira adotada para o enfrentamento do tráfico possui significativa importância, pois tem dado ao país um papel de destaque no âmbito internacional em relação a outras nações menos privilegiadas e demonstrado seu comprometimento com a valorização da democracia, a promoção e proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento. Assim, esse capítulo estabelece as medidas adotadas pela política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres, evidenciando a atuação do Ministério da Justiça, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e das Organizações não governamentais bem como as ações de cooperação jurídica internacional, alterações legislativas e a atuação do Brasil junto as Nações Unidas.

O capítulo traz inicialmente breves referências sobre a política externa brasileira e, posteriormente, divide as ações de política externa de forma temporal abordando aquilo que foi implementado antes da ratificação do Protocolo de Palermo e, em seguida, as medidas adotadas depois da ratificação desse instrumento internacional até o ano de 2016.

### **4.1 Breves referências à política externa brasileira**

Os direitos humanos estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro de forma sistemática e o país assume o comprometimento de respeitá-los estabelecido na Constituição Federal de 1988. O artigo 4º da Constituição Federal institui como princípios que regem as relações internacionais do Brasil: a solução pacífica de conflitos; a cooperação entre povos para o progresso da humanidade; a prevalência dos direitos humanos; a independência nacional; a autodeterminação dos povos; a não intervenção; a igualdade entre os Estados; a defesa da paz; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; e a concessão de asilo político. Esses princípios estão em sintonia com os princípios básicos regem a comunidade internacional, de acordo com o Direito Internacional Público e com os Direitos Humanos (LAFER, 2001).

Entretanto, apesar dos princípios dispostos na Carta Magna e do país incorporar tratados e convenções firmadas no âmbito internacional que dizem respeito aos direitos humanos e aos atos que envolvam a violação destes, uma série de transgressões a esses direitos podem ser encontradas no Brasil, sendo o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual uma delas.

No intuito de evitar tal situação, a política externa é a principal política pública utilizada. A política externa brasileira é a expressão da identidade do país no cenário internacional que se apresenta através de diferentes estratégias utilizadas para a defesa dos interesses nacionais diante de outros Estados.

A política externa pode ser conceituada, destarte, como uma atividade estatal voltada para o âmbito internacional que reflete os interesses internos do país. Não se trata apenas de uma tomada de decisão de um Chefe de Estado, pois depende de uma tomada de decisão democrática voltada ao atendimento de demandas e necessidades sociais, visando a expansão da participação conjunta de vários segmentos. Essa atividade não é voltada apenas para as relações estabelecidas entre Estados, mas também conta com a participação de atores não estatais como elementos fundamentais na sua realização (FARIA, 2015).

Ela não pode ser analisada de forma estadocêntrica, pois deve considerar o papel desempenhado por entidades não estatais, bem como compreender que existem outros processos políticos não protagonizados pelo Estado que são pertinentes para a que o país intervenha na realidade internacional. Ou seja, é possível haver a atuação e interação de variados atores governamentais e não governamentais influenciando na criação e execução da política externa (PINHEIRO; SALÓMON 2013).

Dessa forma, o conceito adotado nessa dissertação será o de política externa como política pública, já que este é um conceito mais amplo e que se adequa melhor a política externa brasileira de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres visto que esta conta com a participação de diversos sujeitos e não foca apenas no Estado como único detentor das ações de política internacional.

De acordo com Letícia Pinheiro e Mônica Salómon (2013, p. 41):

A política externa, com efeito, é uma *política pública*, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera “ação externa”, um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.<sup>28</sup>

O período de análise da política externa brasileira em relação ao tráfico internacional de mulheres corresponde ao intervalo compreendido entre os anos 2000 a 2016. Portanto, a

---

<sup>28</sup> PINHEIRO, L; SALOMON, M. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013, p. 41.

investigação dessa pesquisa abordará o comportamento do Brasil no tocante ao tema durante o final do governo Fernando Henrique Cardoso e durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff até o seu afastamento e posterior assunção interina do presidente Michel Temer.

É importante ressaltar que, no lapso temporal analisado, houve mudanças em relação a produção de política externa brasileira que refletiram diretamente nas ações de enfrentamento ao tráfico de mulheres. O governo Fernando Henrique Cardoso seguiu os padrões tradicionais de política externa, buscando respeitar os princípios constitucionais que regem as relações internacionais brasileiras, como o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação, entre outros. Foi um período de redefinição da posição do Brasil frente ao cenário mundial, em que o país passou a ter mais autonomia e maior participação em assuntos internacionais (CINTRA; ET AL, 2003).

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso obteve muitos resultados positivos em relação à integração regional com o avanço do MERCOSUL e expansão do comércio dentro desse bloco econômico , na cooperação internacional e na construção de regras e instituições multilaterais , mas , em contrapartida, foi marcado pelo domínio do neoliberalismo e adoção de medidas que tornaram o Brasil dependente e mais vulnerável do ponto de vista internacional, com o aumento da dívida externa, aumento da dependência financeira em relação a outros Estados e consequente perda de poder e influencia internacional (CERVO, 2003).

Esse governo também não dedicou muita atenção aos temas de cunho social, por isso, poucas foram as medidas adotadas para enfrentamento do tráfico.

Nos governos Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil projetou uma nova imagem no cenário internacional de país em desenvolvimento e diligente em relação a sua política externa. A diplomacia presidencial, baseada no prestígio pessoal, foi substituída pela diplomacia de nação que privilegiava a atuação de várias esferas do governo na elaboração da política externa, maior atuação nas Nações Unidas, reforçava o regionalismo através de acordos e formação de blocos econômicos com outros países, o fortalecimento da economia nacional, a valorização do pacifismo e a preservação da cordialidade com países vizinhos (CERVO, 2010).

Esse período também marcado pela preocupação com temas sociais e humanitários e a presença de um constante diálogo com a sociedade para fundamentar e legitimar medidas políticas. “O pensamento brasileiro vincula assuntos migratórios a direitos humanos e, por

esta via, mune-se de argumentos para criticar atitudes de países propensos a violar direitos humanos de imigrantes” (CERVO; LESSA, p. 137).

Por isso, a maior parte das ações de política externa sobre tráfico internacional de mulheres foram realizadas nesse período, inclusive, a mais importante delas que deu o passo inicial para a implantação de várias outras: a ratificação do Protocolo de Palermo.

Essas ações de política externa deram ao Brasil um papel de destaque no âmbito internacional em relação a outras nações menos privilegiadas. Comprometido com a valorização da democracia, a promoção e proteção dos direitos humanos, o multilateralismo e o desenvolvimento, o Brasil atuou para conformar, em sua política externa, um sistema multipolar sustentado na cooperação e no apoio mútuo, pois, na sua visão, as relações internacionais não precisavam ser necessariamente conflituosas (PATRIOTA, 2013).

Durante os mandatos de Dilma Rousseff houve um declínio da participação do Brasil no âmbito internacional. Esse declínio começou a ser notado logo nos primeiros anos do seu primeiro mandato (2011- 2014) e foi intensificado pela crise econômica mundial. Ademais, no âmbito interno, houve uma separação maior entre Estado e sociedade e baixa inovação e competitividade da produção nacional (CERVO; LESSA, 2014).

A política externa dos governos Dilma não trouxe novos conceitos e também não conseguiu equilibrar e dar a devida continuidade às estratégias consolidadas por Lula. Assim, não houve a formulação de uma política forte de comércio exterior, o que trouxe prejuízos para o Brasil em um contexto de competitividade internacional mais acirrada; o Brasil conserva a questão da integração regional, mas tem seu papel diminuído com o avanço de novas potências como Rússia e China; e no caso temas humanitários como migrações, direitos humanos e meio ambiente, o governo permanecem tentando seguir as diretrizes do governo anterior, sem inovações ou avanços significativos que seriam substanciais diante da forte imigração haitiana para o Brasil e do aumento da preocupação com questões ambientais, especialmente a emissão de gases poluentes, debatidos em conferências mundiais (CERVO; LESSA, 2014).

No entendimento de Amado Cervo e Antônio Lessa (2014, p. 149):

Após uma fase de ascensão do país como potência emergente, a inserção internacional do Brasil entra em declínio entre 2011 e 2014. As causas que determinam a mudança e a nova tendência localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do BRICS. Esses fatores de caráter interno conduzem à deterioração de indicadores de medida

da presença e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil sobre o cenário internacional.<sup>29</sup>

Embora o Brasil apresente dificuldades para lidar com os temas sociais no âmbito interno, é evidente o seu empenho em buscar soluções em comum com outros Estados e no âmbito da ONU para o tráfico internacional de mulheres. Observa-se que o país empreendeu esforços significativos para combater o problema, estando presente nas negociações multilaterais, aderindo a regimes internacionais e realizando outras ações de política externa, o que ratifica os seus esforços em prol de uma ordem internacional mais justa e solidária.

Ainda há muito a ser feito no que diz respeito a política de enfrentamento ao tráfico de mulheres, mas o Brasil vem construindo e implementando suas medidas centrado na perspectiva de conferir a temática um caráter transversal, que permita a atuação de diversos órgãos do governo federal, principalmente, das áreas consular e jurídica. Esses órgãos devem atuar nas esferas da educação, saúde, assistência social, do turismo, da cultura e do trabalho e emprego, prezando pela promoção da igualdade racial e pela proteção e promoção dos direitos humanos, em particular da mulher (FUNAG, 2010).

Também faz parte da política externa brasileira a ampla divulgação da questão do crime de tráfico de mulheres para a sociedade, por meio de campanhas e através da atuação das Organizações Não Governamentais, pois sem essa participação da sociedade civil, a falta de informação criará dificuldades para a identificação dos casos. A colaboração da sociedade permite a identificação dos perfis das vítimas, dos traficantes, dos lugares de ocorrência do aliciamento e dos destinos dos traficados.

#### **4.2 A participação do Brasil no enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres antes da ratificação do Protocolo de Palermo**

As iniciativas brasileiras de participação no enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres não são recentes. Conforme mencionado no primeiro capítulo dessa dissertação, o Brasil foi signatário de vários os tratados e participante da maioria das conferências que surgiram até a metade do século XX e que tratavam do tráfico internacional de mulheres. Nesse período, a noção de tráfico de mulheres estava intimamente relacionada à ideia de prostituição.

---

<sup>29</sup> CERVO, A. L.; LESSA, A. C. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)**. Revista brasileira de política internacional. Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dezembro, 2014, p.149.

O Protocolo de Paris ou Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas, elaborado em 1904, foi o primeiro acordo internacional ratificado pelo Brasil e tratava de forma prioritária do deslocamento de mulheres para fins de prostituição. Esse instrumento teve um caráter reducionista, pois não abordava a questão do tráfico de pessoas para outras finalidades, restringindo-se apenas ao tráfico para fins de exploração sexual (AUSSERER, 2007).

No ano de 1910, foi elaborada a Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas que também foi ratificada pelo Brasil. Essa convenção representou um avanço no debate sobre o tema, na medida em que se preocupava com a análise das razões pelas quais as mulheres eram traficadas e com a existência de um público consumidor, que viabilizava a existência e o crescimento dessa atividade (BANDEIRA, 2014).

Em 1949, foi elaborada a Convenção das Nações Unidas sobre a Supressão do Tráfico de Pessoas e Prostituição de Outros. Esse instrumento legal passou a contemplar questões mais humanitárias e a considerar o tráfico como uma violação do princípio da dignidade da pessoa humana, prejudicando o bem estar individual e coletivo. Também foi assinado pelo Brasil e representou uma modificação do perfil das Convenções anteriores, uma vez que trata do tema envolvendo questões mais amplas que a prostituição e a exploração sexual.

Embora o Brasil apresente dificuldades para lidar com os temas sociais no âmbito interno, é evidente o seu desejo de buscar soluções em comum com outros Estados no âmbito da ONU para o tráfico internacional de mulheres. Observa-se uma forte presença brasileira nas negociações multilaterais e adesão a regimes internacionais, o que ratifica os seus esforços em prol de uma ordem internacional mais justa e solidária.

A partir dos anos 2000, a atenção brasileira dispensada aos temas de caráter internacional foi intensificada. Em relação ao tráfico internacional de mulheres não foi diferente. No ano de 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi assinado um acordo, por meio da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, com o escritório da ONU, para a criação do Programa Global contra o Tráfico de Seres Humanos (GPAT). Com base nesse programa, o governo brasileiro estabeleceu comitês estaduais para o combate ao tráfico de pessoas nos cinco estados brasileiros mais afetados pelo problema na época: Bahia, Ceará, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Em 2002, foi realizada a PESTRAF (Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil), pesquisa encomendada pela Organização dos Estados Americanos – OEA – e implementada nacionalmente com vistas a analisar o fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil. As organizações da sociedade

civil brasileira, juntamente com as universidades, procuraram evidenciar as diversas questões ligadas ao tráfico de pessoas, como as rotas e meios que facilitam esta atividade e as exclusões sociais que levam as pessoas a serem ludibriadas por redes criminosas. O levantamento de dados dessa pesquisa mostrou resultados alarmantes e levou o governo brasileiro a perceber a necessidade de enfrentar o problema (ARY, 2009).

Apesar de ter sido feita no ano de 2002, ainda é a pesquisa mais completa sobre tráfico no Brasil. Um ponto de destaque dela é a análise das rotas do tráfico internacional de mulheres no Brasil. A pesquisa identificou, à época, duzentas e quarenta e uma rotas. No geral, as rotas são constituídas a partir de acessos, oficiais ou clandestinos, estrategicamente construídos em cidades próximas a rodovias, portos e aeroportos, que são pontos de fácil mobilidade. As rotas podem ser terrestres, aéreas, hidroviárias e marítimas. Alguns exemplos de rotas foram encontrados nos municípios de Bacabal (MA), Belém (PA), Boa Vista (RR), Uberlândia (MG), Garanhuns (PE), Petrolina (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Foz do Iguaçu (PR).

Segundo dados obtidos na pesquisa de campo executada pelas equipes regionais da PESTRAF, na via terrestre, os meios de transporte mais utilizados são os táxis, os carros e os caminhões; nas rotas hidroviárias e marítimas, são usadas pequenas embarcações e navios; e o percurso aéreo é feito em voos charters e outras modalidades. Para o tráfico internacional, a via aérea é a mais utilizada, seguida por vias terrestres, sendo as vias hidroviárias as menos utilizadas. Foram registrados casos de transporte aéreo em todas as regiões brasileiras e, em sua maioria, o destino das traficadas era um país europeu (PESTRAF, 2002).

No caso das vias terrestres, os meios de transporte mais utilizado são táxis, carros particulares e caminhões. As rotas mais utilizadas se iniciam em estados da região Norte, Centro – Oeste e Sul, que são regiões de fronteiras com outros países da América do Sul. As rotas internacionais marítimas envolvem, como ponto de partida estados das regiões Norte e Nordeste, e, como local de destino, dois países da América Latina, Bolívia e Guiana Francesa; e um da Europa, Holanda (PESTRAF, 2002, p.77).

Segundo a PESTRAF, o país que mais recebe brasileiras é a Espanha, havendo entre os dois países 32 rotas de tráfico. Depois da Espanha, os países que mais têm rotas de tráfico com o Brasil são: Holanda (11), Venezuela (10), Itália (9), Portugal (8), Paraguai (7), Suíça (6), EUA (5), Alemanha (5) e Suriname (5) (PESTRAF, 2002, p. 78 - 79).

A PESTRAF concluiu que o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil, tem como principais causas os indicadores sócio econômico, como trabalho, educação, migrações, gênero, raça e desigualdades sociais. A

relação entre estes indicadores determina o processo de vulnerabilização de mulheres e meninas. Portanto, as regiões que apresentam maiores índices de desigualdades sociais são aquelas que mais exportam mulheres e adolescentes para tráfico doméstico e internacional, o que evidencia a mobilidade de mulheres e adolescentes nas fronteiras nacionais e internacionais, configurando o tráfico como um fenômeno nacional e transnacional, indissociavelmente relacionado com o processo de migração.

Essa pesquisa cumpriu o papel de inserir na agenda brasileira o tema do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes, tornando-o uma preocupação de diversas instâncias da sociedade civil e do Estado. Com isso, foi dada maior visibilidade ao fenômeno, o que contribuiu para iniciar a construção de políticas de enfrentamento do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes no Brasil, priorizando a promoção de direitos humanos, o desenvolvimento de mulheres, homens, crianças e adolescentes em situação de tráfico para fins sexuais, combatendo a impunidade, bem como o enfrentamento das desigualdades sociais, de gênero, raça e etnia (PESTRAF, 2002).

Apesar a existência dessas iniciativas, a ratificação do Protocolo de Palermo pelo Brasil foi o principal marco para a internacionalização do tema, mas se deu apenas em 2004, após a instauração da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) do Tráfico em junho de 2003, com objetivo de investigar crimes sexuais, em especial, contra crianças e adolescentes. O relatório final desta CPI sugeria uma série de políticas públicas necessárias ao Brasil para o enfrentamento do tráfico de pessoas.

A partir desse fato, o combate ao tráfico internacional de pessoas, segundo o disposto no Protocolo de Palermo, passou a fazer parte da agenda brasileira de direitos humanos. O Brasil assumiu o compromisso de realizar quatro ações iniciais, no intuito de adequar suas ações ao compromisso internacional assumido. Essas ações foram: a criação de um banco de dados, a capacitação de agentes para o combate ao tráfico, elaboração de uma campanha de prevenção ao crime, e a verificação do sistema de repressão aos crimes ligados ao tráfico e ao tráfico de pessoas em si.

### **4.3 O comportamento do Estado brasileiro a partir da ratificação do Protocolo de Palermo**

#### **4.3.1 A Participação do Ministério das Relações Exteriores no combate ao tráfico internacional de mulheres**

O Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty é o órgão do Poder Executivo responsável por representar, assessorar e acompanhar as relações internacionais brasileiras.

Ou seja, é responsável por direcionar a política externa nacional, mantendo relações diplomáticas com outros países e organizações internacionais e assegurando a realização dos interesses brasileiros no cenário internacional.

Os consulados são órgãos de representação do governo brasileiro perante as autoridades locais e os brasileiros residentes no exterior. Os consulados do Brasil têm o objetivo de proteger os brasileiros residentes ou em trânsito no exterior, atuando de forma a evitar que eles sofram discriminação ou qualquer tipo de violência, inclusive atender as pessoas em situação de tráfico ou de sequestro. Além disso, quaisquer demandas relacionadas com a emissão de alguns documentos, perda de documentos, serviços militares, prisão ou morte, devem ser imediatamente comunicados à repartição consular sediada no local da ocorrência (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

O Ministério das Relações Exteriores também atua no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas através do Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB)<sup>30</sup>, uma central de atendimento cuja função é receber casos consulares brasileiros. As denúncias sobre tráfico internacional de pessoas devem ser dirigidas a NAB, que irá encaminha-las as embaixadas ou consulados brasileiros correspondentes no exterior para concretizar as devidas providências. O NAB também intermediará contatos com familiares e conhecidos de brasileiros que se encontrem no exterior (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

O Itamaraty também atua por meio de seus Consulados e Embaixadas no exterior fornecendo assistência em casos de cidadãos brasileiros vítimas de tráfico de pessoas emitindo a Autorização de Retorno ao Brasil (ARB), documento provisório que permite o regresso imediato ao Brasil, caso o nacional não esteja de posse de seu passaporte. Na Europa, especificamente, por orientação do Ministério das Relações Exteriores e em parceria com os países europeus, as embaixadas e consulados brasileiros realizaram mapeamento da rede de apoio e abrigos locais, com o objetivo de dar a devida proteção à vítima (FUNAG, 2010).

O MRE ainda conta com o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE)<sup>31</sup> foi instituído através do Decreto nº 7.214 de 2010<sup>32</sup>, para assessorar o Ministério das Relações Exteriores em assuntos de interesse das comunidades brasileiras no exterior, incluindo a colaboração na preparação das Conferências Brasileiros no Mundo e transmitir ao

---

<sup>30</sup> Disponível em : <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/sem-categoria/nucleo-de-assistencia-a-brasileiros>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

<sup>31</sup> Disponível em : <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/associativismo-e-politicas-para-as-comunidades/CRBE/conselho-de-representantes-de-brasileiros-no-exterior-crbe>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

<sup>32</sup> Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm). Acesso em 16 de janeiro de 2017.

MRE as principais demandas e aspirações dos brasileiros que vivem no exterior, auxiliando na definição de ações de política externa em seu favor. Dessa forma, o CRBE é mais um instrumento de diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores e os brasileiros que vivem no exterior.

Ademais, o MRE é um órgão responsável por projetar a imagem do Estado brasileiro no exterior e realizar a intermediação das relações internacionais brasileiras. Assim, cabe ao Itamaraty também propor diretrizes de política externa para a prevenção e combate aos ilícitos transnacionais, promover e coordenar a participação do país em reuniões internacionais e ações de cooperação internacional.

Posto isso, através do MRE, o Brasil têm mantido contatos sistemáticos com outros Estados e com as autoridades estrangeiras, no sentido de debater a necessidade de adoção de critérios claros na política de controle migratório em geral e articular ações de cooperação de maneira a evitar comportamentos que possam revelar discriminação ou que atentem contra a dignidade das pessoas como o tráfico internacional de pessoas.

Entretanto, a participação do MRE no enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres ainda é periférica. O tema é tratado na agenda de direitos humanos desse ministério e existem apenas poucas publicações sobre tráfico produzidas por eles. As únicas publicações são dois guias com orientações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, um direcionado aos agentes públicos responsáveis por tratar do tema no Brasil e outro que traz orientações específicas para os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas instalados no Brasil; e uma cartilha produzida pelo Conselho de Cidadãos Brasileiros na Noruega sobre o tema.<sup>33</sup>

É notável que existe uma maior atuação do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho e Emprego no que diz respeito ao tráfico de pessoas em geral, bem como de outros órgãos do Poder Executivo, como as Secretarias de políticas para mulheres e de direitos humanos. Esse novo formato no processo de produção e implementação da política externa evidencia uma descentralização do papel do MRE, ou seja, ele deixa de atuar sozinho no controle, produção e gerenciamento da política externa.

Trata-se do fenômeno da “horizontalização” ou “descentralização horizontal” do processo decisório de formação e execução da política externa. Essa “horizontalização” significa que, mesmo que os agentes diplomáticos conservem a posição formal de responsáveis pela política externa brasileira, reconhecem também a existência de uma

---

<sup>33</sup> Disponível em : <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/trafico-de-pessoas>. Acesso em 11 de fevereiro de 2017

“diplomacia paralela” conduzida por outros órgãos públicos, como secretarias do Poder Executivo e outros Ministérios (SILVA; ET AL, 2010).

Segundo Silva, Spécie e Vitale (2010, p.11):

Neste contexto, observa-se parcial diluição da tradicional centralização da política externa nas mãos do MRE. As transformações da condução da política externa observadas nas últimas décadas caracterizam-se pela contraposição de características da diplomacia tradicional, desempenhada necessariamente pelo corpo diplomático, em relação à diplomacia contemporânea, conduzida por diversos atores, oficiais e não oficiais, governamentais e não governamentais.<sup>34</sup>

A horizontalização incide sobre os processos de formação e implementação da política externa e é caracterizada pelo aumento de atores na arena decisória, tanto atores estatais como da sociedade. Assim, no passado, as atividades relacionadas à política externa eram executadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Mas, a partir da década de 1990, com o avanço do processo de globalização e mudanças internas no país, iniciou-se um processo de conexão entre políticas domésticas e internacionais.

Ou seja, determinados assuntos antes restritos ao Estado assumiram uma dimensão transnacional e as nossas políticas internas passaram a comunicam-se com as políticas de outros Estados e algumas também passaram a ser deliberadas em âmbito internacional. Em decorrência disso, o Estado brasileiro modificou a forma a atender aos desafios da política externa, contando com a participação de outros atores e com a coordenação entre órgãos internos e internacionais.

Logo, esse fenômeno justifica-se, por que a supressão das fronteiras que separam o interno do internacional, com o processo de globalização, interfere no processo decisório de construção da política externa, na medida em que dá espaço para outros órgãos atuarem de forma a possibilitarem maior transparência e democratização nessa política. Ademais, O MRE possui alguns problemas estruturais, como uma formação generalista de seus membros, o que dificulta a atuação do órgão em alguns assuntos específicos. (SILVA; ET AL, 2010).

#### **4.3.2 A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) foi aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006 e tornou-se um marco normativo importante que trata do tema em virtude dos princípios e diretrizes que consagra e de seu processo de

---

<sup>34</sup> SILVA, E.C.G. da; ET AL. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Texto para Discussão (IPEA), v. 1, p. 1-48, 2010.

construção que priorizou a interdisciplinaridade inerente ao assunto contando com a participação do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério Público Federal, e representantes da sociedade civil para elaborar o documento.

Os trabalhos para a produção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas iniciaram-se em 2005, sob coordenação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial de Direitos Humanos na Presidência da República e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Em conjunto, esses órgãos formaram um grupo de trabalho elaboraram a proposta inicial dessa política a partir da análise das ações e programas de combate ao tráfico de pessoas já existentes (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008b).

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estabelece um conjunto de diretrizes, princípios e ações para orientar a atuação das autoridades do Poder Público a lidar com o tema tráfico de pessoas a partir de três eixos estratégicos: 1) prevenção; 2) repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores; e 3) atenção à vítima.

O primeiro capítulo do documento é reservado para tratar das disposições gerais a cerca do tráfico. Nele está inserido o conceito de tráfico de pessoas, tal como estabelecido no Protocolo de Palermo e as definições de tráfico interno e tráfico internacional, demonstrando a preocupação em elaborar políticas de enfrentamento que englobem os dois casos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008b).

Os princípios e as diretrizes constam no segundo capítulo. Nesse item, são arrolados os princípios de direitos humanos norteadores da Política Nacional, recomendando que eles sejam aplicados a todas as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, e as diretrizes referentes a cada um dos três eixos estratégicos já citados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008b).

O terceiro e último capítulo traz um rol exemplificativo de ações, distribuídas por áreas específicas. As ações contemplam os três eixos estratégicos da política e se concentram nas áreas de Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Assistência Social, Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008b).

A aprovação da Política Nacional representou mais um passo para o Brasil no enfrentamento ao tráfico de pessoas, pois o assunto passou a ser verdadeiramente incorporado a nossas agendas políticas interna e externa. Ademais, a Política Nacional instituiu a tarefa de elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a delegou a um

Grupo de Trabalho Interministerial composto por representantes de diversos órgãos públicos federais, organizações não governamentais, especialistas sobre o tema e organizações internacionais e coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos na Presidência da República e pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

O Plano foi publicado em 2008 e possuía um prazo de dois anos para ser concluído a contar da data de sua publicação. Ele foi dividido em três grandes áreas, seguindo as diretrizes traçadas na Política Nacional (prevenção; repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores; e atenção à vítima) e tem uma estrutura de metas, estratégias e ações condizentes com os princípios estabelecidos no Protocolo de Palermo, demonstrando uma maior aproximação da legislação nacional com a legislação internacional. Para cada um dos objetivos específicos, o Plano traz também o órgão responsável por cumpri-lo, os parceiros e os prazos de execução.

No que diz respeito à prevenção, o Plano tinha a proposta de levantar, sistematizar e divulgar informações e pesquisas sobre o tema, a nível nacional e internacional, no intuito de diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais mais expostos ao discurso e ao convencimento de organizações criminosas que praticam o tráfico de pessoas. O Plano previa também a divulgação de experiências de pessoas que já foram vítimas e o estímulo à criação de linhas de pesquisa sobre tráfico de pessoas nas universidades brasileiras (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008a).

Em relação ao eixo de atenção as vítimas, as prioridades seriam alcançar um tratamento justo, seguro e não discriminatório, além da reinserção social, assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça. O conceito de vítima trazido pelo Plano é bem amplo, alcançando os brasileiros traficados para o exterior e os estrangeiros que são traficados para o Brasil. Para tanto, seria necessário capacitar agentes, implementar políticas públicas, realizar articulações e parcerias com organizações internacionais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008a).

Sobre a Repressão e Responsabilização, a proposta era modificar a legislação nacional, considerando os aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais desse crime; ampliar o conhecimento dos órgãos públicos brasileiros ligados ao sistema de repressão e responsabilização de crimes; capacitar os agentes de segurança pública e do Poder Judiciário; e fomentar a cooperação internacional para repressão dessa modalidade criminosa (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008a).

No intuito de expandir as ações do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) nos estados brasileiros, foram criados, através da Portaria nº 31 de 20 de

agosto de 2009, os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, em parceria com os governos estaduais, tendo por principal função, articular e implantar as ações de enfrentamento a este crime, no âmbito estadual.

A Portaria estabelece que cada NEPT deve ter uma equipe interdisciplinar formada por um psicólogo, um assistente social e um consultor jurídico e elenca todas as competências atribuídas aos Núcleos . Assim, algumas das principais ações que devem ser efetuadas por eles são: articular e planejar o desenvolvimento das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, visando à atuação integrada dos órgãos públicos e da sociedade civil; a articulação do Núcleo com o Posto Avançado, que também teve sua atribuição definida a partir da Portaria; incentivar e apoiar a criação de comitês municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas; instar o Governo Federal a promover parcerias com governos e organizações estrangeiras para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; operacionalizar, acompanhar e avaliar as denúncias no processo de gestão das ações, projetos e programas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; fomentar, planejar, implementar, acompanhar e avaliar políticas e planos municipais e estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas; integrar, fortalecer e mobilizar os serviços e redes de atendimento; sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas e informações sobre o tráfico de pessoas; capacitar e formar atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva da promoção dos direitos humanos; favorecer a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão a esse crime e responsabilização dos autores; e prestar auxílio às vítimas do tráfico de pessoas, no retorno à localidade de origem, caso seja solicitado ( MINISTÉRIO DA JUSTIÇA,2010).

Atualmente, funcionam dezessete Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, localizados no Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco.

Esse primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas trouxe resultados positivos e de fundamental importância para o enfrentamento do problema no Brasil. Como resultado satisfatório inicial, foi possível incluir o enfrentamento ao tráfico de pessoas como uma política de governo permanente e, a partir dessa inclusão, surgiram outros bons resultados trazidos pela execução do Plano como a realização de estudos e pesquisas sobre o fenômeno; a ampla realização de campanhas informativas com auxílio da sociedade

civil organizada; aumento das denúncias; melhoramento do sistema de atendimento as vítimas, que passou a ser oferecido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) integrando a área de prevenção e promoção de saúde e vigilância epidemiológica; e inclusão da temática no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e no Plano Nacional de Política para Mulheres (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Após a avaliação dos resultados da implantação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, começou a construção do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2011. Foi constituído um Grupo de Trabalho multidisciplinar, com ampla participação de diversos ministérios e outros órgãos públicos, sob coordenação do Secretário Nacional de Justiça para sua elaboração. Dois anos depois de um longo processo de elaboração, o II Plano foi publicado com prazo de duração até 2016.

O debate sobre o tema progrediu significativamente resultando em um Plano mais alinhado com as propostas da PNETP e as diretrizes do Protocolo de Palermo. Entretanto, ele possui objetivos parecidos com aqueles delineados no primeiro plano o que lhe confere um caráter de extensão e a aperfeiçoamento do trabalho iniciado em 2007. Um ponto de destaque trazido pelo plano é o fato das ações previstas no II PNETP serem realizadas por meio de uma forte articulação entre atores governamentais de três entes que compõem a administração pública direta brasileira: União, estados e municípios.

De acordo com Inês Virgínia Prado Soares (2013, p.226):

Nota-se que este II Plano traz a experiência do anterior e delimita seus objetivos (art. 2º da referida Portaria) em ações que deem visibilidade ao tema, com a sensibilização e mobilização da sociedade, e proporcionem um conhecimento mais sofisticado, atento e difuso das situações de tráfico humano e das formas de enfrentamento. As finalidades desse II PNETP, no entanto, não são diferentes das anteriores, mas sim mais focadas na importância da informação e em seu alcance pelo público em geral e especialmente pelos envolvidos no ETP.<sup>35</sup>

Como objetivos, o II Plano elenca: ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos; fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; capacitar profissionais, instituições e

---

<sup>35</sup> SOARES, I.V.P. **O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na agenda brasileira de Direitos Humanos : o que esperar durante o cumprimento do II PNETP?**. In: QUINTEIRO, Maria; SIQUEIRA, Priscila. *Tráfico de pessoas - Quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro?* 1ª edição. São Paulo: Ideias e Letras, 2013.

organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas; produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

Além dos objetivos, o II Plano também traz em sua estrutura cinco linhas operativas que funcionam como objetivos gerais a serem concretizadas até 2016 para alcançar maior nível de prevenção e repressão ao ilícito. Essas linhas operativas preveem: o aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; a integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas; a capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; a produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; a elaboração de campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

O II PNETP trouxe um sistema de gestão integrado formado por três órgãos com funções de administrar, monitorar, avaliar e fiscalizar a implementação das ações previstas no plano. A Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República, tem o papel de coordenar a gestão estratégica e integrada da política nacional e dos planos nacionais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), instituído no âmbito do Ministério da Justiça, é outro órgão de gestão e tem a função de propor estratégias para gestão de ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o tema e acompanhar a implementação dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; articular suas atividades àquelas dos conselhos nacionais de políticas públicas que tenham interface com o tema; Articular e apoiar tecnicamente os Comitês Estaduais, Distrital e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

Por fim, o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP (GI) também faz parte dessa formação e tem como principais atribuições monitorar e avaliar o II Plano, em suas metas de curto, médio e longo prazos até 2016; propor ajustes técnicos e de; coletar, difundir e disseminar informação entre os organismos implementadores e para toda a sociedade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

Outro ponto interessante e diferenciador na instituição do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi a articulação promovida com as políticas setoriais já existentes em áreas correlatas ao tema. Assim, as políticas de enfrentamento ao trabalho escravo, à violência contra as mulheres e à exploração sexual de crianças e adolescentes foram respeitadas e consideradas e aproximadas ao tema, desenhando estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, quando os elementos que o caracterizam estavam presentes (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013a).

O prazo para a finalização das atividades do II PNETP encerrou no ano de 2016, entretanto, ainda não houve uma publicação dos órgãos responsáveis contendo a avaliação do plano e os resultados obtidos com sua implantação.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e seus respectivos Planos Nacionais são medidas políticas mais direcionadas ao âmbito interno, apesar de serem baseadas nas recomendações do Protocolo de Palermo, utilizarem o conceito de tráfico de pessoas exposto nesse Protocolo e também adotarem como princípios norteadores a dignidade da pessoa humana, a não violação de direitos humanos, o respeito aos acordos internacionais e o incentivo a cooperação multilateral. Portanto, apesar dessas medidas estarem voltadas de forma mais evidente para a erradicação do crime no Brasil, elas trouxeram reflexos para o âmbito internacional no que diz respeito ao posicionamento da política externa brasileira para combate ao tráfico.

#### **4.3.3 O tráfico internacional de pessoas no Código Penal Brasileiro**

O Protocolo das Nações Unidas para combater o Tráfico de Seres Humanos aduz em seu artigo 5º, que os Estados membros devem criminalizar, em seus códigos penais, a conduta referente à participação dos indivíduos no crime de tráfico de pessoas e outros crimes correlatos. O mesmo artigo 5º do referido protocolo também exige a penalização da participação como cúmplice, bem como da organização ou instrução de outras pessoas para a consecução da prática do tráfico.

O Código Penal Brasileiro de 1940 tratava questão do tráfico, inicialmente, em seu artigo nº 231, denominando o delito de tráfico de mulheres. Segundo o caput desse artigo:

Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha a exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro.  
Pena – reclusão de 3 a 8 anos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> BRASIL. Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1940.**

Percebe-se que o sujeito passivo era unicamente a mulher vítima da promoção e facilitação à prostituição. Assim, o tráfico foi tipificado como algo decorrente desta atividade. Destaca-se que tal disposição advém dos instrumentos internacionais relativos ao tráfico de pessoas da época, os quais adotam esse viés intrinsecamente conectado a prostituição.

A primeira é a modificação do Código Penal Brasileiro após a ratificação do Protocolo de Palermo ocorreu com o advento da Lei nº 11.106 de 2005, que alterou o sujeito passivo do crime de “mulher” passou a “pessoa”. O crime continuou no capítulo do Código Penal destinado aos “Crimes contra os Costumes” mesmo com essa modificação.

As outras alterações foram decorrentes da promulgação da Lei nº 12.015 de 2009. Foi acrescida a exploração sexual, além da prostituição, como finalidade do tráfico. A anterior qualificadora referente a vítima de 14 a 18 anos passou a ser uma causa de aumento de pena quando a vítima for menor de 18 anos, sem um limite mínimo de idade. Ademais, o crime passou a ser inserido no capítulo do CPB destinado aos “Crimes contra a dignidade sexual”, ou seja, o bem jurídico tutelado não é mais o costume, mas sim a dignidade sexual.

Segundo o artigo nº 231 do Código Penal Brasileiro, que tratava do tráfico internacional de pessoas, revogado pelo advento da Lei nº 13.444 de 2016:

Artigo 231- Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.<sup>37</sup>

É evidente que o direito penal e os demais dispositivos da legislação interna brasileira não podem eliminar todas as causas do crime organizado e do tráfico de pessoas, portanto, não podem substituir ações de política externa, programas políticos de prevenção e de redução de atividades criminosas, campanhas contra o tráfico, ações da sociedade civil, entre outras medidas. Afinal, é preciso reconhecer que essas atividades ilegais, acima das questões de criminalização, satisfazem uma demanda promovida pela sociedade (LOPES; PETERKE, 2008).

No entanto, é necessário reconhecer a relevância da legislação infraconstitucional como elemento repressivo. O legislador pode contribuir para o combate ao ilícito se desempenhar adequadamente suas funções, permitindo a punição de criminosos, atribuindo funções às instituições envolvidas no processo investigativo e de julgamento e facilitando a

---

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Introduz nova redação ao *caput* do art. 231 do Código Penal, e criou o art. 231-A ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 ago. 2009.**

cooperação internacional e a troca de informações. Por outro lado, a omissão de aprovar leis adequadas representa um risco ao aumento da criminalidade transnacional e a proteção aos direitos humanos fundamentais (LOPES; PETERKE, 2008).

Ao fazer uma análise comparativa entre os dispositivos do Protocolo de Palermo e o artigo nº 231 do Código Penal Brasileiro, encontram-se muitas incompatibilidades. Por exemplo, a finalidade do tráfico internacional de pessoas trazida pelo Protocolo de Palermo assume uma estrutura mais ampla, incluindo além da exploração sexual, outras formas de exploração, como o trabalho forçado ou a remoção de órgãos, enquanto o Código Penal Brasileiro trata apenas da exploração sexual. Além disso, a questão do consentimento foi negligenciada na legislação pátria. Essas incongruências têm efeitos sobre a produção de conhecimento sobre o tema, alcançando, inclusive, as decisões do Poder Judiciário (PISCITELLI, 2008).

O legislador pátrio descumpriu as recomendações emanadas do Protocolo das Nações Unidas para combater o Tráfico de Seres Humanos, tendo em vista que a reforma da legislação nacional apresentou ínfimos avanços. Destarte, a legislação brasileira mostra-se anacrônica e inconsistente, pois não contemplou tais recomendações e adotou uma redação descompassada com os dispositivos do Protocolo Internacional.

É importante ressaltar que a existência de conceitos diferentes sobre o tráfico implica em uma maneira de pensar diferente sobre o tema para cada pessoa. Na prática, essa questão reflete na atuação das autoridades em relação ao problema. O sistema brasileiro de órgãos incumbidos da investigação e responsabilização criminal (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) atuava com base no Código Penal Brasileiro em vigor. Mesmo aquelas autoridades que atuavam utilizando a legislação internacional ou esta agregada a legislação interna, ainda eram exceções. Lidar com o problema, porém, deve estar além da análise do seu aspecto jurídico, visto que a redação do Código Penal reforçava o erro da associação direta entre o tráfico de pessoas e a prostituição e acabava conduzindo o trabalho das autoridades responsáveis no sentido de enfrentar à prostituição e não do tráfico de mulheres.

Diferentes atores sociais, desde a polícia até assistentes sociais e psicólogos, relatam dificuldade especial em abordar e lidar com mulheres adultas vítimas do tráfico de pessoas (OLIVEIRA, 2008, p. 131). Então, nos casos concretos envolvendo tráfico internacional de pessoas, o estigma social que existe em relação à prostituição acabava sendo ressaltado devido à aplicação direta do Código Penal e o foco da atividade dos agentes responsáveis era direcionado para a persecução de redes de facilitação da prostituição e, muitas vezes, deixava de lado as organizações criminosas que incorrem no crime de tráfico internacional de pessoas.

Como consequência, o tratamento dado à vítima mulher e maior por essas autoridades não era o ideal. O fato de enquadrar essa mulher como vítima do tráfico internacional de pessoas não significa que ela receberá a assistência necessária e compatível com a situação de traficada. Muitas vezes, os agentes do Estado criam uma resistência em entender de fato a situação de tráfico e agir de acordo por construírem em seus imaginários uma imagem de que aquela mulher se prostituía por escolha própria e que deve haver uma condenação da atividade e da vítima (OLIVEIRA, 2008).

No dia 07 de outubro de 2016, foi promulgada a Lei nº 13.344 que modifica as disposições do Código Penal Brasileiro a cerca do tráfico nacional e internacional de pessoas. Essa lei apresenta modificações mais compatíveis com a proposta do Protocolo de Palermo na medida em que modifica a conceituação do crime, institui penas maiores e também prevê a criação de políticas interdisciplinares de prevenção e repressão ao tráfico.

#### **4.3.4 A Lei nº 13.344 de 2016**

A Lei nº 13.344 de 2016<sup>38</sup> foi promulgada em sete de outubro e dispões a cerca da prevenção, repressão e assistência às vítimas de tráfico interno e internacional de pessoas. A proposta de modificar a legislação interna surgiu como um dos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, que funcionou no Senado nos 2011 e 2012. Entretanto, o projeto de lei só foi aprovado pelo Senado em setembro deste ano.

A elaboração de uma nova norma para tratar do delito de tráfico de pessoas constitui mais uma tentativa do Poder público brasileiro de adaptar a legislação interna ao Protocolo de Palermo, cumprindo com o compromisso internacional que o Brasil assumiu ao se tornar signatário do tratado no ano de 2004. Trata-se de uma lei mais completa, que não está só preocupada com a repressão do crime, mas também com a prevenção e a assistência às vítimas (CUNHA; PINTO, 2016).

De forma resumida, a lei modifica o texto do no Código Penal Brasileiro descrevendo o tipo penal do tráfico de pessoas como ações de agenciar, recrutar, transportar, comprar ou

---

<sup>38</sup> BRASIL. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 out. 2016.**

alojar pessoa mediante ameaça, violência, fraude ou abuso, com a finalidade de remover órgãos, tecidos ou parte do corpo, submetê-la a condições de escravidão, adoção ilegal e/ou exploração sexual. O delito foi retirado do capítulo do Código Penal dedicado aos crimes contra a dignidade sexual e foi colocado no capítulo que trata dos crimes contra as pessoas.

A pena instituída foi de quatro a oito anos de reclusão, além do pagamento de multa, podendo ser aumentada caso o crime seja cometido por funcionário público ou contra crianças, adolescentes e idosos e também caso a vítima seja retirada do território nacional. A lei passou a “reunir em um mesmo dispositivo, o tráfico nacional e transnacional de pessoas, ficando este (tráfico transnacional) com “status” de majorante de pena” (CUNHA; PINTO, 2016, p. 12).

É importante ressaltar que essa modificação no que diz respeito ao tráfico internacional de pessoas resultou em um ponto negativo. O texto da lei anterior punia a conduta de promover ou facilitar a entrada ou saída de vítima traficada do território brasileiro, mas agora pune apenas a conduta de retirada do Brasil. Entretanto, o Brasil se caracteriza como um país de entrada, saída e trânsito de vítimas traficadas o que enseja uma previsão legal capaz de punir todas essas condutas.

No artigo 2º, a lei trata dos princípios que vão nortear o enfrentamento ao tráfico de pessoas, destacando a dignidade da pessoa humana, promoção e garantia da cidadania, universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, não discriminação, assistência às vítimas e o respeito a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça ou faixa etária na elaboração das políticas públicas (CUNHA; PINTO, 2016).

Alinhadas a esses princípios, estão as medidas de proteção e assistência à vítima elencadas no artigo 6º da lei destacando que a proteção à vítima deve ser realizada de forma humanizada e em consonância com suas necessidades específicas e suas particularidades, levando em consideração especialmente questões de gênero, orientação sexual, raça, situação migratória, nacionalidade, religião, tipo de exploração a qual foi submetida, entre outras.

Dessa forma, é possível perceber uma preocupação do legislador com questões pertinentes ao gênero, que se justifica pela presença expressiva de mulheres e meninas em situação de tráfico de pessoas. Esse cenário existe por meio de profundas raízes históricas de opressão de gênero, controle da sexualidade e subordinação social que colocaram a mulher em uma situação de inferiorização em relação ao homem. Logo, a busca por alternativas que dão maior enfoque nas vítimas e em suas experiências se mostram mais coerentes e

potencialmente eficazes, pois permitem que essas mulheres sejam visibilizadas e reconhecidas como sujeitos de direito (COSTA; DIAS, 2016).

O artigo 3º da lei traz as diretrizes que dever ser respeitadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil ressaltando a atuação coordenada de entes políticos nacionais; a cooperação entre órgãos dos sistemas de Justiça e segurança nacionais e internacionais, bem como organizações internacionais; a articulação com a sociedade civil e com entidades de classe; fortalecimento da atuação da rede de enfrentamento em fronteiras, portos, estações rodoviária e aeroportos; e o incentivo a realização de estudos e pesquisas sobre o tema.

Como medidas de prevenção e repressão, a lei prevê em seus artigos 4º e 5º a criação de políticas públicas interdisciplinares que envolvam profissionais de diversas áreas a exemplo das áreas de saúde, educação, trabalho, segurança pública, e jurídica como medidas para a prevenção de novos casos de tráfico de pessoas, além de campanhas socioeducativas e de incentivo a projetos sociais de combate ao tráfico de pessoas e a cooperação nacional e internacional (CUNHA; PINTO, 2016).

A adoção da Lei nº 13.344 de 2016 não modificou apenas o Código Penal Brasileiro, mas outras leis brasileiras ligadas a questões internacionais e criminais. Uma alteração bastante significativa foi aquela incidente sobre o Estatuto do Estrangeiro<sup>39</sup> (Lei nº 6.815 de 1980), debatida no artigo 7º da nova lei, que prevê a concessão de residência permanente as vítimas de tráfico de pessoas no Brasil, independentemente de sua situação migratória e de prestar colaboração em processos judiciais ou procedimentos administrativos ou judiciais. Como consequência dessa concessão, as vítimas de tráfico poderão obter o visto de permanência no território nacional (CUNHA; PINTO, 2016).

O artigo 10 da nova lei prevê a criação de um banco de dados sobre tráfico de pessoas integrando todas as informações produzidas pelos diversos órgãos públicos ligados ao sistema de prevenção, repressão e assistência às vítimas para garantir melhor sistematização desses dados e, conseqüentemente, a implementação de ações de enfrentamento ao tráfico mais coerente (CUNHA; PINTO, 2016).

Outros aspectos interessantes trazidos pela nova lei é a instituição do dia 30 de julho como o Dia Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em seu artigo 14 e prevê a produção de campanhas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas com o objetivo de conscientizar a sociedade sobre o problema em seu artigo 15.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1998. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 1980.**

O enfrentamento ao tráfico de pessoas de forma geral não é uma tarefa fácil, visto que se trata de um delito dotado de muitas peculiaridades e que se estende para além das fronteiras nacionais, o que exige uma estrutura bem articulada de intervenções para combatê-lo. A criação dessa nova lei já revela uma preocupação do Brasil com essa questão e avanço no intuito de erradicar esse problema.

#### **4.3.5 A CPI do Tráfico de pessoas**

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do tráfico de pessoas foi instaurada em 27 de abril de 2011, através do requerimento nº 226, tendo como prazo final para a apresentação de resultados o dia 06 de setembro de 2011. No entanto, a CPI teve o prazo de duração prorrogado algumas vezes e encerrou suas atividades no dia 22 de dezembro de 2012.

A Comissão foi composta inicialmente por sete membros titulares e cinco membros suplentes do Senado e tinha como objetivo principal investigar no prazo supracitado a situação do tráfico nacional e internacional no Brasil, suas causas e consequências, as principais rotas, ouvir autoridades, solicitar auxílio às autoridades, visitar estados, elaborar uma proposta de mudança legislativa interna e formular políticas públicas e campanhas de combate ao tráfico.

Essa iniciativa do Senado Federal apresentou à sociedade brasileira mais uma resposta positiva quanto ao crime organizado do tráfico internacional de pessoas e também demonstrou a preocupação das autoridades brasileiras em obter mais um instrumento capaz de prevenir e fiscalizar casos de violação dos direitos humanos advindas desse crime, visto que, apesar de o Brasil ter ratificado a legislação internacional que trata do tema, não tinha elaborado iniciativas significantes para coibir esse delito.

Antes dessa CPI, outras Comissões Parlamentares de Inquérito foram instauradas no âmbito Municipal (Câmara Municipal de Belém – PA), na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, e também no próprio Senado Federal com a finalidade de apurar a prática de violência e abuso sexual contra crianças e adolescentes. Um ponto comum entre elas foi a constatação da presença do tráfico de seres humanos nesses contextos investigados, o que ratifica a grande incidência desse delito no Brasil (SENADO FEDERAL, 2011).

No ano de 2011, a Comissão apresentou um relatório parcial abordando a necessidade de modificar a legislação brasileira relativa ao tráfico de pessoas, propondo mais uma alteração do Código Penal, incluindo outras formas de tráfico de pessoas além da destinada a exploração sexual já prevista no CPB. Entretanto, essa proposta não abordou a questão da

migração ilegal e exigiu a ocorrência de fatos específicos para a caracterização do crime como violência, engano ou abuso da situação de vulnerabilidade. Ademais, a CPI foi transferida para a Câmara dos Deputados.

Como resultado final dessa CPI, foi apresentado um relatório, em maio de 2014, elaborado pela Câmara de Deputados indicando todo trabalho que foi feito pela Comissão, os encaminhamentos e as propostas. O resultado mais importante apresentado foi um Projeto de Lei visando adequar a legislação brasileira que trata do tráfico de pessoas de forma a aproxima-la da legislação internacional visando o combate e à punição mais efetiva desse crime. Essa modificação legal incluiria o Código Penal Brasileiro, o tratamento legislativo no que tange à adoção, ao transplante de órgãos, à exploração do trabalho assemelhado ao de escravo, à migração, à adoção clandestina e à exploração sexual.

O relatório apresentou mais propostas de mudança para o âmbito interno e não tratou de forma direta das iniciativas de política externa. Entretanto, essas propostas da Comissão teriam algum efeito sobre o âmbito internacional, pois traziam orientações para a atuação do Ministério das Relações Exteriores e a sugestões para aumentar o número de acordos de cooperação internacional para repressão ao crime.

De acordo com o Relatório da Câmara dos Deputados (2014, p.391):

Nesse sentido, a lei penal ainda é incompleta, o que resulta em punições brandas para esse tipo de crime e além disso, não há um capítulo do Código Penal que cuide de modo concatenado das diversas hipóteses delitivas relacionados ao tráfico de pessoas, tratando do tráfico de pessoas e os aspectos relacionados ao aliciamento, transporte e exploração. A lei brasileira não dá tratamento específico a diversas condutas previstas nos protocolos. Um exemplo dessa "limitação" está no art. 231 do Código Penal, que aborda o tráfico internacional de seres humanos. A lei contempla apenas a hipótese de tráfico de pessoas referente à prostituição. O protocolo adicional, contudo, prevê a criminalização do tráfico voltado a qualquer forma de exploração sexual, além de orientar punições para casos de escravidão e de remoção de órgãos.<sup>40</sup>

Além dessas providências, a Comissão indiciou oito pessoas pelo envolvimento no crime de tráfico de pessoas e também elaborou em seu relatório final recomendações para algumas entidades públicas brasileiras como o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e a Polícia Federal para tomarem as devidas atitudes no sentido de aumentar a fiscalização das fronteiras nacionais, supervisionando a entrada e saída de pessoas no intuito de deter vítimas em potencial; melhorar a apuração e a repressão do crime de tráfico; ampliar o número de acordos de cooperação com outros países para combate ao

---

<sup>40</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final – CPI do tráfico de pessoas**. Brasília, 2014,p.391.

crime; e a criação de delegacias especializadas no atendimento as vítimas no Brasil e no exterior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

#### **4.3.6 A atuação da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República**

A Secretaria Especial de Política para as Mulheres da Presidência da República foi criada em 2003 por meio da Medida Provisória nº 103 do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva para substituir a antiga Secretaria de Estado dos Direitos das Mulheres vinculada ao Ministério da Justiça. Essa secretaria tinha como objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação advindas da nossa sociedade patriarcal e excludente. Desde a sua criação, ela vem se destacando como um órgão importante na defesa dos direitos das mulheres.

Em relação ao tráfico de mulheres, a Secretaria contribuiu para a elaboração de conceitos, diretrizes, normas e definições das ações e estratégias de gestão e monitoramento e repressão ao tráfico de mulheres no Brasil. A Secretaria participou de forma ampla de debates sobre o tema com autoridades de organizações internacionais e ativamente da elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. No intuito de viabilizar sua atuação, a SPM/PR manteve estreita parceria com a sociedade civil e autoridades responsáveis por lidar com o problema nos âmbitos nacional e internacional, com os quais construiu coletivamente o seu entendimento sobre esse tipo de violência contra a mulher e implantou ações de enfrentamento ao tráfico no Brasil.

No âmbito da política externa, a Secretaria contribuiu de forma significativa criando serviços de atendimento às mulheres migrantes nas fronteiras. Ao perceber que uma grande dificuldade na assistência de mulheres vítimas de tráfico internacional de pessoas era o fato de elas não procurarem a ajuda direta dos órgãos que lidam com serviços especializados de atendimento as mulheres, a Secretaria criou o Núcleo da Mulher na Casa do Migrante no município de Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (SPM/PR, 2011).

Esse núcleo teria a competência de identificar os casos de tráfico específicos ou de outros tipos de violência ligados ao contexto de migrações das mulheres que forem atendidas e encaminhá-los para os serviços especializados de atendimento a mulher em cada país competente. Participavam dessa parceria o Brasil, o Paraguai e a Argentina.

Com o objetivo de ampliar essa experiência positiva, o Brasil acordou a criação de mais dois serviços de atendimento em uma região de fronteira com a Venezuela, um na cidade

de Pacaraima, no Estado de Roraima, e outro em território venezuelano, criando uma rede binacional de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres e outros tipos de violência (SPM/PR, 2011).

No ano de 2010, a Secretaria participou de uma missão promovida pelo Conselho Nacional de Imigração a convite do Ministério das Relações Exteriores na Guiana Francesa com o escopo de conhecer a situação das trabalhadoras e dos trabalhadores brasileiros naquele território, assim como os fluxos migratórios. Tal visita foi motivada pela percepção positiva da experiência do projeto “Casa do Migrante” implantado em Foz do Iguaçu e pela intensão do Consulado Geral do Brasil em Caiena de implantar algo similar na Guiana Francesa, visto que se trata de uma região de grande intensidade de fluxos migratórios, especialmente de mulheres, e caracterizada pela existência de redes de exploração sexual (SPM/PR, 2011).

Em 2011, foi inaugurada uma casa “Casa do Migrante” em Oiapoque pelo Ministério do Trabalho e Emprego como resultado dessa parceria entre a SPM/PR e o Conselho Nacional de Imigração com o objetivo de orientar os migrantes que trafegam entre a Guiana Francesa e o Brasil sobre os riscos em relação aos atravessadores, prevenir situações de exploração, prestar acolhimento às brasileiros deportadas que estiverem em situação de vulnerabilidades e encaminhá-los aos serviços públicos brasileiros disponíveis.

Outra atuação importante da SPM/PR em parceria com o Conselho Nacional de Imigração foi a criação de um grupo de trabalho no âmbito do conselho denominado de “GT sobre Migração Feminina”. O grupo teve como resultado o fornecimento de subsídios para a criação de ações e políticas públicas migratórias mais coerentes, a partir de uma análise das relações existente entre migração, trabalho, violência e gênero. Também foi abordado o tema tráfico de mulheres no grupo e a SPM/PR expôs suas perspectivas de prevenção e atendimento às mulheres nessa situação. Como resultado, foi elaborada a Resolução Normativa CNIg nº 93, de 21 de dezembro de 2010<sup>41</sup>, que dispõe a cerca da concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiros considerados vítima do tráfico de pessoas (SPM/PR,2011).

A Secretaria investiu também em parcerias com os principais países de destino de mulheres vítimas de tráfico internacional de pessoas, visando desarticular redes de crime organizado e proporcionar melhor assistência às vítimas. Assim, a Secretaria procurou

---

<sup>41</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa nº 93 de 21 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010.**

participar de forma ativa em uma conferência promovida pelo Ministério das Relações Exteriores, chamada “Brasileiros no mundo”, o que oportunizou um espaço para divulgação do trabalho da Secretaria, bem como a ampliação da rede de contatos com órgãos de outros países que trabalham com o tema. A partir desse momento, a Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República passou a realizar missões para a Europa, visitando países onde existe um grande número de mulheres traficadas, como Espanha, Portugal, Suíça e Holanda, a convite do Ministério das Relações Exteriores, para atender demandas de mulheres vítimas nos Consulados do Brasil nesses países. Esse trabalho foi de fundamental importância para obter maior conhecimento da situação dessas mulheres, ouvir seus depoimentos e desenvolver formas de reinserção social delas no retorno ao Brasil.

Como resultado dessas missões, foi elaborada uma cartilha denominada de “Guia de Retorno ao Brasil” em 2010 pela Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores, em parceria com a SPM/PR e com o Ministério da Justiça. O objetivo principal dessa cartilha era capacitar agentes consulares a orientar e informar os brasileiros retornados dos diversos programas e serviços que existem nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, moradia, assistência financeira, entre outros, para lhes apoiar na volta para o Brasil (MRE, 2010).

No âmbito do MERCOSUL, a Secretaria foi integrante da Reunião Especializada de Mulheres do MERCOSUL e participou de um projeto de cooperação executado pelos países que compõem essa reunião (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), denominado “Fortalecimento da Institucionalidade e da Perspectiva de Gênero do MERCOSUL”. Esse projeto contou com o auxílio financeiro da Agencia de Cooperação Espanhola e desenvolvia, como uma de suas prioridades, ações de enfrentamento ao tráfico de mulheres na região (SPM/PR, 2011).

O Projeto trabalha com ações desenvolvidas pelos quatro países participantes e tem o objetivo de fortalecer a reunião, elaborar um sistema de informação regional, aumentar a participação política das mulheres no MERCOSUL e prevenir, sensibilizar e erradicar o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial nos países do MERCOSUL.

É importante destacar a atuação da Secretaria junto à Polícia Federal como órgão responsável pela repressão ao crime organizado transnacional. A parceria entre essas duas entidades envolveu o encaminhamento direto de relatos sobre casos de tráfico de mulheres recebidos pela Central de Atendimento à Mulher nº 180 para a Polícia Federal. Esses relatos se tornaram subsídios importantes para as investigações acerca das redes de organizações criminosas existentes no país. Ademais, a SPM/PR realizou capacitações para os policiais

federais no que se refere à abordagem e o tratamento que devem dispensar no contato com as mulheres em situação de tráfico objetivando não revitimizar as mulheres e realizar os encaminhamentos devidos aos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência (SPM/PR, 2011).

A Secretaria também atuou em conjunto com a sociedade civil, estabelecendo estreitas parcerias com Organizações Não Governamentais brasileiras e estrangeiras no intuito de ampliar e difundir a rede de enfrentamento ao tráfico de mulheres. Ao trabalhar com essa questão da mobilização social, a SPM/PR inseriu o tema como prioridade em diversos espaços de discussão como os conselhos de direito, audiências públicas, conferências, seminários, entre outros, nos quais os movimentos sociais, em especial os movimentos de mulheres e os movimentos feministas atuam (SPM/PR, 2011).

Essas ações da Secretaria colocaram o Brasil como referência na implementação de serviços de atendimento e assistência as mulheres vítimas de tráfico internacional de pessoas, capacitado para atender pessoas de diferentes nacionalidades e elaborado por meio de uma parceria legítima e fortuita entre países em desenvolvimento e entre o Brasil e países desenvolvidos. Foi a formação do princípio de uma rede internacional articulada de enfrentamento ao tráfico de mulheres.

Em maio de 2016, a publicação da Medida Provisória nº 726 pelo presidente Michel Temer estabeleceu a nova estrutura organizacional da Presidência da República e dos Ministérios que compõem o governo federal. A medida extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, que foi criado em 13 de outubro de 2015, pela junção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Com essa mudança, a SPM/PR permaneceu na condição de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, mas passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, o que representou a possibilidade de restrição de sua atuação, já que agora está inserida em um Ministério que possui uma multiplicidade de atribuições e não há a possibilidade de realizar um trabalho mais individualizado para as mulheres.

#### **4.3.7 O papel das Organizações Não Governamentais no combate ao tráfico internacional de mulheres**

Também faz parte fundamental da política externa brasileira a ampla divulgação da questão do crime de tráfico de mulheres para a sociedade, por meio de campanhas e através da atuação das Organizações Não Governamentais, pois sem essa participação da sociedade civil, a falta de informação criará dificuldades para a identificação dos casos. A colaboração da sociedade permite a identificação dos perfis das vítimas, dos traficantes, dos lugares de ocorrência do aliciamento e dos destinos dos traficados.

Historicamente, as ONGs (Organizações Não Governamentais) são expressões da sociedade civil que nasceram dos movimentos sociais, no período compreendido entre as décadas de 1970 e 1990, como uma resposta às crises políticas, econômicas e sociais provocadas pela falta de assistência do Estado em relação a alguns setores da sociedade, no sentido de atenderem demandas concretas e assegurar direitos sociais e políticos (LEAL, 2001).

Na década de 1990, as Organizações Não Governamentais se multiplicam e ganham mais força, passando a ser reconhecidas como entidades de iniciativa privada com sentido público que objetivavam não só a satisfação das necessidades de determinados grupos vulneráveis, mas, sobretudo, as transformações sociais. Assim, a mobilização e a pressão coletiva das ONGs podem vir a definir a atuação de políticas públicas, o que as configura como um espaço de luta pela defesa dos direitos (LEAL, 2001).

As ONGs representam, no contexto dessa pesquisa, expressões da sociedade civil organizada que articulam e mobilizam a sociedade em geral para transformar a questão do tráfico internacional de mulheres em uma questão política e de direitos humanos. Desta forma, elas têm um papel de expor esse fato social e induzir as instâncias de representação nacional e internacional do poder público ao compromisso de adotar o processo de mobilização e articulação do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, incluindo a temática em suas agendas políticas e construindo ações de política externa.

Sobre a participação das ONGs em parceria com a ONU, aduz Elenaldo Teixeira (2001, p.64):

A participação de ONGs e outras organizações da sociedade civil nas conferências internacionais promovidas pela ONU, como observadores e como delegados, os fóruns alternativos reunindo milhares de pessoas e os encontros temáticos de entidades especializadas (ONGs, sindicatos, associações civis), além do efetivo intercâmbio de idéias e experiências pela rede eletrônica, estariam, a nosso ver, evidenciando a construção de espaços públicos globais de tematização de uma série de questões que afetam a humanidade.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001, p.64.

Essa participação é de fundamental importância, pois permite a construção de um espaço de publicização das questões debatidas, negociações informais, debates, a participação de representantes oficiais dos Estados e, até mesmo, denúncias de posições de atitudes equivocadas de alguns governos. Existe ainda o encontro das diversidades culturais, com intercâmbio de ideias e de experiências e, conseqüentemente, o surgimento de um processo de discussão e reflexão (TEIXEIRA, 2011).

Em relação ao tráfico de pessoas em geral e o tráfico internacional de mulheres, destarte, é de fundamental importância destacar o papel das instituições: Repórter Brasil, 27 millions Brasil, Desaparecidos do Brasil e a Serviço a Mulher Marginalizada (SMM), a nível nacional, e das ONGs *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW) e *Global Alliance against Trafficking in Women* (GAATW) a nível internacional.

A Repórter Brasil foi fundada em 2001 por jornalistas, cientistas sociais e educadores com o objetivo de divulgar, discutir e promover ações sobre a violação aos direitos dos trabalhadores no Brasil. A partir do desenvolvimento do seu projeto tornou-se uma das mais importantes fontes de informação sobre tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo no país. Hoje, a ONG é referencia no combate a escravidão contemporânea graças as suas ações e sua produção intelectual, como reportagens, investigações jornalísticas e pesquisas.<sup>43</sup>

A instituição Desaparecidos do Brasil é uma organização não governamental, constituída em 1997, que possui a finalidade de promover a conscientização das pessoas, instituições, empresas e organizações sobre o grave problema do desaparecimento de adultos e crianças, vítimas ou não do tráfico humano. Tem por missão contribuir para a melhoria das questões referentes às crianças e adultos desaparecidos, visando o contínuo acompanhamento das leis, a elaboração de projetos e campanhas, a orientação da sociedade e a prevenção do desaparecimento, bem como o apoio psicológico aos familiares dos desaparecidos. Essa ONG dedica uma atenção especial ao tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual e adoção ilegal.<sup>44</sup>

A 27 million Brasil é uma ONG associada a uma instituição internacional inglesa denominada “Stop the Traffik” e está no em atuação no nosso país desde 2013 e seus projetos envolvem a prevenção, intervenção e restauração das vítimas. Ela trabalha diretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas com o objetivo de intensificar a rede de internacional de combate a esse delito, através do envolvimento de indivíduos, grupos, e instituições no

---

<sup>43</sup> Disponível em : <http://reporterbrasil.org.br/quem-somos/>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.desaparecidosdobrasil.org/quem-somos>. Acesso em 14 de janeiro de 2017

movimento antitráfico humano. Apesar de pouco tempo de atuação no Brasil, a ONG já conta com o apoio de importantes empresas brasileiras como Rede Globo e Folha de São Paulo e elaborou projetos importantes e de grande repercussão como o “Gift Box”, nas Olimpíadas de 2016, o “Fashion Experience”, o documentário “R\$1”, divulgado na Copa do Mundo de 2014, e o Fundo de Apoio a Vítima.<sup>45</sup>

A SMM ou Serviço da Mulher Marginalizada foi em 03 de março de 1991, por um grupo da Pastoral da Mulher Marginalizada em São Paulo, trabalha em associação com movimentos sociais e grupos de mulheres objetivando o reconhecimento, monitoramento e enfrentamento dos problemas relacionados à exploração sexual comercial, principalmente o tráfico de mulheres e meninas para este fim. O desafio da instituição, hoje, é a conscientização da sociedade acerca desse problema e a elaboração de propostas de políticas públicas.

As duas principais instituições internacionais que tratam do tráfico internacional de mulheres representam duas correntes teóricas de pensamento feministas a cerca de questões como prostituição, exploração sexual e tráfico de mulheres. Uma delas se apoia em uma explicação conectada com aspectos econômicos e a outra aborda questões mais sociais de dominação sexual e opressão das mulheres.

A vertente representada pela *Coalition Against Trafficking in Women (CATW)*<sup>46</sup> ou Coalizão contra o Tráfico de Mulheres, uma ONG fundada em 1988 que luta contra o tráfico internacional de mulheres, prostituição e outras formas de exploração sexual. Essa instituição acredita que a escravidão sexual feminina é revelada tanto pelo tráfico de mulheres, quanto pela prostituição. Ela descarta a abordagem econômica, uma vez que trabalha com as categorias sexo e poder. A causa do tráfico seria a dominação sexual e a única maneira de acabar com isso é parar a opressão contra mulheres (USMAN, 2014).

A segunda vertente é representada pela *Global Alliance against Trafficking in Women (GAATW)*<sup>47</sup> ou Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres e trata do trabalho sexual. Feministas dessa perspectiva teórica acreditam que a prostituição é uma forma legítima de trabalho e a migração para a prostituição é um meio de escapar da pobreza. Elas firmemente discordam da posição anterior, e argumentam que o tráfico de mulheres é um problema estrutural. É na globalização do sistema capitalista patriarcal que está a raiz do problema (USMAN, 2014).

---

<sup>45</sup> Disponível em : <http://27brasil.com.br/> . Acesso em 15 de janeiro de 2017.

<sup>46</sup> <http://www.catwinternational.org/>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

<sup>47</sup> <http://www.gaatw.org/>. Acesso de 16 de janeiro de 2017.

A GAATW é uma rede composta por diversas organizações não governamentais que foi fundada em 1994 por um grupo de mulheres, em sua maioria do Sul global, com o objetivo de promover os direitos humanos, discutir e elaborar mecanismos apropriados que atendam as necessidades das mulheres em matéria de migração, trabalho e tráfico internacional de pessoas. Portanto, sua missão consiste em garantir a proteção e o respeito aos direitos humanos das mulheres em situação de migração (TERESI, 2007).

No Brasil, o Projeto Trama, uma ONG localizada no Rio de Janeiro que trabalha com vítimas de tráfico nacional e internacional de pessoas, faz parte da GAATW e atua de forma bastante influente, inclusive elaborando e publicando documentos como a tradução do manual “Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual”<sup>48</sup> e da cartilha “Na Rede Certa”, que aborda o tráfico internacional de pessoas no futebol com o intuito de orientar atletas e treinadores.

As ONGs nacionais e internacionais, dessa forma, se tornam instituições indispensáveis para o movimento de direitos humanos em virtude das atividades por elas desenvolvidas em termos de monitoramento, fiscalização, denúncia, divulgação, mobilização de grupos interessados e educação da sociedade (PIOVESAN *apud* STEINER, 2015a, p.255). Esse papel pedagógico desempenhado pelas Organizações não Governamentais implica em ganhos e avanços para a consolidação do regime internacional de direitos humanos no Brasil e para a atuação da nossa política externa.

#### 4.3.8 A cooperação jurídica internacional

Um dos órgãos mais atuantes na política externa de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas é o Ministério da Justiça. Ele realiza um trabalho de conscientização através de campanhas contra o tráfico e também a cooperação internacional com agências das Nações Unidas, como o UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) e o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), entre outros órgãos oficiais, visando reforçar o combate ao delito.

A cooperação passou a fazer parte das agendas políticas de alguns Estados com o avanço da integração internacional e da globalização após o fim da Segunda Guerra Mundial. Um exemplo desse fato é a criação da ONU (Organização das Nações Unidas) e das suas

---

<sup>48</sup> GAATW (Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres). **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual**. Tradução Patrick Carvalho. Bangkok/Rio de Janeiro: Gaatw, 2006.

diversas agências especializadas em fomentar a cooperação multilateral e a disseminação dos regimes internacionais.

De acordo com a perspectiva liberal, a cooperação é conceituada como a ação política coordenada de agentes com o objetivo de gerar uma conformidade de atos para atingir determinados objetivos individuais. A avaliação da eficácia de um projeto de cooperação, portanto, deve ser realizada por intermédio da comparação dos resultados obtidos com sua execução em relação aos resultados que ocorreriam caso ela não fosse adotada. Se o resultado final for a melhora da situação dos agentes envolvidos neste processo, o ato de cooperação pode ser considerado eficaz. É importante ressaltar que nem toda cooperação envolve altruísmo entre os agentes envolvidos, ou seja, nem todo projeto de cooperação possui fins pacíficos e benéficos, como, por exemplo, as alianças militares (KEOHANE, 1989).

Para entender o funcionamento do processo de cooperação internacional, é preciso ter em mente o conceito de instituições internacionais, uma vez que esta prática sempre ocorre em um contexto institucional entre os Estados. A definição de instituições internacionais elaborada por Keohane (1989) se baseia na ideia de existência de um conjunto de regras duráveis que prescrevem comportamentos, constroem a atividade e moldam as expectativas dos atores, delimitando o papel que cada um de seus membros deve desempenhar. As instituições, portanto, podem ser: um padrão geral de comportamento, como os regimes internacionais; ou um arranjo específico formal ou informal, sendo, neste caso, identificáveis no tempo e no espaço e dependentes da decisão de seus membros, como as organizações internacionais (KEOHANE, 1989).

Os adeptos dessa abordagem, assim, acreditam que os atores internacionais, mesmo vivendo em um ambiente anárquico e de autoajuda, são capazes de desenvolver relações cooperativas e mutuamente benéficas, ainda que não exista uma autoridade supranacional com poderes para forçar o cumprimento de normas.

No caso específico do tráfico de mulheres, grande parte dos acontecimentos, inclusive a consumação do delito, ocorre em um país diferente daquele onde aconteceu o recrutamento das vítimas. Dessa forma, insere-se no conceito de criminalidade transdelitiva, possibilitando a utilização da cooperação jurídica internacional, em detrimento da ação isolada e desordenada dos Estados soberanos para o seu enfrentamento, visto que as redes criminosas possuem um âmbito global de atuação e uma facilidade de regeneração e expansão muito grande, sobretudo em face das facilidades tecnológicas e de comunicação.

A cooperação jurídica no Brasil é legitimada através de tratados internacionais que tratam dos mais variados temas e em alguns dispositivos da legislação interna e da

Constituição Federal de 1988 e é caracterizada pela atuação integrada de autoridades dos países envolvidos em cada caso concreto. No Brasil, os principais órgãos atuantes são o Ministério Público Federal; Ministério da Justiça, especificamente o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão integrante da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça; e a Polícia Federal.

De acordo com o Ministério Público Federal (2016, p. 130):

O responsável pela maior parte dos tratados de cooperação jurídica internacional, figurando como a autoridade central no Brasil, é o Ministério da Justiça, especialmente por intermédio do seu órgão especial Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), citado acima. Por sua vez, ao Ministério Público Federal cabe a função de autoridade central nos tratados de cooperação com Canadá e Portugal, exercendo esse papel por meio da Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional, órgão auxiliar do gabinete do procurador-geral da República. Por outro lado, também compete ao MPF a função de autoridade central em relação à Convenção de Nova York Sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro.<sup>49</sup>

Seu funcionamento ocorre por meio da solicitação de diligências, produção de atos processuais e de troca de provas com o objetivo de promover uma investigação mais coerente de crimes transnacionais e, conseqüentemente, subsidiar a comprovação dessas práticas criminosas. As modalidades de cooperação vigentes no Brasil são: extradição, entrega ao Tribunal Penal Internacional, transferência de apenados, homologação de sentença penal estrangeira, carta rogatória e auxílio direto (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Segundo Rodrigo Carneiro Gomes (2009, p.245):

A Convenção de Palermo prevê os seguintes atos de cooperação internacional (art. 18, itens 1 a 30): a) recolher testemunhos ou depoimentos; b) notificar atos judiciais; c) efetuar buscas, apreensões e embargos; d) examinar objetos e locais; e) fornecer informações, elementos de prova e pareceres de peritos; f) fornecer originais ou cópias certificadas de documentos; g) identificar/localizar: produtos do crime, bens, instrumentos para fins probatórios; h) facilitar o comparecimento voluntário de pessoas no Estado – parte requerente<sup>50</sup>

Extradição está regulada nos artigos 76 a 94 da Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e pode ser conceituada como o instituto jurídico através do qual um Estado entrega um indivíduo acusado de fato delituoso ou já condenado à justiça a outro Estado, competente para julgá-lo e puni-lo. O objetivo da extradição é expor o estrangeiro à aplicação da lei penal do seu país de origem. Nossa Constituição Federal, no art. 5º, inciso LI, veda

<sup>49</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Migração e Tráfico Internacional de Pessoas. Guia de referência para o Ministério Público Federal**. Brasília: MPF, 2016, p.130.

<sup>50</sup> GOMES, R.C. **O Crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. 2ª edição. Belo Horizonte : Del Rey, 2009, p. 245.

extradição de brasileiros natos e naturalizados, por crimes que sejam posteriores à naturalização e estabelece que a autoridade competente para processamento dos pedidos de extradição no país é o Supremo Tribunal Federal (WEBER, 2015).

A entrega ao Tribunal Penal Internacional é outra modalidade de cooperação vigente no Brasil e é regulada pelo Estatuto de Roma. Essa modalidade consiste no ato jurídico pelo qual o Estado requerido entrega indivíduo processado ou condenado por crime de competência de órgão jurisdicional internacional, do qual o próprio Estado requerido faz parte. Nesse caso, a entrega é feita ao Tribunal Penal Internacional.

A transferência de presos possui uma peculiaridade em relação aos outros institutos, pois pressupõe a existência de um tratado de transferência do Brasil com o país requerente. Trata-se, portanto, de ato bilateral internacional por meio do qual se permite que o estrangeiro cumpra pena que lhe foi instituída, em regra privativa de liberdade, no país de sua nacionalidade, caso o mesmo concorde com essa transferência. Esse instituto possui cunho humanitário, por que permite que o cumprimento de pena privativa de liberdade ocorra no meio familiar e social do condenado (WEBER, 2015).

A carta rogatória e o auxílio direto são instrumentos utilizados para proporcionar a cooperação diretamente no âmbito do processo penal. Carta rogatória é instrumento processual utilizado por um Estado com o objetivo de solicitar o cumprimento de medida no território de outro Estado, que seja útil e fundamental ao andamento do processo em trâmite no primeiro. Já o auxílio direto, instrumento através do qual a integralidade dos fatos é levada ao conhecimento do judiciário estrangeiro, para que profira decisão ou ordene ou não a realização das diligências solicitadas (DORNELAS, 2011, p.37).

Assim, no auxílio direto não há ato judicial a ser praticado pelo país requerente, mas somente pelo país requerido, do qual é solicitada uma decisão judicial a respeito de um fato ocorrido em seu território. O órgão competente para executar o auxílio direito no Brasil é a Justiça Federal.

No pedido de auxílio direto é possível distinguir dois tipos de pedidos: o primeiro, originado no país requerente e que visa à obtenção do favor solicitado; e o segundo, do país requerido, que é instruído com o pedido do país requente e que pode ser administrativo (mera obtenção de provas) ou jurisdicional, bem como requer o pronunciamento do judiciário requerido. No caso do pedido de auxílio direto, o Estado requerente não se apresenta na condição de Estado-juiz, mas sim na condição de administrador (DORNELAS, 2011).

Por fim, a homologação de sentença estrangeira é o ato destinado a conceder eficácia extraterritorial às sentenças prolatadas por autoridades competentes de outro país. No Brasil, a

homologação é regulada pelo artigo 9º do Código Penal. No entanto, nosso ordenamento jurídico não admite homologação de sentença penal estrangeira que possuía condenação de privação de liberdade, mas admite a aplicação do instituto para obrigar o condenado à reparação do dano, a restituições, e a outros efeitos de caráter civil (WEBER, 2015).

Existem quatro princípios que se aplicam as relações de cooperação em matéria penal dos Estados: o princípio da flexibilização dos preceitos fundamentais dos Estados; o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana; o princípio da garantia de coerção aos responsáveis; e o princípio da justiça universal, da universalidade do direito de punir ou cosmopolita. Esses princípios possuem como base a relativização da soberania, tornando possível o trabalho comum entre eles e a cooperação para alcançar um objetivo comum (repressão a um crime). É importante ressaltar que essas ações devem ser pautadas na dignidade da pessoa humana, pois trata-se de um princípio absoluto e as medidas tomadas pelos Estados atingiram também os indivíduos (WEBER, 2015).

O Brasil atualmente encaminha pedidos de cooperação internacional penal de forma mais frequente para os Estados Unidos, Paraguai, Argentina, Uruguai e Espanha. Existem acordos bilaterais em matéria penal em vigor com os Estados Unidos e com a Espanha. Os pedidos referentes aos demais países são regidos com base em acordos multilaterais (SAADI, 2015).

No campo da cooperação, a parceria com outros países para promover ações conjuntas, disseminação de conhecimento, integração de agentes e assistência às vítimas abre um importante canal de comunicação e troca de informações e experiências entre os países parceiros, o que facilita a obtenção de dados importantes para o combate ao ilícito.

A cooperação jurídica internacional, destarte, é uma ferramenta posta à disposição dos Estados que possibilita a construção da ideia de um espaço comum de justiça, com reconhecimento mútuo de jurisdições, ligado à relativização do dogma da soberania, de acordo com a perspectiva liberal de cooperação, onde atuação externa do Brasil busca atender não apenas às suas próprias demandas e necessidades, mas também às de seus parceiros promovendo benefícios mútuos para todos os atores envolvidos.

No entanto, a participação do Poder Judiciário nas questões que envolvem a cooperação jurídica internacional ainda é incipiente. Ainda há ausência do Poder Judiciário no tocante ao debate sobre sua regulamentação e também na sua atuação como órgão promotor da cooperação. Dessa forma, outros atores passam a monopolizar essa iniciativa, tão própria dos órgãos do judiciário, como os órgãos do Poder Executivo por exemplo.

#### 4.3.9 O Brasil e as Nações Unidas no combate ao tráfico internacional de mulheres

A preocupação com a segurança dos indivíduos sempre permeou as ações da Organização das Nações Unidas, especialmente no que diz respeito à elaboração de regras de conduta que visem orientar a ação de seus Estados-membros no cenário internacional em casos de insegurança global com o propósito de garantir a paz e o desenvolvimento mundial, finalidades essenciais dessa organização. Assim, a ONU, através de suas agências especializadas em determinadas áreas de atuação, presta assistência humanitária e técnica nas mais diversas circunstâncias.

A agência da ONU especializada em lidar com questões que envolvem crimes, drogas e corrupção é a UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) que foi constituída em 1997 a partir da integração do UNDCP (Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas) do Programa de Prevenção do Crime e Justiça Penal e do CPCI (Centro para Prevenção do Crime Internacional) e entre os anos de 1997 e 2002, sua denominação foi Escritório para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (ODCCP) (UNODC, 2016).

As áreas de atuação da UNODC são: crime organizado e tráfico (de drogas, pessoas, armas, recursos naturais e mercadorias falsificadas); corrupção; prevenção de crimes e reforma da justiça criminal; saúde e prevenção ao uso abusivo de drogas; e prevenção ao terrorismo.<sup>51</sup>

Para melhor desenvolver seu papel, a UNODC hoje está sediada em Viena, na Áustria, e possui escritórios nacionais, sub-regionais, regionais e de ligação que abarcam cento e cinquenta países, divididos da seguinte forma: Afeganistão, Estados Bálticos, Bolívia, Brasil e Cone Sul, Bulgária, Ásia Central, Colômbia, Leste da Ásia e do Pacífico, África Oriental, Irã, Laos, México, América Central e Caribe, Oriente Médio e Norte da África, Mianmar, Nova Iorque, Nigéria, Paquistão, Peru e Equador, Federação Russa, África do Sul, Sul da Ásia, Sudeste da Europa, Tailândia, Vietnam e África Ocidental e Central (UNODC, 2007).

Portanto, a UNODC possui a missão de combater o crime organizado transnacional, cumprir e fiscalizar o cumprimento das normas e princípios estabelecidos na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Logo, apresenta-se como o órgão das Nações Unidas responsável pela implementação do Protocolo Adicional à referida Convenção, que trata especificamente do tráfico de seres humanos, tanto na seara

---

<sup>51</sup> Disponível em : <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

internacional quanto regional. Este órgão procura trabalhar diretamente com os Estados signatários dessa Convenção, no monitoramento dos da aplicação das diretrizes expostas nesse instrumento internacional (UNODC, 2016).

O UNODC adota uma postura não somente de buscar a prevenção e a punição de condutas criminosas, mas também de recuperação e tratamento de vítimas de práticas criminosas, em observância aos direitos humanos (MATHIASSEN et al, 2013, p.65).

As parcerias realizadas entre o UNODC e a sociedade internacional são uma iniciativa fundamental para a realização da proposta dessa agência. Elas englobam órgãos dos setores público e privado, incluindo bancos, ONGs, organizações internacionais, além de trabalharem também com as mídias domésticas e internacionais, de maneira a conscientizar as pessoas a respeito dos desafios e problemas derivados do crime organizado. No Brasil, o Ministério da Justiça realiza um trabalho de conscientização através de campanhas contra o tráfico e também através de cooperação internacional com a UNODC visando reforçar o combate ao delito.

Em maio de 2013, o Ministério da Justiça e o Escritório da UNODC no Brasil lançaram, em parceria, a Campanha Coração Azul (versão brasileira da *Blue Heart Campaign*<sup>52</sup>) com o *slogam* "Liberdade não se compra. Dignidade não se vende. Denuncie o Tráfico de Pessoas", no intuito de mobilizar a sociedade brasileira contra esse crime. Com a adesão a campanha, o Brasil assume o compromisso de informar, e divulgar informações sobre o tráfico, além de estimular a sociedade a colaborar com medidas que ajudem no seu enfrentamento.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), seguindo os princípios constantes no Protocolo das Nações Unidas de Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, promove em todo o mundo uma iniciativa global de combate ao tráfico internacional de mulheres denominada de *The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.GIFT). Esse projeto conta com o apoio de diversas agências ONU, dentre as quais: OIT (Organização Internacional do Trabalho), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), UNIFEM (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) e UNFPA (Fundo de População das

---

<sup>52</sup> A Campanha do Coração Azul foi lançada em março de 2009 pelo então Diretor Executivo do UNODC, Antônio Maria Costa, durante seu discurso na Conferência Mundial de Mulheres em Viena. O símbolo da campanha é um coração azul que significa a tristeza daqueles que são traficados, lembrando ao mundo a frieza dos que compram, vendem e traficam seres humanos. Trata-se de uma campanha adotada por vários países em todo o mundo. Essa campanha visa aumentar a conscientização sobre a situação das vítimas, construir apoio político para reprimir os criminosos, incentivar o envolvimento da sociedade e inspirar ações para combater o tráfico humano em geral.

Nações Unidas). O objetivo é conscientizar governos, empresas e toda a sociedade sobre o tráfico humano.<sup>53</sup>

Essa iniciativa tem o objetivo de mobilizar agentes estatais e não estatais na luta para erradicar o tráfico de pessoas, prestar completa assistência às vítimas e incentivar medidas repressivas contra os traficantes e aliciadores. Suas principais metas são: aumentar a consciência sobre o problema, fortalecer a prevenção, garantir os direitos humanos das vítimas, melhorar os mecanismos de responsabilização, aumentar o conhecimento acerca do tema, buscar parcerias regionais para enfrentar o problema, criar um fundo de recebimento de doações para combater o crime, além de montar uma rede de contatos entre Estados e sociedade civil<sup>54</sup>.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), portanto, vem cooperando de forma valiosa para a atuação da política externa brasileira no enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos. O Escritório fornece dados - como informações sobre o perfil dos traficantes e o das vítimas, as regiões mais vulneráveis do território nacional e as rotas usadas - importantes para a determinação de metas e ações a serem adotadas pelas autoridades nacionais.

Além disso, o UNODC atua monitorando a implementação dos instrumentos legais, promovendo o conhecimento sobre os ilícitos e sugerindo um conjunto de providências eficazes ao enfrentamento destes. O Escritório ainda presta assistência técnica, especialmente na capacitação dos atores envolvidos na repressão do tráfico e no aparelhamento das instituições, atuando sempre nos principais eixos: prevenção, repressão e atendimento às vítimas (FUNAG, 2010).

Outra agência que trata do enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da ONU é o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). Essa agência contribui para o enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, entretanto relaciona essa temática à proteção das crianças e adolescentes contra qualquer espécie de violência, de abuso e de exploração e baseia-se nas convenções sobre os direitos das crianças. Assim, como o tráfico expõe essas crianças à violência, ao abuso sexual e à infecção de HIV, além de violar seu direito de serem protegidas, crescerem em um ambiente familiar e terem acesso à educação, esse problema demanda esforços por parte desse organismo para seu combate.

---

<sup>53</sup> Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/ungift.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.ungift.org/knowledgehub/en/about/index.html>. Acesso em 19 de janeiro de 2017.

Observa-se através do exposto nesse capítulo que a maior parte das medidas de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres adotadas pelo Brasil são voltadas mais para o âmbito interno, atuando como políticas públicas, do que para o âmbito externo. Essa situação demonstra que, embora o tema tenha caráter internacional e mereça a atenção do Poder Público, especialmente dos órgãos intermediadores das relações internacionais do Brasil, o país precisa priorizar mais o tema em sua agenda de política externa.

Apesar de todas as ações implementadas e do Brasil demonstrar ser um país que se preocupa com questões envolvendo violações a direitos humanos, é necessário agir de forma mais intensa e particularizada no que diz respeito ao tráfico internacional de mulheres. É imprescindível reconhecer que a mulher é a vítima para desenvolver melhores mecanismos de reparação e políticas de enfrentamento e também que o combate ao delito exige uma ação coordenada de atores no âmbito internacional, visto que se trata de um crime de ação continuada que se dá no território de diversos países.

É evidente que questão do tráfico internacional de mulheres traz um alto nível de internacionalização atestado pelos dados apresentados nessa dissertação produzidos pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes, pela Organização Internacional do Trabalho e pelo Ministério da Justiça, que deve ser observado nas ações de enfrentamento.

Além disso, o processo de globalização vivido nos dias atuais está cada vez mais acelerado em termos econômicos, de comunicação e de tecnologia. Esse processo exerce forte influência nas formas de pensar, consumir, gerir e fazer política. Dessa forma, é indispensável exigir que os governos locais se posicionem e tome atitudes frente a problemas internacionais, afinal “o agir local pode interferir no global, questionando seus efeitos e buscando outros caminhos e possibilidades de desenvolvimento.” (TEIXEIRA, 2001, p. 54).

Outra consequência da globalização para a política externa brasileira é a desconstrução da dicotomia entre política interna e política externa. Nesse cenário, as políticas internas se tornam cada vez mais internacionalizadas e, em contrapartida, as políticas externas são internalizadas. Portanto, a política externa ganha uma nova conceituação e novos temas de debate, pois não se restringe mais a atuação apenas do Estado ou do MRE como órgão representante da diplomacia brasileira, mas engloba outros órgãos públicos agindo como atores nacionais e a sociedade civil organizada.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da instituição da Declaração Universal em 1948 e início do desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, foram adotados vários tratados internacionais cuja função é proteger esses direitos. Esses instrumentos internacionais formam o regime internacional de direitos humanos e podem ser de alcance geral ou de alcance específico.

O surgimento de tratados internacionais caracterizados pela especificação dos sujeitos de direito faz-se necessário diante da insuficiência dos tratados de alcance geral diante das violações dos direitos humanos de determinados grupos vulneráveis. As mulheres formam um desses grupos que necessitam de uma proteção diferenciada em virtude de sua condição social. Nesse contexto, surgem os tratados de proteção aos direitos humanos das mulheres com o objetivo de combater a discriminação e a violência contra elas com base na igualdade e no respeito às diferenças.

A entrada em vigor do Protocolo de Palermo obedece a essa tendência de criação de tratados para proteger sujeitos específicos. A partir de sua promulgação, o debate internacional sobre tráfico de mulheres se intensificou de maneira notável. No entanto, conjuntamente com a ampliação do engajamento no debate sobre o tema, também cresceram as reflexões críticas que apontam para impasses na delimitação do problema, na produção de conhecimento sobre ele e em seu enfrentamento.

A partir da construção dessa pesquisa, foi possível perceber que o tema não se apresenta esquecido e negligenciado pelos órgãos de defesa dos direitos humanos, em nível internacional e nacional. As medidas adotadas pela política externa brasileira para o combate ao tráfico internacional de mulheres, evidenciando a atuação do Ministério da Justiça, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e das Organizações não governamentais bem como as ações de cooperação jurídica internacional, alterações legislativas e a atuação do Brasil junto as Nações Unidas tem demonstrado significativos avanços.

As ações debatidas ao longo desse trabalho revelam que o Brasil é um país que se preocupa com questões envolvendo violações a direitos humanos, e que tem dedicado esforços para a defesa desses direitos em políticas públicas, no âmbito interno, e também com medidas voltadas ao âmbito internacional.

No entanto, ainda existe muito a ser feito. Sem a construção e efetivação de uma política pública externa de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres, que se apoie em um trabalho coordenado em rede, incluindo entidades públicas governamentais e a

sociedade civil organizada, não haverá a prevenção ao ilícito, punição dos traficantes e proteção e assistência às vítimas.

Em que pese a recente alteração ocorrida no final de 2016, a legislação brasileira ainda não está perfeitamente adequada aos termos do Protocolo de Palermo. Permanece a necessidade de uma lei específica mais completa que preveja detalhes sobre o procedimento investigativo, como o uso de técnicas especiais de investigação, e que regule melhor as modalidades de cooperação jurídica internacional em matéria penal para que o auxílio entre os países aconteça e proporcione uma averiguação dos fatos e das provas mais coerente e eficaz.

No que diz respeito à cooperação, também é importante fortalecer a prática com os países que pertencem ao MERCOSUL. Como já foi demonstrado no primeiro capítulo dessa dissertação, existem muitas rotas de tráfico estabelecidas entre o Brasil e países com os quais fazemos fronteiras. Muitos deles pertencem ao bloco. Além disso, o enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres é dificultado pela dimensão territorial do Brasil e pela extensão de suas fronteiras, o que exige operações e políticas de enfrentamento mais ágeis e integradas.

Ademais, é fundamental haver uma reestruturação do sistema de justiça, especialmente da Polícia Federal, com a criação de uma unidade específica de combate ao tráfico de mulheres, como forma de proporcionar melhor tratamento a vítima e alcançar a colaboração dela no processo investigativo. É possível que essa medida fortaleça os laços de confiança com o poder público e as leve a auxiliar espontaneamente para a desarticulação das organizações criminosas.

Outro ponto importante a ser debatido é a urgência da integração dos sistemas de dados desses órgãos públicos brasileiros que possuem informações sobre tráfico de pessoas e de migrantes, com o objetivo de facilitar o conhecimento sobre esses fenômenos e, conseqüentemente, seus enfrentamentos.

Estimular a construção de pesquisas completas e confiáveis sobre o tráfico internacional de mulheres também é relevante. Apesar de todas as dificuldades existentes para a elaboração dessas pesquisas, como a falta de um conceito único do ilícito, a confusão com outros fenômenos, a escassez de fontes oficiais, a falta de colaboração de órgãos públicos e a dificuldade de ter acesso às vítimas, é fundamental mapear com precisão a situação do tráfico de mulheres no país, identificando suas causas, alcance, efeitos, bem como suas vítimas. Esse levantamento é imprescindível para o enfrentamento ao delito, e deve também ser feito de forma integrada envolvendo organismos internacionais, instituições públicas, polícia, judiciário, e também da sociedade civil e as universidades.

Portanto, o tráfico internacional de mulheres é um fenômeno que necessita de estudos mais elaborados e sistemáticos no meio acadêmico, para ser possível quantificar de maneira mais precisa o número de vítimas, quais os perfis mais comuns de vítimas e de aliciadores, quais as principais rotas de tráfico, quais são os países que se caracterizam como receptores, como emissores e como países de trânsito, ou que se encaixam nas três categorias, e os delitos relacionados para aplicar medidas de prevenção, repressão e assistência mais adequadas.

O enfrentamento do tráfico internacional de mulheres no Brasil deve ser realizado de maneira conjunta com as políticas públicas do país, havendo a necessidade de uma convergência de esforços de órgãos do governo, dentre os quais se destaca o Ministério da Justiça e as Secretarias do Poder Executivo, bem como uma articulação com a sociedade civil, governos dos estados e dos municípios.

O Brasil é um país de anseios políticos e econômicos conectados a integração regional, ao multilateralismo, a adesão a regimes internacionais e a prática da cooperação na sua política externa. Assim sendo, é necessário também um maior empenho e participação do Ministério das Relações Exteriores em políticas e ações ligadas ao tema, já que ele é a entidade responsável por representar o Brasil no âmbito internacional e possui o compromisso de resguardar e proteger os direitos humanos.

Nota-se que existe uma maior atuação do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho e Emprego no que diz respeito ao tráfico internacional de pessoas em geral, bem como de outros órgãos do Poder Executivo, como as Secretarias de Políticas para Mulheres e de Direitos Humanos. Trata-se do fenômeno da “horizontalização” ou “descentralização horizontal” do processo decisório de formação e execução da política externa. Esse novo formato evidencia uma descentralização do papel do MRE, ou seja, ele deixa de atuar sozinho no controle, produção e gerenciamento da política externa.

É imprescindível atribuir um caráter multidisciplinar ao enfrentamento do tráfico internacional de pessoas não apenas em ações da área de justiça e segurança pública, mas principalmente das áreas consular, de educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura. Através dessas atitudes, pode-se proporcionar um sistema de acolhimento com maior segurança para que as vítimas deixem o anonimato e busquem ajuda. A mudança em relação ao tráfico só trará uma contribuição importante para seu enfrentamento se tratarmos as raízes do problema (opressões econômicas, políticas, culturais e sociais).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil conquistou muitos avanços no que diz respeito à consolidação do regime democrático, a redução de desigualdades e ao desenvolvimento de formas inclusivas de participação social. Esse contexto político interno trouxe reflexos para a postura do Brasil no plano internacional.

Em relação à conjuntura analisada ao longo dessa dissertação, percebe-se que foi possível a consolidação do regime internacional de direitos humanos, estruturando as bases para a promoção e respeito a esses direitos. Assim, o Brasil vem renovando seu compromisso internacional com os direitos humanos através da ratificação de instrumentos internacionais, do reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de parcerias com entidades do Sistema ONU.

Por conseguinte, o Brasil tem procurado ampliar os canais de diálogo e ações em relação aos direitos humanos para que os resultados práticos das ações de promoção e proteção desses direitos tenham repercussão positiva na vida das pessoas que sofrem as consequências diárias das violações. O respeito a esses direitos é indispensável para a busca dos ideais de paz, cooperação e para a promoção do desenvolvimento. Os Estados são, assim, responsáveis por manter progressos na realização dos direitos humanos para conquistar melhorias na sua implementação.

Restou demonstrada essa atitude do Brasil ao longo desse trabalho no que diz respeito ao tráfico internacional de mulheres. É visível que o país reconhece a importância de combater esse problema, contudo, é preciso haver mais implementação de medidas de combate, já que as causas do tráfico internacional de mulheres, como globalização, patriarcado, racismo, guerras, intolerância religiosa, problemas ambientais e sócio econômicos são estruturais. Destarte, refere-se a um caso de redefinição de política externa e dos papéis de cada órgão público que trabalha com o tema para melhor mobilização do enfrentamento ao tráfico.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro**. In: 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil. Org. Andrea Giovannetti. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 63-96.

\_\_\_\_\_. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília, DF: Alexandre de Gusmão, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o papel do Brasil**. In: O Brasil e a ONU. Org. Organização das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ARAVENA, F. R. **Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI**. In **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en America Latina e Caribe**. UNESCO e FLASCO-Chile (org.). Santiago: Novembro, 2001.

ARRUDA, M.D.T. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual : evolução histórica, fluxos migratórios e contexto atual no Brasil e em Goiás**. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e desenvolvimento). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2011.113f.

ARY, T. C. **O tráfico de pessoas em três dimensões: Evolução, Globalização e a Rota Brasil - Europa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2009. 159f.

ARY, T. C.; MAIA, A. C. **Tráfico de seres humanos na sociedade internacional contemporânea. Globalização, políticas migratórias e esforços multilaterais de combate**. REMHU – Revista Interdisciplinar da mobilidade humana, n 31, p.495-503,2008.

AUSSERER, C. **“Controle em nome da proteção”: análise crítica dos discursos sobre tráfico internacional de pessoas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.170f.

BANDEIRA, M.A.V.D. **O Brasil na rota internacional do tráfico de mulheres: entre o início do século XX e a contemporaneidade**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2014.149f.

BORGES FILHO, Francisco B. **Crime organizado transnacional – tráfico de seres humanos**. Revista eletrônica Universo Jurídico. Ano X. Junho, 2005.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; STEINER, Sylvia Helena. **O Tribunal Penal Internacional – Comentários ao Estatuto de Roma**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2016.

BRASIL. Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1940.**

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1998. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 1980.**

BRASIL. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998. Promulga a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 1998.**

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004.**

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Introduce nova redação ao *caput* do art. 231 do Código Penal, e criou o art. 231-A ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 ago. 2009.**

BRASIL. Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 out. 2016.**

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final – CPI do tráfico de pessoas.** Brasília, 2014.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo.** In: BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.* Brasília-DF, SNJ, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **A política exterior: de Cardoso a Lula.** Revista brasileira de política internacional. Brasília, v. 46, n. 1, p. 5-11, Junho, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World.** Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 53, n. spe, p. 7-32, Dezembro, 2010.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014).** Revista brasileira de política internacional. Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dezembro, 2014.

CINTRA, R; et al. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração.** Tempo social. São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003.

COMPARATO, F.K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa nº 93 de 21 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010.**

CORRÊA et al. **Migração por sobrevivência : soluções brasileiras**. REMHU – Revista Interdisciplinar da mobilidade humana, n 44, p.221-236, 2008- 2015.

COSTA, K.B.T da; DIAS, L.de O. **Relações de gênero em contextos de tráfico internacional de pessoas e trabalho no mercado sexual**. Florianópolis: 3º Seminário de Relações Internacionais, 2016.

CUNHA, R.S.; PINTO, R. B. **Tráfico de Pessoas – Lei nº 13.344/2016 comentada por artigos**. Salvador: Jus Podium, 2016.

DE VRIES, Petra. **White Slaves' in a Colonial Nation: the Dutch Campaign against the Trafficking Women in the Early Twentieth Century**. Social & Legal Studies, 2005.

DOEZEMA, Jo. **Loose Women or Lost Women? The Re-Emergence of the Myth of “White Slavery” in Contemporary Discourses of “Trafficking”**. Gender Issue, nº 18 (1), 2000.

DORNELAS, L.F. **Cooperação Jurídica Internacional nos Protocolos Internacionais de Combate ao Tráfico de Pessoas**. (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e desenvolvimento). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2011.118f.

DOTY, R.L. **Why is people's movement restricted?**. In: EDKINS, J.; ZEHFUSS, M. *Global Politics: a new introduction*. 2 ed. New York :Routledge, 2014.

DUARTE, M. et al. **Mulheres brasileiras na conexão ibérica : um estudo comparado entre migração irregular e tráfico**. Curitiba: Appris, 2013.

EPPING, L.; PRÁ, J.R. **Cidadania e Feminismo no reconhecimento dos Direitos Humanos das mulheres**. Revista Estudos Feministas, v.20, p.33-51, jan-abr. 2012.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). **Relatório Global 2014 sobre Tráfico de Pessoas**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/11/21-trafficking-in-children-on-the-increase-accordingto-latest-unodc-report.html>.

FARIA ,M.R.F. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral : reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

FELKE, T.P.; JANI, N. **Gender bias and sex-trafficking in Indian society**. International Social Work, p. 1-16, 2015.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (FUNAG). **PANORAMA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL - PREVENÇÃO DO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL: OS DESAFIOS GLOBAIS E A DINÂMICA DO SEU ENFRENTAMENTO**, Brasília : FUNAG: 2010.

GAATW (Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres). **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual**. Tradução Patrick Carvalho. Bangkok/Rio de Janeiro: Gaatw, 2006.

GALLAGHER, A. T. **The International Law of human trafficking**. 1ª edição. Cambridge : Cambridge University Press,2010.

GERONIMI, E. **Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes**. Ginebra: OIT, 2002.

GOLDMAN, Emma. **Tráfico de mulheres**. *Cadernos Pagu*, 2011.

GOMES,R.C. **O Crime organizado na visão da Convenção de Palermo**.2ª edição. Belo Horizonte : Del Rey, 2009.

GONÇALVES, T.A. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRUPO DAVIDA. **Prostitutas, “traficadas” e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos**. In *Cadernos Pagu* (25); julho - dezembro, 2005. Pp. 153-184.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. , 1997 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

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

KAMIMURA, A.; PIOVESAN,F. **Tráfico de Pessoas sob a Perspectiva de Direitos Humanos: Prevenção, Combate, Proteção às Vítimas e Cooperação Internacional** . In: *Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

KEOHANE, R.O. **After Hegemony: cooperation and discord under the world political economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984. Caps. 4 e 5.

KEOHANE, R. O. **International Institutions: Two Approaches**. In: *International Institutions and State Power: Essays in International Relations*. Boulder: Westview Press, 1989. Cap. 7, p. 158-179.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4ª Ed. Editora Longman, 1997.

KRASNER, S. D. **Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables**, International Organization, v. 36, n°. 1, pp. 185-206, 1982.

KRASNER, S. D. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes**. Revista de Sociologia. Política. Curitiba, v. 20, n°. 42, p. 93-110, jun/2012.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LEAL, M. L. P. **A mobilização das ONGS no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.271f.

LOPES, S.R.P. ; PETERKE,S. **Crime organizado e legislação brasileira à luz da Convenção de Palermo: algumas observações críticas**. Verba Juris, n°7, p.391-430 , jan-dez, 2008.

MARWELL, T. E.D.G. **O tratamento jurídico-penal ao tráfico internacional de pessoas para fins sexuais no Brasil à luz da Convenção de Palermo**. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Econômico) Universidade Católica de Brasília, 2009.167f.

MATHIASSEN, B.S. et al. **O Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: uma Abordagem Voltada para o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. In: Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

MIGUEL, L.F. **O debate sobre prostituição**. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Feminismo e Política: uma introdução. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008a.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2013a.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008b.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pesquisa ENAFRON: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2013b.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pesquisa Tri - nacional Sobre Tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede**. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Marcel Hazeau (Coord). Belém: Sodireitos, 2008c.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: dados de 2013**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Guia de Retorno ao Brasil: informações úteis sobre serviços e programas de acolhimento**. Brasília: Divisão de Assistência Consular, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Migração e Tráfico Internacional de Pessoas. Guia de referência para o Ministério Público Federal**. Brasília: MPF, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Temas de cooperação Internacional**. Brasília: MPF, 2015.

MORAVCSIK, A. **The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe**. In: International Organization. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, v. 2, nº54, 2000, p. 217–252.

NUCCI, G. S. **Crimes contra a dignidade sexual**. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OBOOKATA, T. **Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach**. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

OLIVEIRA, F.C.S.F.; SCHILLING, F.I. **Globalização, prostituição e tráfico de pessoas**. Revista Comunicare – Dossiê Feminino, v.14, p.46 - 58, jan/jun.2014.

OLIVEIRA, M.P.P. de. **Sobre armadilhas e cascas de banana: uma análise crítica da administração de Justiça em temas associados aos direitos humanos**. Cadernos Pagu, v. 31, p. 125 – 149, julho/dez 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Disponível em: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV8&chapter=4&lang=en). Acesso em 12.10.2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Aliança Global contra o trabalho forçado: relatório global do seguimento da Declaração da OIT sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho**, 2005.

PALMIOTTO, M.J. **Combating Human Trafficking - A Multidisciplinary Approach**. CRC Press, 2015.

PATRIOTA, A.de A. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 2013.

PEREIRA, C.R. **Direitos Humanos Fundamentais, o tráfico de pessoas e a fronteira**. 1ª ed. São Paulo: LTR, 2015.

PESQUISA SOBRE TRÁFICO DE MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL - PESTRAF: **Relatório Nacional - Brasil** / Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal, organizadoras. — Brasília: CECRIA, 2002.

PINHEIRO, L. ;SALOMON, M. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista brasileira de política internacional, Brasília , v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

PIOVESAN, F. **A mulher e o debate sobre Direitos Humanos no Brasil**. In: Ministério das Relações Exteriores. Direitos Humanos: atualização do debate. Brasília: Bandeirantes, 2003, p. 39-44.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direitos Humanos**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PISCITELLI, A. **Entre as "máfias" e a "ajuda": a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas**. Cadernos Pagu, v 32, p.29 -63, jul- dez, 2008.

PIZARRO, G.R. **Human trafficking in Latin America in the context of international migration**. In: CAMERON, Sally ; NEWMAN, Edward. Trafficking in humans : social, cultural and political dimensions. New York : United Nations University Press, 2008.

RAMOS, A. de C. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2012.

REIS, R. R. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais**. Revista brasileira de Ciências Sociais, v.19, p.149-164, jun.2004.

\_\_\_\_\_. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos**. 1ª edição. São Paulo: Hucitec, 2007.

\_\_\_\_\_. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. Contexto Internacional, v.33, p.47-69, jan/jun.2011.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 13ª ed .São Paulo: Saraiva,. 2011.

RIBEIRO, D. **O processo civilizatório: estudos de antropologia da civilização: etapas da evolução sociocultural**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RODRIGUES, T.C. **O tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual e a questão do consentimento**. (Mestrado em Direito).Universidade de São Paulo, 2012.2014f.

SAADI, R.A. **O crime organizado e a cooperação internacional**. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Temas de cooperação Internacional**. Brasília: MPF, 2015.

SANTOS, B.S. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, p.11-32, jun.1997.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Tráfico de mulheres: política nacional de enfrentamento**. Brasília, 2011.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Trabalho – CPI do tráfico de pessoas**. Brasília, 2011.

SILVA, E. A. **Crime organizado: procedimento probatório**. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, E.C.G. da; et al. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Texto para Discussão (IPEA), v. 1, p. 1-48, 2010.

SILVA, José Carlos Jarochinski. **As migrações internacionais e seus impactos**. In: JUBILUT, Liliana Lyra. **Direito Internacional Atual**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SIQUEIRA, P. **Tráfico de pessoas: um fenômeno de raízes históricas e práticas modernas**. In: QUINTEIRO, Maria; SIQUEIRA, Priscila. **Tráfico de pessoas - Quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro?** 1ª edição. São Paulo: Ideias e Letras, 2013a.

SIQUEIRA, P. **Tráfico de pessoas: comércio infame num mundo globalizado**. In: **Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013b.

SOARES, I.V.P.O **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na agenda brasileira de Direitos Humanos : o que esperar durante o cumprimento do II PNETP?**. In: QUINTEIRO, Maria; SIQUEIRA, Priscila. **Tráfico de pessoas - Quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro?** 1ª edição. São Paulo: Ideias e Letras, 2013.

SOUZA, M.C. **A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e suas Implicações para o Direito Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. 5, p.346-386, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001.

TERESI, V. M. **A Cooperação Internacional para o enfrentamento ao tráfico de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual: o caso Brasil – Espanha**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Católica de Santos, 2007. 200f.

TRINDADE, A. A. C.. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

UNITED NATIONS. **Beijing Declaration and Platform for Action**. The Fourth World Conference on Women: Beijing, 1995.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Making the world safer from crime, drugs and terrorism**, 2007.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Report on Trafficking in Persons**, 2009.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Report on Trafficking in Persons**, 2016.

USMAN, U. M. **Trafficking in women and children as vulnerable groups: talking through theories of international relations**. European Scientific Journal, v. 10, n. 17, 2014.

WEBER, P.M.N. **Cooperação internacional penal: conceitos básicos**. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Temas de cooperação Internacional**. Brasília: MPF, 2015.