

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

MICAELA AMORIM FERREIRA

**TRATADOS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TRÁFICO DE PESSOAS E SEUS REFLEXOS NAS LEIS E POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

**FRANCA
2020**

MICAELA AMORIM FERREIRA

**TRATADOS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TRÁFICO DE PESSOAS E SEUS REFLEXOS NAS LEIS E POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Tutela e efetividade dos direitos da cidadania.

Área de Concentração: A proteção penal dos direitos humanos como expressão da cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges.

**FRANCA
2020**

F383t	Ferreira, Micaela Amorim Tratados internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e seus reflexos nas leis e políticas públicas brasileiras / Micaela Amorim Ferreira. -- Franca, 2020 138 f. : tabs., mapas Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: Paulo César Corrêa Borges 1. direito. 2. tráfico de pessoas. 3. direitos humanos. 4. normas jurídicas. 5. políticas públicas. I. Título.
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MICAELA AMORIM FERREIRA

**TRATADOS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TRÁFICO DE PESSOAS E SEUS REFLEXOS NAS LEIS E POLÍTICAS
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Linha de pesquisa: tutela e efetividade dos direitos da cidadania. Área de Concentração: a proteção penal dos direitos humanos como expressão da cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

1º Examinador: _____
Prof. Dr. Daniel Damásio Borges

2º Examinador: _____
Profª. Dra. María Inmaculada Ramos Tapia

Franca, 31 de julho de 2020.

AGRADECIMENTOS

Me perdoe ABNT, mas essa página não pertence a você,
Nem a mim, na verdade, mas aquele que agora a lê.
Pertence à minha família, em forma de amor,
Meu pai e minha mãe, exemplos de sucesso,
Eu lhes dedico essa vitória com louvor.
Às minhas amigas, em forma de alegria,
Sim, vocês, confidentes, recentes, antigas,
Ombros das minhas lágrimas, donas das minhas risadas.
A aquele que eu chamo de “meu amor”,
Eu te concedo seu mestrado em calor,
Em abraço, em alento e ao seu olhar sempre atento.
Até à música eu vou dedicar,
Basta Teu Soar para me confortar,
Se você entendeu, você bem me conheceu.
Impossível esquecer da UNESP,
Ao meu orientador, à FAPESP,
As razões desse título de mestre.
Sem palavras bonitas, sem eloquência,
Sem revisão bibliográfica, sem correção gramatical,
Simples assim,
Obrigada.

FERREIRA, Micaela Amorim. **Tratados internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e seus reflexos nas leis e políticas públicas brasileiras**. 2020. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMO

O tráfico de pessoas é um fenômeno que gera violação em massa de direitos humanos, dentre eles a dignidade da pessoa humana, o direito de ir e vir, a liberdade sexual, a liberdade trabalhista. Indivíduos se tornam vítimas, principalmente em razão da vulnerabilidade que se encontram, envolvendo fatores sociais, econômicos, raciais, situações de desemprego, pobreza, falta de oportunidades. A expressão “tráfico de pessoas” possuiu diferentes significados ao longo da história mundial, remontando ao tráfico negreiro, depois se referindo ao tráfico de mulheres, até possuir a complexa definição atual, que abrange infinitas formas de exploração. Para se entender como se chegou ao atual entendimento, é imprescindível trazer abordagem de gênero para se discutir como a prostituição foi entendida como forma de tráfico sexual ao longo da história, partindo de ideais moralizantes que refletem até os dias atuais. Em conjunto, discute-se o tema da migração, haja vista a propagação dos regimes antitráfico em âmbito internacional com o objetivo de reprimir a migração e combater a prostituição. A partir da visão internacional, traz-se esse tema para a realidade brasileira, mais especificamente no que tange às leis e políticas públicas. A lei penal, por muito tempo associou expressamente o combate ao tráfico de pessoas à repressão da prostituição, por meio da criminalização de atividades relacionadas e de seus facilitadores. Essa situação alterou-se apenas em 2016, em que o escopo do tráfico de pessoas foi ampliado para abranger inúmeras formas de exploração, além de retirar menção expressa à prostituição e à irrelevância de consentimento. Já a lei migratória também sofreu alterações dignas de nota com a revogação de anterior diploma que regulava a situação do migrante, normativa que adotava a doutrina de segurança nacional, por nova legislação que trouxe princípios e diretrizes centrados na proteção dos direitos humanos dos migrantes e da não discriminação. Ambos os marcos legais trazem preceitos em consonância com a Constituição Federal brasileira e com instrumentos de internacionais de proteção aos direitos humanos. As políticas públicas brasileiras analisadas foram aquelas sob o mando do Ministério da Justiça e Segurança Nacional. O Brasil já vem adotando há algum tempo políticas migratórias humanitárias, buscando integração do migrante na sociedade, proteção contra situações de exploração laboral desumanas, promoção de acolhida humanitárias. Quanto à política pública permanente de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, essa está em vigor no Brasil desde 2006, contando com planos específicos para implementação de suas metas na sociedade. De modo geral, ao longo dos anos, percebeu-se grande avanço dessas políticas, com inúmeras ações em diferentes áreas visando desenvolver uma rede de enfrentamento. Entretanto, nos últimos anos, a crise econômica e política vivenciada pelo Brasil também afetou a implementação tal política, que não é mais prioridade da agenda governamental. Em todo o trabalho defende-se a necessidade de observância dos direitos humanos para que haja um efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas, conjugada com a necessidade de reestruturação e investimentos em políticas governamentais voltadas para serviços públicos e sociais, para que os preceitos trazidos pelos marcos legais nacionais possam ser concretizados. A presente pesquisa contou com intensa revisão bibliográfica, consulta de normas, bases de dados do governo e de instituições internacionais, sendo que foi utilizado o método dedutivo e dialético para sua elaboração.

Palavras chave: tráfico de pessoas. direitos humanos. normas jurídicas. políticas públicas.

FERREIRA, Micaela Amorim. **Tratados internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e seus reflexos nas leis e políticas públicas brasileiras**. 2020. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

ABSTRACT

Human trafficking is a phenomenon that generates massive violations of human rights, such as the dignity of the human person, the right to come and go, sexual freedom, and freedom of labor. Individuals become victims, mainly due to their vulnerability, involving social, economic, racial factors, situations of unemployment, poverty, lack of opportunities. The expression “human trafficking” has had different meanings throughout world history, going back to the African slave trade, later referring to women trafficking, until the current complex definition, which encompasses infinite forms of exploitation. In order to understand how the current understanding was reached, it is essential to bring a gender approach to discuss how prostitution was understood as a form of sex trafficking throughout history, based on moralizing ideals that reflect on today. Also, the issue of migration is discussed, given the spread of anti-trafficking regimes internationally with the aim of suppressing migration and fighting prostitution. From this international perspective, this theme is brought to the Brazilian reality, more specifically regarding laws and public policies. Criminal law has long associated the fight against human trafficking with the repression of prostitution, by criminalizing related activities and their facilitators. This situation changed only in 2016, when the scope of human trafficking was expanded to cover numerous forms of exploitation, in addition to removing express mention of prostitution and the irrelevance of consent. The immigration law also underwent noteworthy changes with the repeal of a previous diploma that regulated the situation of the migrant, a norm that adopted the national security doctrine, by a new legislation that brought principles and guidelines focused on the protection of the human rights of migrants and non-discrimination. Both legal frameworks contain precepts in line with the Brazilian Constitution and international instruments for the protection of human rights. The Brazilian public policies analyzed were those under the command of the Ministry of Justice and National Security. Brazil has been adopting humanitarian migration policies for some time, seeking integration of migrants in society, protection against inhumane situations of labor exploitation, promotion of humanitarian reception. As for the permanent public policy to prevent and combat trafficking in persons, it has been operative in Brazil since 2006, with specific plans for implementing its goals in society. In general, over the years, there has been a great advance in these policies, with numerous actions in different areas aiming to develop a coping network. However, in recent years, the economic and political crisis experienced by Brazil has also affected the implementation of these policies, which is no longer a priority on the government's agenda. In the present research, the need to respect human rights is defended so that there is an effective confrontation of human trafficking, combined with the need for restructuring and investments in government policies aimed at public and social services, so that the precepts brought by the national legal landmarks can be realized. This research had an intense bibliographic review, consultation of norms, databases of the government and international institutions, and the deductive and dialectic method was used for its elaboration.

Keywords: trafficking in persons. human rights. treaty. legislation. public policy.

LISTA DE SIGLAS

AWHRC	<i>Asia Women's Human Rights Council</i>
CATW	Coalizão contra o Tráfico de Mulheres
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEDAW	Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
CFAE	Comitê Federal de Assistência Emergencial
CGIL	Coordenação-Geral de Imigração Laboral
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
DEMIG	Departamento de Migrações
EUA	Estados Unidos da América
FPS	Fórum de Participação Social
GAATW	Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IHRLG	<i>International Human Rights Law Group</i>
LDM	Lei de Migração
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPT	Ministério Público do Trabalho
IMO	Organização Marítima Internacional
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAHM	Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante
PESTRAF	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça

SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 NORMATIVAS INTERNACIONAIS.....	16
1.1 Documentos internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas.....	16
1.2 Protocolo de Palermo	27
1.3 Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes	39
2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PERTINENTE.....	51
2.1 Pauta antitráfico e Lei 13.344 de 2016	51
2.2 Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração	69
3 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIA E PENAL	83
3.1 Políticas migratórias do Ministério da Justiça e Segurança Pública	89
3.2 Política permanente da Secretaria Nacional de Justiça	97
3.2.1 Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	98
CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE – Redações do tipo penal de tráfico de pessoas	134
ANEXO – Dados das vítimas do Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas	137

INTRODUÇÃO

A realidade socioeconômica que o mundo vive atualmente se mostra extremamente complexa, cabendo ao Direito se adequar às demandas heterogêneas que surgem a todo momento. Como consequência, houve o crescimento de instrumentos normativos em âmbito internacional e nacional. No que cabe ao Direito Penal, os Estados se deparam com a expansão do crime organizado transnacional, de forma que o âmbito a qual lhe cabe garantir segurança também adquiriu aspectos multifacetários e internacionais, como no caso do narcotráfico, terrorismo, lavagem de dinheiro, redes de facilitação migratória irregular, etc. Desse modo, a elaboração de instrumentos internacionais busca aproximar os ordenamentos jurídicos nacionais, visando aperfeiçoar a intervenção jurídico-penal sobre problemas tidos como “comuns” entre os diferentes países.

De acordo com Maíra Rocha Machado (2004), essa intensificação jurídica internacional se deu, principalmente, em três vertentes: 1) a internacionalização de direitos humanos, com instrumentos de difusão de valores entendidos como universais; 2) um sistema criminal internacional foi tomando forma, em razão de novas manifestações criminais; 3) a transnacionalização do campo jurídico, devido as interações mundiais, políticas e econômicas no campo do direito.

É notável que a transnacionalização do campo jurídico pode influenciar todo o direito doméstico de um país, inclusive em razão de pressões internacionais, seja de modo formal – com tratados e convenções – ou informal, por outros atores que agem em âmbito global. Para Machado (2004), no caso do direito penal, a sua internacionalização tem como fatores impulsionadores: a circulação transfronteiriça de pessoas, bens e capitais; e a crescente visibilidade mundial de eventos locais. No que diz respeito ao fator que trata da circulação de pessoas, a migração transnacional é fenômeno central que revela manifestações criminais, como é o caso do tema da presente pesquisa: o tráfico de pessoas.

Já consolidado como um problema que atravessa séculos na história do planeta, o tráfico de pessoas está presente até hoje na sociedade. Entretanto, a visão popular contemporânea desse fenômeno ainda se mostra restrita, com perspectivas que o associam à travessia de fronteiras para exploração sexual ou prostituição, ou ainda, sob uma ótica histórica, com o transporte de escravos em navios originários da África. Tal compreensão deve ser desconstruída para que a comunidade tenha conhecimento da dimensão complexa e multifacetária desse fenômeno.

Nas últimas décadas, observa-se como houve a intensificação da preocupação do Estado e da sociedade frente a esse tema, à medida que esses atores têm dado maior importância na discussão do tema em âmbito nacional e internacional. Desse modo, com a criação de normativas, políticas públicas, movimentos sociais, tem-se buscado formas de prevenção e combate. Mesmo com a decadência do tráfico negreiro no Séc. XIX, as formas de exploração laborais de um ser humano por outro foram redescobertas por meio do tráfico de pessoas, tema que se tornou foco de debates, abrangendo assuntos sobre globalização, prostituição, trabalho forçado, diferenças sociais e culturais, entre outros.

Para fins da presente pesquisa, foi imprescindível a abordagem do tema da migração correlacionado ao tráfico de pessoas. A questão migratória, apesar de não ser passível de análise unicamente sob a ótica criminal, acabou se encaixando nessa perspectiva em razão da forma com que foi tratada pela comunidade internacional, como será visto no decorrer do trabalho. Entretanto, não é objetivo defender integralmente o caráter repressivo-penal das normativas e políticas públicas explanadas, busca-se durante o texto adotar a perspectiva de direitos humanos.

Para se dar enfoque nessa ótica de direitos humanos, é imprescindível compreender a definição de tráfico de pessoas, assim, a correta identificação da vítima¹ se mostra como essencial sua visão como ser capaz de desenvolver suas potencialidades de forma livre, autônoma e plena, pautada na dignidade e prevenção do sofrimento. Nas palavras de Piovesan e Kamimura (2019, pp. 176-177) “[a]o longo da história, as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do ‘eu *versus* o outro’, em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos”.

A partir dessa noção do “outro” como alguém esvaziado de direitos é que se baseia a exploração dos indivíduos submetidos ao tráfico de pessoas, que em sua maioria são marcados pela situação de vulnerabilidade. Dá-se especial atenção aos migrantes que, ao buscarem melhores condições de vida, atravessam fronteiras de países de forma irregular – utilizando-se de redes de traficantes de pessoas ou de contrabandistas - o que os torna extremamente suscetíveis a serem explorados, a serem vistos como o “outro”.

Apesar de não ser escopo da presente pesquisa fazer análise crítica sobre a questão da vulnerabilidade a qual certos indivíduos se encontram, esse se mostra um conceito central quando se fala nas medidas de prevenção ao tráfico, proteção e assistência às vítimas. Isso se

¹ “Embora o termo ‘vítima’ possa ser associado com uma situação de ‘inferioridade’ ou ‘identidade ligada à vitimização’, o termo parece ser apropriado, numa perspectiva de direitos humanos, para indicar a violação experimentada e a responsabilidade pela atenção/proteção e reparação” (PIOVESAN; KAMIMURA, 2019, p. 176).

dá, pois tais medidas devem levar em conta as especificidades e peculiaridade da condição socioeconômica das vítimas – como no caso de mulheres, crianças, populações afrodescendentes, migrantes, pessoas com deficiência.

As autoras Piovesan e Kamimura (2019), ao discutirem a problemática do tráfico de pessoas, destacam como fatores de aliciamento: a crescente pobreza, miséria e exclusão social; o crescentes desequilíbrio entre hemisférios Norte e Sul intensificada pela globalização econômica; e a feminização da pobreza, em que mulheres são alvos do processo de exclusão. Já Paulo César Corrêa Borges (2013) complementa mencionando fatores como: o pertencimento a minorias étnicas ou quando o indivíduo se encontra num contexto de proteção legal deficiente ou discriminatória, como no caso de imigrantes no estrangeiro. Essas situações que acentuam a vulnerabilidade de indivíduos devem ser levadas em conta para que haja uma efetiva prevenção ao tráfico de pessoas.

Para que seja adotada a perspectiva de direitos humanos no tema em tela, é necessário ter em mente os parâmetros normativos internacionais e nacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas. Dessa forma, tratar sobre o desenvolvimento histórico de normativas internacionais relacionados direta ou indiretamente com o tráfico de pessoas é o objetivo do primeiro capítulo da dissertação. Nele se fará uma breve retomada dos principais instrumentos internacionais, remetendo ao tráfico negreiro até culminar nos dias atuais, com enfoque no Protocolo de Palermo e Protocolo contra Contrabando de Migrantes.

A construção histórico-legislativa visa abranger toda a comunidade internacional, trazendo consciência para como esse fenômeno adotou diferentes facetas ao longo da história para que seja possível entender a complexa definição que possui atualmente. Especial atenção é dada a ambos os Protocolos supramencionados, pois são os documentos vinculantes mais recentes, em âmbito internacional, que tratam do tema direta e indiretamente. Além disso, foram ratificados pelo Brasil, que assumiu obrigações internacionais que refletiram em seu âmbito doméstico – temática dos capítulos 2 e 3.

O Protocolo de Palermo trouxe uma definição juridicamente vinculante de tráfico de pessoas para a comunidade internacional. Esse conceito objetivou a convergência de abordagens, definições e tipificações das legislações nacionais dos países ratificantes, visando facilitar a cooperação internacional e torná-la mais eficaz na prevenção e no combate ao tráfico de pessoas. A importância em se tratar também do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes se dá, pois tanto o tráfico de pessoas quanto o contrabando de migrantes são temas que versam sobre mobilidade humana. A migração é um fenômeno inerente à humanidade, no entanto, observa-se o uso da pauta antitráfico como pauta anti-imigração sob uma ótica

criminal. A adoção de políticas migratórias restritivas por Estados acaba por gerar uma população vulnerável de imigrantes irregulares, suscetíveis a serem explorados por redes de traficantes de pessoas.

Depois da exposição acerca das normas internacionais, passa-se, no segundo capítulo, a tratar das leis brasileiras que foram alteradas em razão das obrigações assumidas frente aos Protocolos adicionais da ONU mencionados. No primeiro momento, buscar-se-á versar sobre as mudanças sofridas pelo tipo penal de tráfico de pessoas do Código Penal em decorrência da inserção da pauta antitráfico na agenda do governo brasileiro. Por muito tempo existiu uma discrepância no ordenamento brasileiro entre a formulação do Protocolo e a definição penal de tráfico de pessoas, que demorou 12 anos e demandou três alterações legislativas para ser sanada. Dessa forma, foca-se no contexto de tais mudanças legislativas, sua relação com as correntes feministas da época e como o governo brasileiro se posiciona frente às trabalhadoras do sexo.

No segundo momento do capítulo dois, propõe-se explorar a legislação migratória brasileira e suas alterações. Desse modo, contextualiza-se a regulamentação legislativa do estrangeiro no Brasil que, até 2017, era regida pelo Estatuto do Estrangeiro, documento criado em um contexto ditatorial e que seguia a doutrina de segurança nacional. Como tal diploma já não conseguia orientar de modo eficiente a realidade brasileira e, em decorrência das pressões sofridas pelo governo, foi aprovada nova Lei de Migração, que buscou colocar a política migratória brasileira em consonância com a Constituição Federal e compromissos internacionais. De modo geral, essa lei representou significativo avanço aos direitos dos migrantes, transferindo o anterior enfoque da segurança nacional para a garantia dos direitos humanos e fundamentais.

Por fim, o terceiro capítulo da dissertação versa sobre as políticas públicas adotadas pelo Brasil, tanto a migratória quanto a de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Desse modo, explora-se como o governo deu maior atenção ao fenômeno do tráfico, principalmente a partir do ano 2000, para que seja possível entender a atual situação de suas políticas. Tendo-se em mente a impossibilidade de abarcar o grande número de ações e medidas realizadas pelo governo, o recorte utilizado foram as ações realizadas sob âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Públicas (MJSP), pois atualmente encontra-se sob seu mando importantes órgãos que regulam a política migratória brasileira e o órgão responsável pela política pública permanente de enfrentamento ao tráfico de pessoas. As informações trazidas, no que diz respeito às ações e às medidas realizadas pela administração, são aquelas publicadas nos sites

governamentais, se tratando de dados oficiais. Não é escopo da presente pesquisa realizar verificação da veracidade nem questionamento desses dados.

Quando se fala das políticas migratórias brasileiras, não há um documento específico que a discipline de forma abrangente, desse modo, sua formulação se dá, principalmente, pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg) e pelo Departamento de Migrações (DEMIG) – ambos pertencentes ao MJSP. De modo geral, os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei de Migração, em conjunto com as ações dos órgãos mencionados, trazem uma visão humanizada do migrante e repudiam qualquer forma de discriminação. Já no que tange à política pública referente ao tráfico de pessoas, a Secretaria Nacional de Justiça, também do MJSP, é responsável por sua formulação e implementação. Em 2006, o órgão aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que instituiu princípios e diretrizes para prevenção e combate do delito, sendo que sua implementação se dá por meio da elaboração de Planos Nacionais com prazo determinado e que contêm metas de curto, médio e longo prazo. Atualmente está em vigor o III Plano Nacional.

Cabe observação no que tange às abordagens do tema migratório tanto da legislação brasileira como das políticas públicas. O foco dessa abordagem se concentrará, principalmente, nos aspectos imigratórios, ou seja, dos estrangeiros que estão/ querem entrar no país. Dessa forma, objetiva-se examinar como o Estado brasileiro regula a entrada por suas fronteiras, como se dá a entrada de potenciais vítimas de tráfico de pessoas no território brasileiro e como o país responde a esses indivíduos vulneráveis à exploração e à imigração irregular. Não sendo viável, nem escopo da presente pesquisa, analisar o fluxo de emigrantes brasileiros, de que forma essa emigração se dá (regular ou não) e como os países de destino respondem em casos desses brasileiros se tornarem vítimas de tráfico, a pesquisa trata apenas de modo geral como se dá a proteção dos brasileiros no exterior.

Para a elaboração desse trabalho, pressupõe-se a intensa pesquisa de fontes bibliográficas de autores que estão direta e indiretamente relacionados ao tema, além da análise de fontes normativas, traduzidos nos documentos internacionais e nas leis brasileiras, assim, será possível visualizar como aquelas refletiram nessas. Também será feita a análise de publicações periódicas especializadas, disponíveis na base da Unesp e no Portal de Periódicos da CAPES e, ainda, de informações oficiais disponibilizadas em sites governamentais, para trazer informações sobre políticas públicas. Dessa maneira, visa-se estabelecer uma base sólida dos inúmeros conceitos e teorias que tratam sobre tráfico de pessoas e temas correlatos, para que seja possível formar conhecimento crítico acerca desse fenômeno.

Além disso, foi indispensável o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por meio da concessão de bolsa de mestrado: processo nº 2018/05924-0. O que permitiu a exclusiva dedicação ao programa de pós-graduação, com financiamento de participação e transporte a eventos científicos por todo o Brasil, além da compra de livros, que contribuíram significativamente para andamento da pesquisa. Ainda, permitiu uma dedicação acentuada na elaboração da presente dissertação.

Esse método se mostrou adequado na busca das informações necessárias para essa pesquisa, que se baseia principalmente em análises de normativas e de bibliografias para obtenção do resultado a partir de uma construção teórica e crítica do tema proposto. Desse modo, utiliza-se o método dedutivo para se chegar à conclusão a partir das premissas estabelecidas, visando organizar e especificar o conhecimento. Ainda, o método da dialética permitirá o estudo das normas jurídicas como fruto de construções culturais, possibilitando criticá-las diante da insuficiência de proteção frente às violações de direitos humanos de vítimas de tráfico de pessoas e de migrantes.

Apesar do recorte escolhido para abordagem do tráfico de pessoas nessa dissertação ser a perspectiva de direitos humanos, é inviável negar seu aspecto econômico. O fenômeno gira em torno da transformação do ser humano em mercadoria, a ser comprada ou vendida, para obtenção de lucro, em que são aplicados os postulados capitalistas da economia de mercado. Ou seja, o indivíduo traficado é transacionado em mercados propensos a comercializar seus órgãos, a atender consumidores dispostos a pagar por serviços sexuais ou a utilizar a capacidade de trabalho dessas vítimas. Assim, os traficantes se utilizam desse meio ilegal para diminuir custos advindos de salários e encargos sociais estabelecidos em lei, além de buscar potencializar seu lucro. Nas palavras de Paulo César Corrêa Borges (2013, p. 26):

É a lógica da economia de mercado, em que a mercadoria precisa garantir a obtenção do lucro, como força motriz da sua manutenção e sustentação, recompensando o capital investido, ainda que à margem da lei e com a violação de direitos humanos, que passam a ser um mero fator a compor os custos, posto que pode esbarrar em mecanismos estatais de proteção e de repressão [...].

Mesmo com o contínuo desenvolvimento, a legislação e as políticas públicas por si só não bastam para a erradicação do delito, faz-se necessário que a responsabilidade assumida pelo Estado brasileiro por meio de sua legislação seja efetivada. Há necessidade que se prevaleça o interesse do direito internacional humanitário e o relativo aos direitos humanos, juntamente com a participação da sociedade na forma de fiscalização e denúncia. Por ser um

crime de elevada incidência e violadora de direitos humanos, é necessário que todas as vertentes converjam para a proteção dos indivíduos.

1 NORMATIVAS INTERNACIONAIS

O presente tópico visa apresentar o desenvolvimento histórico e a visibilidade dada ao fenômeno do tráfico de pessoas ao longo dos séculos, com as diferentes definições que possuiu e especificidades que foram sendo observadas em diferentes períodos. Essa construção histórico-legislativa visa abranger toda a comunidade internacional, enfatizando os documentos mais importantes e dando destaque para os protocolos adicionais da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, referentes ao tema.

Antes de tudo, cabe fazer algumas considerações no que tange à tutela penal dos direitos humanos. Os instrumentos internacionais mencionados no decorrer desse trabalho visam a proteção dos direitos humanos contra as diferentes formas de violação, principalmente em sua fase pós-violatória. Assim, corresponde a etapa em que os Estados reconhecem a reiterada ocorrência de situações transgressoras desses direitos e buscam uma prevenção geral negativa por meio desses documentos (BORGES, 2012).

Nessas situações, uma das características comuns é a vulnerabilidade dos titulares dessas diferentes formas de violação dos direitos humanos. “Vale ressaltar que não se trata de uma vulnerabilidade circunstancial, mas constante e estrutural” (BORGES, 2012, p. 3). Desse modo, ocorrem violações sistemáticas, conjuntamente com a impunidade de seus agressores – seja por razões estruturais ou por práticas impróprias do Direito Penal, que enseja omissão de órgãos oficiais de combate à criminalidade (BORGES, 2012).

O tráfico de pessoas não foge a esse enquadramento, sendo um fenômeno que gera violação em massa de direitos humanos em âmbito global e por séculos a fio. Como resultado, ao longo da história inúmeros instrumentos internacionais buscaram disciplinar essa realidade, que com o passar do tempo, se tornou mais intrincada e heterogênea.

Ante o exposto, acredita ser pertinente dividir o capítulo em três subtópicos. Inicialmente, discorre-se como a evolução histórica da preocupação internacional se deu ao redor do tema, com destaque para os documentos internacionais de maior relevância. Em seguida, pretende-se apresentar dois subtópicos com enfoques específicos no (a) Protocolo de Palermo, salientando como desenrolaram as negociações para se chegar a definição de tráfico disposta, e no (b) Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, interligando com o tema da migração e direitos humanos, que estão diretamente relacionados ao tráfico de pessoas.

1.1 Documentos internacionais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas

Nesse subtópico pretende-se realizar um panorama histórico dos principais instrumentos internacionais que trataram, de forma direta ou indireta, sobre o tráfico de pessoas. Uma vez que se trata de tema que sofreu mudanças significativas em seu entendimento ao longo dos séculos, tal exposição tem como intenção principal que o leitor compreenda como se chegou à atual normativa internacional de tráfico de seres humanos, traduzido no Protocolo de Palermo, destacando também a importância do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes. A explanação reporta ao Tratado de Paris - referente ao tráfico negreiro - e culmina na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional.

Imprescindível remontar a história do tráfico de pessoas ao tráfico negreiro que ocorreu desde o início do Século XVI, recebendo atenção internacional para sua abolição apenas no Séc. XIX. Uma das pioneiras preocupações internacionais se deu no Congresso de Viena, realizado com o fim das guerras napoleônicas, entre 1814 e 1815. Nos termos de paz estabelecidos com a assinatura do Tratado de Paris, em 1814, os países europeus se comprometeram a tomar medidas eficazes para a abolição gradual do comércio de escravos, compromisso também presente na declaração contra o tráfico de escravo, presente nos anexos do Acto Final do Congresso, assinado em 1815 (MNE, [2019]).

A atenção internacional dada ao tema atingiu seu ápice na Convenção sobre a Escravatura, elaborada em 1926 pela Sociedade das Nações e depois emendada em 1953 pela sua sucessora ONU. Em um contexto pós-guerra, houve maior enfoque global nos direitos humanos (CASTILHO, 2007). O instrumento definiu escravidão e tráfico de escravos da seguinte forma:

Artigo 1º. Para os fins da Presente Convenção, fica entendido que:

1º A escravidão é o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade;

2º O tráfico de escravos compreende todo ato de captura, aquisição ou sessão de um indivíduo com o propósito de escravizá-lo; todo ato de aquisição de um escravo com o propósito de vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por meio de venda ou troca, de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado; assim como em geral todo ato de comércio ou de transportes de escravos (SOCIEDADE DAS NAÇÕES, 1926).

A ampliação desse conceito se deu apenas em 1956, na Convenção Suplementar Relativa à Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, que teve a finalidade de complementar a Convenção de 1926 (CASTILHO, 2007). Nesse instrumento houve a ampliação do conceito de escravidão

abrangendo outras situações, como a servidão por dívidas, servidão da gleba, casamento forçado, exploração de menor, entre outros (ONU, 1956, art. I)².

Além disso, o conceito de tráfico de escravos também foi aprimorado, determinando que o transporte de escravos de um país a outro, ou sua tentativa, constitui crime sujeito às penas da lei dos Estados Partes:

ARTIGO 3.º

1. O acto de transportar ou de tentar transportar escravos de um país a outro, qualquer que seja o meio de transporte utilizado, ou a cumplicidade no referido acto, constituirá delito à face da lei dos Estados Partes na Convenção, e as pessoas consideradas culpadas de tal delito serão objecto de penas muito severas (ONU, 1956).

A partir dessa Convenção é possível observar a progressão do conceito de trabalho escravo e tráfico de pessoas em âmbito internacional. Desse modo, tal conceito deixa de abranger apenas os escravos negros traficados da África para serem explorados em colônias europeias, abrangendo qualquer indivíduo que seja submetido a uma situação servil nos termos da Convenção.

Conjuntamente à preocupação com o tráfico negreiro, agregou-se a preocupação com o tráfico de mulheres brancas para exploração da prostituição. Paralelamente ao desenvolvimento dos instrumentos vistos até então, o tráfico de brancas possuiu um desenvolvimento histórico-legislativo distinto até certo momento. Ela Wiecko de Castilho

² ARTIGO I

Cada um dos Estados Partes na presente Convenção adoptará todas as medidas [...] que sejam possíveis e necessárias para obter [...] a abolição completa ou abandono das instituições e práticas que a seguir se indicam [...]:

- a) A servidão por dívidas, isto é, o estado ou condição que resulta do facto de um devedor se ter comprometido a prestar serviços pessoais, ou os de alguém sobre quem exerça autoridade, como garantia de uma dívida, se os serviços prestados e justamente avaliados não se destinarem ao pagamento da dívida, ou se não se delimitar a sua duração ou não se definir a natureza dos referidos serviços;
- b) A servidão da gleba, isto é, a condição da pessoa que é obrigada por lei, pelo costume ou por contrato a viver e trabalhar numa terra pertencente a outrem e a prestar-lhes, mediante remuneração ou gratuitamente, determinados serviços, sem liberdade para mudar de condição;
- c) Toda a instituição ou prática em virtude da qual:
 - 1) Uma mulher, sem ter o direito de se opor, é prometida ou dada em casamento a troco de uma compensação em dinheiro ou em espécie entregue aos pais, ao tutor, à família ou a qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas;
 - 2) O marido, a família ou o clã do marido têm direito de ceder a mulher a um terceiro a título oneroso ou a qualquer outro título;
 - 3) A mulher, por morte do marido, pode ser transmitida por herança a outra pessoa;
- d) Toda a instituição ou prática em virtude da qual uma criança ou um adolescente menor de 18 anos é entregue pelos pais, por um deles ou pelo tutor a outra pessoa, mediante remuneração ou sem ela, com o fim de explorar, quer a pessoa, quer o trabalho da criança ou do adolescente.

(2007) inicialmente divide essa sucessão histórica de documentos internacionais em duas fases, que possuem como marco divisor a Convenção de 1949.

A primeira fase focou na proteção de mulheres europeias, principalmente do leste do continente, contra a exploração da prostituição. O marco inicial foi o Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Mulheres Brancas, firmado em Paris em 1904, e convolado em Convenção no ano seguinte (UN, 1904; CASTILHO, 2007). Não houve uma definição específica de tráfico, mas apenas o compromisso internacional de prevenção e punição³. Em razão, principalmente, da influência regulacionista⁴ de países como a França, não houve a direta correspondência de tráfico de mulheres e prostituição, se referindo apenas ao recrutamento abusivo ou fraudulento de mulheres para a prostituição em outro país (DOEZEMA, 2002).

A partir de 1910 e nas três décadas que se seguiram, diversos instrumentos internacionais passaram a desenvolver o conceito de tráfico e exploração da prostituição como delitos criminais passíveis de punição. A Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (UN, 1910), passou a abarcar o recrutamento para exploração da prostituição dentro de fronteiras nacionais. Nesse caso, o tráfico se limitava a mulheres que não consentiram com a prostituição – com exceção de menores de idade, em que o consentimento era irrelevante para configuração do crime⁵ – e não menciona as condições dos locais de trabalho de prostitutas (DOEZEMA, 2002; CASTILHO, 2007).

Em 1921, a Convenção Internacional para Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças não trouxe modificações significativas para o conceito de tráfico, fazendo remissão à Convenção de 1910. No entanto, houve a inclusão do termo “*children of both sexes*” para

³ Article 2

Each of the Governments undertakes to have a watch kept, especially in railway stations, ports of embarkation, and en route, for persons in charge of women and girls destined for an immoral life. With this object instructions shall be given to the officials, and all other qualified persons, to obtain, within legal limits, all information likely to lead to the detection of criminal traffic (UN, 1904).

⁴ A denominada campanha “regulacionista” se refere à visão de que a prostituição era um “mal necessário” que deveria ser controlado por um rigoroso Estado regulador. De acordo com essa corrente, mulheres e meninas inocentes precisavam ser protegidas contra a imoralidade, no entanto, ao se tornarem prostitutas, era a sociedade que precisava de proteção, que se dava por meio de seu registro e controle médico (DOEZEMA, 2002).

⁵ Article 1

*Any person who, to gratify the passions of others, has hired, abducted or enticed, **even with her consent**, a woman or a girl **who is a minor**, for immoral purposes, even when the various acts which together constitute the offence were committed in different countries, shall be punished.*

Article 2

*Any person who, to gratify the passions of others, has **by fraud or by the use of violence, threats, abuse of authority, or any other means of constraint**, hired, abducted or enticed a woman or a girl of **full age** for immoral purposes, even when the various acts which together constitute the offence were committed in different countries, shall also be punished* (UN, 1910, grifo nosso).

destacar a proteção às crianças, além de aumentar a maioridade para 21 anos - até então era 20 anos (UN, 1921).

No ano de 1933, percebe-se o crescimento da posição abolicionista⁶ no cenário internacional. A regra geral de que o consentimento das mulheres maiores não configurava o delito de tráfico foi alterada com a Convenção Internacional para Supressão do Tráfico de Mulheres Maiores. Seu art. 1º dispõe que o delito o tráfico de mulheres maiores para exploração da prostituição se configurava mesmo que houvesse o seu consentimento (UN, 1933).

A corrente abolicionista já havia influenciado a legislação nacional europeia e americana, com leis contra prostitutas, determinando sua expulsão de prostíbulos, a prisão de seus maridos como cafetões, entre outras medidas. Essa corrente continuou a dominar a legislação internacional até os anos 1980, quando os documentos internacionais passaram a reconhecer a distinção entre prostituição voluntária e forçada (DOEZEMA, 2002; CASTILHO, 2007).

Entretanto, até então se observa como as mulheres eram colocadas em uma situação ambígua, sendo tratadas como vítimas e criminosas. Além disso, a preocupação internacional se voltava para a coibição do tráfico para fins de prostituição, sendo essa uma categoria única, ou seja, não diferencia entre prostituição voluntária e prostituição forçada.

O marco inicial da segunda fase, de acordo com Castilho (2007), se dá com a Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (UN, 1949), pois trouxe expressamente a anulação e substituição das normas internacionais supramencionadas até então (art. 28). Percebe-se que a posição abolicionista foi reiterada nessa Convenção, ao não levar em conta o consentimento de indivíduos maiores de idade, além de considerar a prostituição incompatível com a dignidade da pessoa humana (DOEZEMA, 2002). A Convenção traz em seu preâmbulo: “Considerando que a **prostituição e o mal que a acompanha, isto é, o tráfico de pessoas para fins de prostituição**, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e põem em perigo o bem-estar do indivíduo, da família e da comunidade. [...]” (BRASIL, 1959, grifo nosso).

Além disso, traz definição de tráfico de pessoas, podendo as vítimas do crime ser qualquer indivíduo, independente de sexo ou idade.

⁶ No início Séc. XX, o movimento pelo direito das mulheres que adotavam a visão abolicionista não discutia a diferenciação entre escravidão branca e prostituição. Tal corrente, ao defender que todas as prostitutas eram vítimas, contestaram a fundamentação do sistema regulacionista. Para eles, a erradicação da escravidão branca e da prostituição se daria quando as leis focassem naqueles que se beneficiavam economicamente da prostituição, e não nas prostitutas em si (DOEZEMA, 2002).

Artigo 1º

As partes na presente Convenção convêm em punir toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrem:

§1. Aliciar, induzir ou desencaminhar, para fins de **prostituição**, outra pessoa, **ainda que com seu consentimento**.

§2. **Explorar a prostituição** de outra pessoa, **ainda que com seu consentimento**.

Artigo 2º

As partes na presente Convenção convêm igualmente em punir toda pessoa que:

§1. Mantiver, dirigir ou, conscientemente, financiar uma casa de prostituição ou contribuir para esse financiamento.

§2. Conscientemente, dar ou tomar de aluguel, total ou parcialmente, um imóvel ou outro local, para fins de prostituição de outrem (BRASIL, 1959, grifo nosso).

Observa-se que, durante a elaboração da Convenção de 1949, a distinção entre prostituição forçada e voluntária não possuía relevância. Para aqueles com posicionamento regulacionista, as prostitutas eram “mulheres caídas”; para os abolicionistas, são vítimas. Até então, não havia imagem da prostituta como agente ativo, com poder de autodeterminação de sua profissão – tal ideia foi desenvolvida por profissionais do sexo, opondo-se a tais ideologias. Até a criação do Protocolo de Palermo, este foi o único documento internacional que lidou compreensivamente com o tráfico e a prostituição, servindo como modelo para diversas legislações nacionais. E, por um tempo, a preocupação feminista e internacional frente a prostituição e o tráfico de mulheres diminuiu (DOEZEMA, 1998; 2002).

No final da década de 1970, início de 1980, houve uma nova onda de campanhas apoiadas por feministas - contra o tráfico de mulheres, prostituição infantil e turismo sexual. Desse modo, o tema da prostituição voltou ao topo da agenda internacional. De um lado, na campanha antitráfico, a visão abolicionista defendia que a prostituição violava os direitos humanos das mulheres, devendo configurar tráfico em qualquer hipótese. Por outro lado, o movimento a favor dos direitos das prostitutas enfatizava a necessidade de diferenciar prostituição voluntária e forçada na identificação de vítimas de tráfico. A partir da década de 1980, é possível observar que os documentos internacionais sofrem gradual transição da ideologia abolicionista para uma abordagem de reconhecimento da autodeterminação (DOEZEMA, 1998).

Primeiramente, destaca-se a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (UN, 1979). Seu art. 6º traz que “os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher” (BRASIL, 2002a). Num primeiro momento, é possível interpretar que se trata da corrente abolicionista. No entanto, Doezeima (1998) destaca que, durante a elaboração, houve a tentativa de se adicionar

a expressão “supressão da prostituição” no referido artigo, que sofreu forte recusa de alguns países, posicionamento que prevaleceu. Dessa forma, é possível entender que tal dispositivo não considera toda forma de prostituição inerentemente coercitiva.

Consonante a esse entendimento, no ano de 1992, a Recomendação Geral 19⁷ do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) - criado com a Convenção de 1979, para examinar seus progressos – trouxe em seu artigo 6º que: “*Prostitutes are especially vulnerable to violence because their status, which may be unlawful, tends to marginalize them. They need equal protection of laws against rape and other forms of violence*” (UN CEDAW, 1992). Apesar de não diferenciar expressamente a prostituição voluntária e forçada, destaca-se o fato de que houve enfoque na prostituta como sujeito de direitos que podem ser violados, e não em medidas repressivas para eliminar a prostituição (DOEZEMA, 1998).

O primeiro documento a realizar um claro distanciamento da perspectiva abolicionista, apesar de ser *soft law*, foi a Declaração de Eliminação da Violência contra a Mulher de 1993. Em seu art. 2º, b, ao enumerar exemplificativamente tipos de violência contra a mulher, expressamente menciona “*trafficking in women and forced prostitution*” (UN, 1993, grifo nosso). Tal diferenciação implícita entre prostituição voluntária e forçada demonstra gradual mudança de perspectiva, o que foi repetida em inúmeros acordos internacionais desde então, como *Vienna Declaration and Program of Action*⁸ (UN OHCHR, 1993).

Importante mencionar a Resolução da Assembleia Geral da ONU de 1994, que manifestamente condenou o movimento ilícito e clandestino de pessoas, nacional ou internacionalmente, com a finalidade de constranger mulheres e crianças a situações de opressão e exploração sexual ou econômica, ou outras atividades ilícitas, como o trabalho doméstico forçado, casamento forçado, empregos clandestinos e adoções fraudulentas⁹ (UN,

⁷ Para fins de melhor explicar o posicionamento adotado pela comunidade internacional referente ao tráfico de pessoas e prostitutas, serão mencionados alguns instrumentos *soft law* (declarações, resoluções, recomendações etc), que apesar de não serem vinculantes juridicamente, como os tratados e convenções internacionais, acabam por influenciar a conduta dos Estados. De acordo com Máira Rocha Machado (2004), são documentos que dispõem de legitimidade na comunidade internacional e revela a presença de um elemento de compromisso.

⁸ Tal declaração traz especial enfoque ao direito à autodeterminação dos indivíduos, que possuem a prerrogativa de escolher livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, afirma que a negação de tal direito é considerada uma violação de direitos humanos. Ao tratar sobre a prostituição, apenas faz referência expressa ao combate da prostituição infantil, não mencionando a prostituição de mulheres adultas, mesmo que forçada. O documento prefere se referir ao assédio, abuso, exploração e escravidão sexual como formas de combate ao tráfico de mulheres.

⁹ *Condemning the illicit and clandestine movement of persons across national and international borders, largely from developing countries and some countries with economies in transition, with the end goal of forcing women and girl children into sexually or economically oppressive and exploitative situations, for the profit of recruiters, traffickers and crime syndicates, as well as other illegal activities related to trafficking, such as forced domestic labour, false marriages, clandestine employment and false adoption [...]* (UN, 1994).

1994). Pela primeira vez, em âmbito internacional, houve o delineamento de finalidades outras do tráfico de pessoas além da exploração da prostituição, apesar de se tratar de instrumento internacional que não possui o mesmo status jurídico dos tratados e convenções, é possível perceber a gradual mudança do significado de tráfico de pessoas (CASTILHO, 2007).

Seguindo a mudança de paradigma, dá-se destaque para a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, sediada em Beijing, em 1995. Nessa Conferência foi aprovada uma Plataforma de Ação (UN WOMEN, 1995), em que novamente se referia expressamente à prostituição “forçada” como forma de violência contra a mulher a ser combatida (pontos: 39; 113, b; 144, b; 145, e; 224). Assim, foi possível depreender que a prostituição livremente exercida não feria os direitos humanos dessas mulheres (CASTILHO, 2007). Além disso, declara a ineficácia da Convenção de 1949 e de outros instrumentos relevantes, destacando a necessidade de revisão e fortalecimentos dos documentos internacionais (ponto 122).

No ano de 1998, com a criação do Tribunal Penal Internacional, esse estabeleceu como uma de suas competências o julgamento de crimes contra a humanidade, estando entre eles, no art. 7º, §1º, “g”: “agressão sexual, escravidão sexual, prostituição **forçada**, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual e de gravidade comparável” (BRASIL, 2002b, grifo nosso). Também trouxe a definição de escravidão, como sendo o exercício dos atributos do direito de propriedade sobre qualquer indivíduo, incluindo seu exercício no âmbito do tráfico de pessoas – art. 7º, §2º, alínea “c” (CASTILHO, 2007).

No mesmo ano, foi assinada a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores, no México. Essa convenção teve como enfoque a proteção dos direitos fundamentais e interesses do menor de 18 anos, além da prevenção e repressão ao tráfico de menores (CASTILHO, 2007). Desse modo, trouxe o seguinte entendimento de tráfico internacional de menores:

Artigo 2

Para os efeitos desta Convenção, entende-se:

[...]

b) por "tráfico internacional de menores", a subtração, a transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos;

c) por "propósitos ilícitos", entre outros, prostituição, exploração sexual, servidão ou qualquer outro propósito ilícito, seja no Estado em que o menor resida habitualmente, ou no Estado Parte em que este se encontre; e

d) por "meios ilícitos", entre outros, o seqüestro, o consentimento mediante coação ou fraude, a entrega ou o recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis

pelo menor, ou qualquer outro meio ilícito utilizado seja no Estado de residência habitual do menor ou no Estado Parte em que este se encontre (BRASIL, 1998).

O que se pode depreender dessa definição de tráfico de menores é seu refinamento em comparação aos conceitos dos tratados internacionais até então. A sistematização em relação às finalidades do tráfico com fins de exploração, que não apenas a sexual, além dos meios fraudulentos utilizados, dá base de como será o tratamento no Protocolo de Palermo, que será visto a seguir.

Após toda essa construção histórico-legislativa internacional, na época, a Assembleia da ONU criou um comitê intergovernamental visando a elaboração de uma convenção internacional contra a criminalidade organizada, tendo um protocolo adicional exclusivo para tratar dos aspectos do tráfico de pessoas (CASTILHO, 2007). Após intensa discussão, foi aprovado, no ano de 2000, 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 (UN, 2000b), mais conhecido como Protocolo de Palermo. Em seu art. 3º, trouxe uma definição de tráfico de pessoas, buscando a uniformização desse conceito em seara global:

Artigo 3

Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

- a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;
- d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos (BRASIL, 2004b).

A definição traz o entendimento de que o consentimento, quando se trata de menores de 18 anos, é considerado irrelevante para a configuração do tráfico. No caso de indivíduos maiores de idade, o consentimento gera exclusão da imputação, exceto quando este for obtido pelos meios fraudulentos explicitados na definição. Análise mais aprofundada será dada no

próximo subtópico, haja vista a grande importância desse dispositivo. Cabe mencionar que o Protocolo de Palermo não traz cláusula expressa de revogação de instrumentos precedentes. Desse modo, a partir da Convenção de 1949, os Estados continuam vinculados aos documentos que ratificaram relativos ao tráfico de pessoas, enquanto não os denunciarem.

De acordo com Castilho (2007), o Protocolo de Palermo inicia a terceira fase do que ela trata como controle jurídico internacional em matéria de tráfico e prostituição. Nessa fase, as pessoas objeto de proteção são os seres humanos em geral, mantendo a especial atenção às mulheres e às crianças. O instrumento visa que esses indivíduos saiam da ambiguidade do tratamento de vítimas-criminosas e passem a ser tratadas como pessoas que tiveram seus direitos humanos violados, devendo os Estados membros prover assistência e mecanismos de denúncia. Além disso, ao explicitar a cláusula “para fins de exploração”, passa a abranger qualquer forma de aproveitamento abusivo da pessoa humana, seja sexual, laboral, remoção de órgãos, entre outras, sendo tal enumeração apenas exemplificativa.

Outro importante aspecto trazido pelo Protocolo de Palermo se deu no valor dado ao consentimento e o detalhamento conceitual de exploração sexual. Acerca deste, a finalidade de prostituição deixa de ser categoria única, o instrumento traz o gênero “exploração sexual”, do qual são espécies: turismo sexual, prostituição infantil, pornografia infantil, prostituição forçada, escravidão sexual, casamento forçado (CASTILHO, 2007).

Já sobre o tema do consentimento, o disposto foi formulado propositalmente de forma ambígua para atender diferentes posicionamentos, cabendo aos Estados membros definirem mais precisamente em seu ordenamento interno acerca de sua validade. Isso tem como uma de suas causas a inserção da “situação de vulnerabilidade” como forma de invalidar o consentimento, pois a interpretação de sua aplicação depende dos órgãos de investigação e do judiciário dos Estados membros, permitindo a incidência de outro protocolo adicional fruto da convenção contra o crime organizado da ONU – o 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 (UN, 2000a). Tal instrumento também será tratado separadamente haja vista sua importância.

A finalidade desta introdução histórica foi o delineamento conceitual do tráfico de pessoas a partir dos documentos internacionais considerados mais relevantes. Apesar de se tratar da mesma expressão, “tráfico de pessoas” foi entendido de diversas formas ao longo dos séculos, desde o tráfico negreiro, tráfico de mulheres para exploração sexual, tráfico de menores, até se chegar a atual definição presente no Protocolo de Palermo, que continua a vigorar até hoje.

Entretanto, cabe menção a alguns outros documentos importantes para o tema no âmbito internacional, que tratam de assuntos correlatos ao tráfico de pessoas e de proteção aos direitos humanos, apesar de não ser objetivo esgotá-los. Primeiramente, menciona-se a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias¹⁰ (UN, 1990), que estabeleceu parâmetros protetivos mínimos aos direitos humanos de trabalhadores migrantes e suas famílias, independentemente se sua situação migratória no Estado era regular ou não. Esse documento se mostra extremamente importante para proteção principalmente de trabalhadores migrantes irregulares que, em razão de seu status migratório, acabam por serem vulneráveis a exploração e violação de direitos humanos (PIOVESAN; KAMIMURA, 2019).

Também cabe menção ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (UN, 2018a), que traz regras internacionais visando a união entre países para tratar do tema de modo a tornar as migrações mais dignas¹¹. Esse documento foi criado em razão da preocupação frente ao grande número de mortos e desaparecidos em rotas migratórias em todo o mundo, além da dificuldade de se migrar regularmente em inúmeros países, principalmente da Europa. Desse modo, busca-se gerenciar a migração internacional por meio do fortalecimento dos direitos dos migrantes, tendo em vista o desenvolvimento sustentável (ONU NEWS, 2018).

Além disso, algumas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também traçam dispositivos importantes que abrangem a proteção dos direitos humanos e trabalhistas das vítimas de tráfico de pessoas, como: a Convenção n. 29 sobre o trabalho forçado ou obrigatório; a Convenção n. 105 sobre a abolição do trabalho forçado; a Convenção n. 182 sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil; a Convenção n. 143 relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes (OIT, [2020])¹².

Para fins elucidativos de como se encontra a realidade atual, os Relatórios Globais sobre o Tráfico de Pessoas, elaborado pela UNODC traz dados estatísticos referentes ao

¹⁰ Não ratificado pelo Brasil.

¹¹ O Brasil foi um dos signatários do Pacto Global para Migração, no entanto, com o início do governo de Jair Bolsonaro o país decidiu se desassociar, com a alegação de que o tema migratório não deveria ser tratado de forma global, mas sim de acordo com a realidade e soberania brasileira. O ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, defendeu tal argumento, mas assinalou que a imigração é bem-vinda, inclusive nos casos de acolhida humanitária de refugiados (JORDÃO, 2019). Percebe-se que o posicionamento governamental levou em conta apenas os estrangeiros que vivem/ querem entrar no Brasil, não se preocupando com os brasileiros que vivem no exterior, que seriam prejudicados com essa saída do Pacto.

¹² Com exceção da Convenção n. 143 da OIT, todas as demais mencionadas foram ratificadas pelo Brasil e estão em vigor.

tráfico de pessoas. O relatório mais recente é de 2018 com informações, principalmente, de 2016. Das vítimas detectadas¹³ naquele período, informou-se que as mulheres e meninas representam mais de 70%. Quanto às formas de exploração¹⁴, as mais comuns são a exploração sexual (59%) e o trabalho forçado (34%), sendo que aquela predomina em grande parte da Europa, da América do Norte e Central, no Caribe, já esse é predominante no Oriente Médio e em grande parte da África. A exploração sexual e o trabalho forçado foram encontrados em proporções muito parecidas no Sul da Ásia e na Ásia Central. No que tange a outras formas de exploração¹⁵, estimou-se apenas 7%, sendo o norte da África o único local com predomínio dessas outras formas em razão da exploração da mendicância infantil. De modo geral, o relatório informa que com o passar do tempo, cada vez mais vítimas vão sendo detectadas, o que pode indicar que os países utilizam ferramentas e procedimentos mais eficientes, também em razão da uniformização normativa internacional. Em 2016, aproximadamente 25 mil vítimas foram identificadas, em 2015 esse número foi de aproximadamente 24 mil, em 2013 foi de cerca de 20 mil¹⁶ (ONU, 2018).

Nos próximos tópicos deste capítulo, pretende-se aprofundar especificamente no Protocolo de Palermo e no Protocolo contra o Contrabando de Migrantes. O primeiro, pois dispõe sobre a atual definição de “tráfico de pessoas” a ser adotado internacionalmente. Portanto, propõe-se analisar como se deu o contexto de criação e negociação até chegar à redação do conceito – em seu art. 3º. Quanto ao segundo, a importância desse se dá em razão da relação direta que os países têm dado à migração e à segurança de fronteiras em seus discursos antitráfico, que refletem diretamente no modo como são tratados os migrantes e as vítimas traficadas sob uma perspectiva criminal. Além disso, ambos os documentos foram ratificados pelo Brasil, o que refletiu no modo como o país alterou sua legislação penal e migratória, além de suas políticas públicas, temas dos capítulos 2 e 3 da dissertação.

1.2 Protocolo de Palermo

¹³ A porcentagem do total de vítimas detectadas, cujo sexo foi reportado, baseou-se em informações colhidas de 110 países, que reportaram 26.750 vítimas, em que: 49% era mulheres; 21% homens; 23% meninas; 7% meninos (UNODC, 2018).

¹⁴ Baseado em dados fornecidos por 110 países referente a 24.687 vítimas detectadas, cuja forma de exploração a que foram submetidas foi reportado (UNODC, 2018).

¹⁵ Foram reportadas como outras formas de exploração que não trabalho forçado e exploração sexual: remoção de órgãos; mendicância forçada; atividades criminais; adoção ilegal; casamentos forçados; pornografia.

¹⁶ Visando uma melhor ilustração, os gráficos das informações mencionadas do Relatório Global de Tráfico de Pessoas de 2018 estão em anexo ao presente trabalho, pp. 137-138 ([link para anexo](#)).

Em dezembro de 2000, o Protocolo de Palermo foi criado na Itália, após cerca de 2 anos de negociações. Seu nome oficial é 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 (UN, 2000b), e entrou em vigor em 2003. Tal protocolo adicional teve sua origem na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional da ONU, objetivando a prevenção e combate ao tráfico de pessoas; a proteção e ajuda às vítimas; e a promoção da cooperação entre os Estados Partes.

A importância de se tratar sobre o Protocolo de Palermo decorre, principalmente, da definição de tráfico de pessoas que o instrumento traz em si. Em razão da ratificação do documento pelo Brasil, o disposto acabou por influenciar diretamente a lei penal brasileira - que sofreu diversas alterações - assim como o conceito adotado na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Por isso, busca-se fazer explanação acerca do contexto da negociação desse instrumento, como os lobbys influenciaram os posicionamentos adotados frente a importantes temas além de, principalmente, como se deu a discussão acerca do que seria a definição de tráfico de pessoas e o texto final.

Para se entender como se chegou à redação final da definição de tráfico de pessoas, propõe-se realizar uma contextualização dos discursos referentes ao tráfico de mulheres, destacando a sua relação com a prostituição e o papel dos movimentos antitráfico e feministas. Só então será possível entender os distintos posicionamentos adotados durante as negociações do Protocolo de Palermo, além do enfoque criminal dado à discussão, que predominou debates voltados para medidas repressivas, com pouca atenção às vítimas.

Durante o período que ocorreram as negociações, houve intenso lobby feminista que visava influenciar o documento, dividindo-se em duas posições opostas: aqueles que viam a prostituição como forma legítima de trabalho *versus* aqueles com visão de que a prostituição, em todas as suas formas, configura violação de direitos humanos das mulheres. De acordo com Jo Doezeima (2005), muitas delegações utilizaram-se desse espaço para denunciar “os males” da prostituição, contra outras poucas que argumentaram que focar nesse tema prejudicaria os esforços a se chegar a um consenso acerca do tráfico. A autora, ainda, examinou os discursos globais que envolveram o tráfico de mulheres, observando como certas definições se tornaram dominantes e as relações de poder ali envolvidas. A partir dessa visão, é possível observar como se deu a associação entre as profissionais do sexo, o movimento antitráfico e as redes feministas.

No início do Séc. XX houve grande atenção dada ao tráfico de mulheres brancas, Doezeima (1998; 2002; 2005) e Bernstein (2010) defendem que isso se deu em razão do alarde

feito pela disseminação do que os historiadores chamam de “mito da escravidão branca”. Tal mito centrou-se ao redor de histórias de mulheres sendo sequestradas e forçadas à prostituição, destacando elementos como juventude, inocência, corrupção por estrangeiros, estupro, morte. Esse fenômeno resultou em larga cobertura midiática e adoção de medidas e leis para acabar com o “tráfico”. Apesar da falta de evidências, esse mito se transformou numa causa política adotada por governos ao redor do mundo. No entanto, para as autoras, o mito estava escondendo o que realmente acontecia em termos de migração de trabalhadores do sexo.

Assim, havia uma apreensão em torno do tráfico internacional de mulheres, que se tornou objeto de inúmeros documentos internacionais – como explanado no tópico anterior - e de diversos movimentos. Na década de 40, existia uma especial atenção em âmbito global em torno do tema da migração internacional de mulheres para prostituição, principalmente de mulheres da Europa e dos Estados Unidos (PISCITELLI, 2010).

O desaparecimento de trabalhadores do sexo conscientes e ativas das histórias da escravidão branca é algo destacado por Doezeema (2005). Nas mídias há apenas a imagem de mulheres inocentes, ingênuas e jovens que são enganadas por traficantes maliciosos para serem submetidas a uma vida de horrores da qual é quase impossível escapar. O que se nota é a ausência da voz ativa das profissionais do sexo, substituída por uma imagem de mulher passiva e sem autodeterminação.

Desde os anos 90, organizações de direitos das profissionais do sexo têm demonstrado sua oposição ao enquadramento do tráfico de pessoas, que é ligado à condenação moral de prostitutas e voltado para o impedimento da “imigração ilegal”. Inicialmente, tais profissionais estavam céticas sobre a possibilidade de benefícios de qualquer nova legislação internacional, já que um elemento importante de seu movimento estava embasado no argumento da “descriminalização”. Em outras palavras, defendiam que todos os delitos voltados para trabalhadores do sexo, ou relacionados à sua atividade, deveriam ser eliminados, e não criados. Contudo, concordaram em participar do lobby durante as negociações do Protocolo de Palermo, com medo de piores resultados se não o fizessem (DOEZEMA, 2005).

No decorrer da história há uma lacuna entre o movimento antitráfico e o movimento pelos direitos de profissionais do sexo, situação que acabou culminando na divergência dos lobbies feministas quanto à definição de tráfico de pessoas nas negociações do Protocolo de Palermo (DOEZEMA, 2005). Em âmbito internacional, a propagação dos regimes antitráfico tinha como real objetivo incentivar a adoção de medidas de repressão à migração e combate à

prostituição, abrangendo até mesmo os Estados em que a prostituição não caracterizava situação de ilegalidade, o que fortalece estereótipos preconceituosos. Tal situação é demonstrada pela escassa proteção dada às vítimas de tráfico, que não são inseridas no centro da discussão (PISCITELLI, 2016).

Elizabeth Bernstein (2010) traz pesquisa sobre o movimento antitráfico dos Estados Unidos (EUA). A autora discorre sobre os movimentos sociais compostos por feministas abolicionistas e cristãos evangélicos que defenderam o endurecimento da legislação penal de tráfico de pessoas. Tal movimento uniu forças para solidificar os paradigmas carcerários de justiça social, o que Bernstein chamou de “feminismo carcerário”, que se pautava em um discurso de direitos humanos, um “humanitarismo militarizado” que deveria ser adotado pelos EUA e por todo o mundo. Com a atenção direcionada ao tráfico sexual de mulheres e crianças, gerou-se um pânico moral ao redor do tema, tendo como objetivo a erradicação da prostituição, mesmo não havendo bases fáticas para tanto. De acordo com a autora, o termo “tráfico” era visto como sinônimo de prostituição, seja voluntária ou forçada. Tal associação acabou por eclipsar as lutas políticas por direitos tanto de trabalhadores do sexo como de migrantes, além de neutralizar debates sobre questões como trabalho, migração e escravidão sexual.

Importante observar o contexto norte-americano nos anos 1990, pois as campanhas dessa aliança contra o tráfico sexual - envoltas numa imagem de “cruzada moral” - obtiveram sucesso ao serem adotadas por diversas ONGs e pela política oficial do estado norte-americano. Consequentemente, houve ampliação das agendas de criminalização e encarceramento nos EUA, que teve importante papel na exportação dessas ideias para a agenda internacional (BERNSTEIN, 2010).

Mais especificamente sobre a Convenção contra Crime Organizado Transnacional e o documento referente ao tráfico de pessoas, durante a negociação do Protocolo de Palermo, houve intenso lobby realizado por redes transnacionais de organizações não governamentais (ONG) feministas e antitráfico. Como mencionado, esse lobby estava dividido ideologicamente no que tange à relação entre “tráfico de mulheres” e “consentimento”.

De um lado, o lobby abolicionista defendeu que a prostituição constituía uma forma de violência sexual, nunca podendo ser consentida ou escolhida livremente como uma profissão. Portanto, era considerada degradante em todas as formas e uma violação aos direitos humanos das mulheres ao reduzi-las a objetos comercializáveis. Desse modo, essa corrente visava que fossem tomadas medidas para tornar a prostituição ilegal, além de punir clientes,

donos de casas de prostituições e outras terceiras partes (DOEZEMA, 2005; PISCITELLI, 2010).

Essa ideologia não faz diferenciação entre a prostituição forçada e aquela realizada por livre escolha, além de defender que esta é um fator que impulsiona o tráfico de pessoas. Portanto, acaba por considerar as medidas contra a prostituição como medidas antitráfico e vice-versa (PISCITELLI, 2010). De acordo com Doezeema (2005), essa visão nega a existência de profissionais do sexo ao negar a legitimidade de tal trabalho, assim, toda mulher que vende sexo se torna uma escrava.

Importante ONG que liderou esse lobby nas negociações do Protocolo de Palermo foi a Coalizão contra o Tráfico de Mulheres (CATW, na sigla em inglês). O objetivo central de seus projetos e campanhas é a erradicação da procura pelo sexo comercial e a redefinição de normas regulamentadoras da prostituição, buscando seu reconhecimento como violação de direitos humanos e violência contra a mulher (CATW, [2019]). A criação dessa instituição teve origem na preocupação, principalmente de americanas, australianas e britânicas, com as questões relativas às mulheres no comércio sexual, ou seja, a “escravidão sexual feminina” no seu entendimento. Assim, tendo como inspiração o movimento feminista contra a escravidão branca do Séc. XIX, a CATW visa erradicar essa expressão do patriarcado, traduzida na prostituição (KEMPADOO, 2005; 2016).

Por outro lado, o movimento feminista de ideologia oposta, que também influenciou as negociações do Protocolo de Palermo, sustenta que a prostituição deve ser vista como uma forma de trabalho, sendo imprescindível a distinção entre a prostituição voluntária de adultos, considerada legal, e a prostituição forçada e infantil, consideradas ilegais. Sob liderança de *Human Rights Caucus*¹⁷, esse grupo sustenta que a prostituição é uma forma de trabalho, devendo ser respeitada a autodeterminação de pessoas adultas que escolhem voluntariamente essa atividade. Assim, diferencia situações de tráfico em que há o emprego de força durante o processo de migração ou durante os serviços prestados, caracterizando a violência contra mulher (DOEZEMA, 2005).

Essa corrente adota o entendimento de que o tráfico não deve ser automaticamente associado à indústria do sexo, e que a falta de proteção das trabalhadoras sexuais acaba por favorecer esse delito. Adriana Piscitelli (2010) argui que a dupla ilegalidade da migração e do trabalho sexual são os maiores impedimentos para as pessoas que desejam se inserir no

¹⁷ Formado por: *International Human Rights Law Group* (IHLRG, na sigla em inglês), *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW, na sigla em inglês) e *Asia Women's Human Rights Council* (AWHRC, na sigla em inglês).

mercado sexual no estrangeiro. Ainda, defende o fim da associação direta entre prostituição e exploração, visto que, dentro do contexto capitalista, a exploração é uma possibilidade aberta pelas propriedades do mercado de trabalho. Desse modo, o trabalho sexual pode ser objeto de exploração como qualquer outra forma de trabalho.

Dá-se destaque para a atuação da Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (GAATW, na sigla em inglês), instituição com mais de 80 ONGs que tem por objetivo central promover e defender os direitos humanos de migrantes e suas famílias, especialmente em relação a inserção desses no mercado de trabalho - como no mercado sexual, evitando a sujeição a condições sub-humanas e degradantes (GAATW, [2019]). Com atividade que remonta desde os anos 90, época que via de modo crítico a presença de mulheres na prostituição – especialmente na Europa Ocidental e no Sudeste Asiático, essa instituição busca compreender a posição dessas mulheres em uma profissão marcada pela migração e pelo gênero (KEMPADOO, 2005; 2016).

Paradoxalmente, o lobby de *Human Rights Caucus* não contou explicitamente com nenhuma profissional do sexo durante as negociações. Na verdade, as prostitutas participantes preferiram esconder sua presença, como estratégia para remover todas as menções à prostituição das propostas de definição de tráfico (DOEZEMA, 2005).

Ambas as posições mencionadas, tanto as defensoras de trabalhadoras do sexo quanto as feministas contra a prostituição, trabalham suas ideologias em torno da noção de consentimento. As feministas abolicionistas negam a possibilidade de se escolher livre e conscientemente a prostituição, sendo de todas as formas uma violência contra a mulher. Como reação a essa visão, o movimento pelas trabalhadoras sexuais arguiu a necessidade de distinção entre a prostituição voluntária, a ser vista como profissão legítima, e a prostituição forçada, a ser vista como violência. Para essas ativistas, os adultos são capazes de consentir com o sexo e com o trabalho sexual, já as crianças, não. Além disso, defendem que a prostituição deve ser regulamentada de acordo com regras comerciais, por ser um serviço contratual negociado entre adultos conscientes (DOEZEMA, 2005).

Durante as negociações, o embate entre ambos os lobbys se tornou uma tentativa de se definir, em nível internacional, o significado de prostituição por meio do discurso sobre tráfico. Inicialmente, houve a tentativa de se excluir qualquer forma de referência à “prostituição” e à “exploração sexual” pela *Human Rights Caucus*, o que foi apoiado por alguns Estados. No entanto, houve forte resistência de outras delegações e do lobby abolicionista, argumentando que toda forma de migração para prostituição deveria ser tratada como tráfico. Desse modo, os esforços da *Human Rights Caucus* focaram em defender o

reconhecimento de que é possível consentir com a prostituição, fazendo clara sua distinção face ao tráfico. A discussão teve como tema central o termo “consentimento” (DOEZEMA, 2005).

O documento que contém as negociações que culminaram no texto final do Protocolo de Palermo (e do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes) é chamado de *Travaux Préparatoire* (UNODC, 2008) e contou com treze sessões. Nos debates referentes à definição de tráfico de pessoas, os textos iniciais foram propostos pela Argentina e pelos Estados Unidos, entretanto, apenas foi utilizado o dos EUA como base para discussão.

O texto norte-americano trazia a definição de “*sexual exploitation*” e de “*forced labour*” para tratar de tráfico de pessoas, sendo que aquela incluía “*forced prostitution [...] for which the person does not offer herself or himself with free and informed consent*” (UNODC, 2008, p. 240). Inicialmente, a maioria das delegações sugeriram que a palavra “forced” fosse retirada, defendendo a dificuldade que as “vítimas da prostituição” teriam em provar que foram forçadas. Por outro lado, diversas outras delegações expressaram a necessidade de se distinguir as vítimas da prostituição daqueles que escolheram se envolver nessa atividade. A Holanda, especificamente, sugeriu que houvesse a substituição da expressão “*sexual exploitation*” por uma definição do termo “*slavery*”, que incluiria em si a prostituição forçada, a OIT apoiou tal posicionamento.

Com o decorrer das sessões e com novas questões que foram surgindo, o grupo de trabalho informal sugeriu novo texto, que trouxe uma definição geral de tráfico de pessoas. Ao tratar da finalidade do tráfico, dispôs que esse se daria: “*[...] for the purpose of [at minimum] slavery, forced labour or servitude, including through sexual exploitation*”. A inclusão da expressão “*at minimum*” foi defendida por inúmeras delegações para que o Protocolo abrangesse diversos propósitos, como a adoção ilegal e o tráfico de órgãos, e ainda, outras formas de exploração que não fossem conhecidas no momento. Nessa proposta não havia nenhuma definição de “*sexual exploitation*”, mas havia de: escravidão, trabalho forçado, servidão (UNODC, 2008). Algumas delegações se mostraram preocupadas com a necessidade de que o tráfico de pessoas abrangesse infinitas possibilidades exploratórias além da sexual e do trabalho forçado.

Quanto aos meios utilizados para realização do crime, foi discutida a inclusão de termos como “*abuse of authority*” e “*or by the giving or receiving of unlawful payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person*”, que contou com discordância acerca do que trataria o seu significado, alguma delegações defenderam que esses meios estariam abrangidos pelos já trazido até então, quais eram: força, fraude, engano,

coerção e indução. No entanto, apesar das discordâncias, a maioria dos Estados preferiu manter tais expressões (UNODC, 2008).

Ainda, no decurso das sessões, houve uma extensa discussão sobre a necessidade de se referir ao consentimento dado pela vítima na definição de tráfico de pessoas, com a inclusão da expressão “*irrespective of the consent of the person*”. Diversos posicionamentos surgiram, a maioria das delegações defenderam que o consentimento da vítima não deveria ser relevante para se afirmar que ela foi traficada, algumas delegações expressaram preocupação sobre os efeitos legais da exclusão do consentimento, já que é uma situação subjetiva que pode alterar durante o curso do crime, outras ainda defenderam a impossibilidade da vítima consentir em razão dos meios utilizados para o crime (ameaça, força, fraude). Durante a sessão em questão, não se chegou a um consenso e o Presidente da sessão fez algumas propostas: a realocação da expressão para que fosse melhor explicada em outro parágrafo, que traria a irrelevância do consentimento no caso do uso de ameaça ou força (opção apoiada por muitas delegações); o Presidente trouxe também propostas feitas pela Espanha, Colômbia e Argentina, mas que não receberam maiores atenções (UNODC, 2008).

Ainda sobre a definição, o México propôs a inclusão da expressão “*[the exploitation of the prostitution of other or other forms of] sexual exploitation*” para explicitar as formas de exploração resultantes do tráfico de pessoas. O Presidente da sessão, em resposta a questionamento de uma delegação do que significaria o termo “*exploitation*” afirmou que seria para diferenciar entre aqueles que recebem lucros da atividade sexual de terceiros e aqueles que exercem tal atividade e se beneficiam economicamente dela. Algumas delegações foram contra essa expressão em razão de inconsistência que geraria com as leis domésticas, mas não foi posicionamento predominante (UNODC, 2008).

A discussão sobre a necessidade de se listar outras formas de exploração voltou à tona e diversas delegações defenderam a inclusão do tráfico de órgãos e de servidão, já alguns posicionamentos contrários que consideraram que todas as finalidades exploratórias estariam implícitas não prevaleceu. A maioria das delegações concordaram com texto feito pelo grupo de trabalho que incluía as finalidades: trabalho forçado, escravidão, servidão e remoção de órgãos (UNODC, 2008).

Finalmente, o Protocolo de Palermo contou com a redação final do texto referente a definição de tráfico de pessoas em seu art. 3º, “a”, que abrangeu todas as fases desse delito: suas condutas, seus meios utilizados e suas finalidades:

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

- (a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;*
- b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;*
- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;*
- (d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age (UN, 2000b).¹⁸*

A partir do estabelecimento de uma definição internacional, temas antes ignorados passam a ser objeto de atenção legislativa e de políticas públicas dos países ratificantes, como o trabalho forçado, casamento forçado e a remoção de órgãos. Além disso, o Protocolo diferenciou-se dos documentos existentes até então, pois trouxe em si a utilização da fraude ou da coerção no processo de deslocamento do migrante para que este seja explorado.

Por um lado, tal definição pode ser considerada uma vitória para aqueles cuja única forma de proteger profissionais do sexo é com o reconhecimento dessa como profissão legítima. Desse modo, como o uso de formas de coerção são elementos essenciais do tráfico, abre-se espaço para que os Estados reconheçam a prostituição como profissão e a regule de acordo com padrões trabalhistas. Por outro lado, o instrumento, de modo geral, também oferece pouco em termos de proteção dos direitos humanos de vítimas de tráfico, e não oferece nada para (migrantes) profissionais do sexo que não foram coagidas. Portanto, não há nenhuma prevenção de que governos persigam, criminalizem e neguem proteção às

¹⁸ Artigo 3

Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

- a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;
- d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos (BRASIL, 2004b).

profissionais em nome do “combate ao tráfico” (DOEZEMA, 2002). É possível dizer que o Protocolo tem o potencial de ser usado para fins repressivos ou emancipatórios, isso com base nas notas interpretativas da definição presentes no próprio *Travaux Préparatoire*:

The protocol addresses the exploitation of the prostitution of others and other forms of sexual exploitation only in the context of trafficking in persons. The terms “exploitation of the prostitution of others” or “other forms of sexual exploitation” are not defined in the protocol, which is therefore without prejudice to how States parties address prostitution in their respective domestic laws (UNODC, 2008, p. 347).

O documento internacional falhou ao não vencer a histórica vinculação do uso das medidas antitráfico contra as trabalhadoras do sexo, não direcionando o foco para os traficantes. Dessa maneira, ao não deixar clara a diferença entre as profissionais sexuais e as vítimas de tráfico submetidas à exploração sexual, foram geradas diversas polêmicas em torno da noção de consentimento (DIAS, 2015). Depois de debates acerca da definição que tomou quase a totalidade das sessões de negociação, o que se obteve foi uma solução de compromisso entre as delegações presentes. Não houve claras articulações das noções de tráfico e prostituição, não colocando fim no debate acerca da noção de consentimento na prostituição voluntária (DIAS, 2014).

Como resultado do embate entre as correntes mencionadas anteriormente e seus lobbies durante a elaboração do Protocolo de Palermo, foram inseridas expressões ambíguas no texto final. Piscitelli (2010) defende que essa aparente posição de neutralidade face à prostituição pelo instrumento internacional se dá em razão do uso de termos imprecisos para caracterização dos casos concretos de tráfico de pessoas, tais como: “exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual”; “outras formas de coerção”; “abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade”. Quando se trata de formas de exploração que não a sexual, há uma maior facilidade de observar os contornos de sua definição, como no caso de trabalho forçado, remoção de órgãos ou servidão por dívidas.

Quanto a falta de precisão da expressão “exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual”, não há qualquer definição no Protocolo ou em lei internacional do seu conceito e, como mencionado, as delegações não conseguiram atingir um acordo sobre os embates acerca de prostituição e consentimento durante as negociações. Dessa forma, cabe à legislação interna de cada Estado delimitar essa questão da forma como desejar, podendo reconhecer a prostituição como profissão ou não. Além do mais, o

instrumento nada traz sobre Estados que violam os direitos humanos das profissionais do sexo (DOEZEMA, 2005; PISCITELLI, 2008; DIAS, 2015).

Dessa maneira, em razão das lacunas deixadas pelo tratado, as medidas repressivas mudam de forma drástica dependendo do Estado. Isso ocorre porque, caso uma mulher maior de idade decida por iniciativa própria trabalhar como prostituta em outro país, a depender da política antitráfico desse, ela poderá sofrer injusta repressão do governo ao tentar adentrar suas fronteiras (BLANCHETTE; SILVA, 2010).

Nessa mesma linha de raciocínio se enquadra a expressão “abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade”, em que não há entendimento concreto, Piscitelli (2010) preocupa-se com a divisão estereotipada entre as pessoas, principalmente mulheres de regiões pobres - tidas como ignorantes e sem autodeterminação - que, ao migrarem visando oferecimento de serviços sexuais, acabam vistas como vítimas de tráfico. Nesse contexto, ao suprimir a livre vontade dessas mulheres, pressupõe-se que essas estão sendo vítimas de “abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade”. Tal ambiguidade inclusive resulta em entrave no processo de identificação das vítimas. De acordo com nota interpretativa presente no *Travaux Préparatoire* (UNODC, 2008), essa expressão deve ser entendida como qualquer situação em que a pessoa envolvida não tem alternativa exceto ser submetida ao abuso. No entanto, o que se vê é o uso do Protocolo de acordo com os interesses particulares de Estados ratificantes.

Em conformidade com o trazido por Piscitelli (2010), nos aeroportos europeus essa crítica é mais evidente, pois é recorrente a narrativa de situações vividas por brasileiras, turistas e migrantes onde, sob a retórica do tráfico entendido como prostituição, nega-se o ingresso dessas pessoas no país. Esses indivíduos não admitidos passam por situações humilhantes e restritivas, inclusive marcadas pelo gênero. Além disso, os maus-tratos aos quais são submetidos não são reconhecidos como violência pelos países que os realizam.

Ainda há outro tipo de violência a que migrantes irregulares trabalhadoras sexuais são expostas, ocorrendo nos procedimentos de liberação das “vítimas”, em outras palavras, a sua deportação. As detenções de estrangeiras com base na retórica do tráfico não se relacionam à consideração dessas como vítimas de um crime, mas, sim, ao fato de serem pessoas que violaram as leis migratórias do país. O que é efetivamente demonstrado pelo fato de que essas pessoas são encarceradas para serem posteriormente deportadas (PISCITELLI, 2010).

Outro aspecto relevante constatado por Dias (2014; 2015) foi o desequilíbrio entre os debates voltados às medidas de proteção e assistência às vítimas de tráfico, e a discussão centrada no estabelecimento de mecanismos de cooperação internacional para perseguir e

punir os criminosos. O foco nas vítimas apenas surgiu em vista da necessidade de sanar o problema da falta de denúncia contra o tráfico de pessoas, o que ocorria em razão de medo ou vergonha, só então foram propostas medidas para dar-lhes segurança. As disposições de assistência e proteção das vítimas se concentram nos arts. 6 a 8 (UN, 2000b) e incluem: assistência para que suas opiniões e preocupações sejam levadas em conta durante o processo penal; aplicação de medidas que visem sua recuperação física, psicológica e social; oportunidade de emprego, educação e formação; aconselhamento e informação; segurança física de responsabilidade do país em que se encontra; possibilidade de obter indenização pelos danos sofridos; facilitação de regresso

Critica-se o fato de que boa parte de tais dispositivos é de adoção opcional ao Estado ratificante, ficando claro que a preocupação central era o combate ao crime organizado, não a proteção dos direitos humanos das vítimas. O que é demonstrado pela utilização de expressões como: “nos casos em que se considere apropriado e na medida em que seja permitido pelo seu direito interno”; “cada Estado Parte considerará a possibilidade” (BRASIL, 2004b). De acordo com o *Travaux Préparatoire*, essa situação não passou despercebida, havendo um intenso debate por um longo período, mas que não se chegou a nenhum consenso:

Some delegations reiterated their commitment to maintaining a balance between providing protection and assistance for trafficked persons on the one hand and law enforcement on the other. Some delegations suggested removing the square brackets from around the words “to the extent possible under domestic law”.

[...]

It was also proposed that paragraph 2 should be strengthened by deleting the phrases “in appropriate cases” and “ensure that its legislative framework contains measures that permit providing”, so as to require States parties to provide directly the measures mentioned (UNODC, 2008, pp. 367-368).

Por fim, cabe mencionar que, durante as negociações, a Comunidade Europeia requereu a harmonização do Protocolo de Palermo e o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes no que tange ao disposto sobre “medidas fronteiriças”. Consequentemente, tal expressão sofreu ampliação no Protocolo de Palermo, adicionando-se medidas mais restritivas a respeito do controle da circulação de estrangeiros. Dias (2014) destaca o fato de que tal harmonização sofreu poucas reações contrárias das demais delegações.

O problema que se coloca, neste caso, é a ampliação do escopo da luta anti-tráfico, a ponto das medidas de contenção deste fenômeno tornarem-se medidas de controle migratório, abarcando um grande número de sujeitos que não possuem qualquer relação com máfias ou organizações criminosas (DIAS, 2014, p. 58).

Desse modo, diversos autores corroboram o entendimento de que o Protocolo de Palermo possui uma aparente tensão no que diz respeito ao combate ao crime e à questão da migração irregular e proteção às vítimas. Contudo, o que se observa é que esse instrumento internacional é predominantemente repressivo, orientado por interesses de securitização das políticas dos Estados, tema que será explorado mais profundamente no subtópico seguinte.

1.3 Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes

Com a elucidação de como se deu a formação da definição de tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo, visa-se agora compreender a relação desse tema com a migração e as políticas migratórias em âmbito internacional. A partir do fenômeno da globalização e do capitalismo, a mobilização humana entre fronteiras acabou por ser potencializada. As desigualdades econômicas, sociais e culturais são fatores que levam indivíduos a migrarem para outros países na busca por melhores condições de vida. Esses sujeitos obstinados a migrarem não são impedidos pelas dificuldades de meios legais para tal, o que os levam a se submeterem ao risco de caírem nas redes de traficantes e contrabandistas ao tentarem realizar travessia de fronteiras.

Desse modo, a pauta antitráfico e a pauta migratória estão inter-relacionadas, principalmente em razão da visão criminal dada às políticas migratórias nos Estados, com discursos xenófobos, restritivos e controladores de fronteiras. Esse contexto irá refletir em âmbito brasileiro quando da alteração de sua legislação migratória, passando do Estatuto do Estrangeiro para Lei de Migração de 2017, sendo tal alteração um dos objetivos prescritos pelos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, como será visto nos capítulos 2 e 3.

Em certos momentos históricos o aumento dos fluxos migratórios foi bem-vindo, como no caso da necessidade de mão de obra para reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra ou quando da colonização do Brasil. No entanto, a migração passou a ser vista de modo extremamente negativo principalmente a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e dos atentados de 2004 e 2005 em Madri e Londres¹⁹. A partir de então, houve o predomínio dos discursos de securitização das políticas migratórias, que visam o aumento do controle fronteiriço dos países e o uso do direito penal como forma de repressão da imigração irregular (AMARAL; COSTA, 2017).

¹⁹ Em Madri, bombas explodiram em quatro comboios, tendo como resultado 193 pessoas mortas e 2.050 feridas. Já em Londres, explosões atingiram três metrô, causando 37 mortes e cerca de 700 feridos.

“Os países que advogam pela livre circulação de capital e mercadorias são os mesmos que defendem o aumento das restrições à circulação de pessoas ao apontar para os imigrantes como causadores dos problemas sociais e da insegurança” (AMARAL; COSTA, 2017, p. 225). Esses mesmos autores defendem que, após os atentados terroristas ocorre a chamada “globalização do terror”, em que há o aumento da sensação de insegurança e vulnerabilidade, fomentada principalmente por meio da mídia e de discursos governamentais que apresentam o direito penal como mecanismo de segurança.

Guilherme Mansur Dias (2014), em sua tese de doutorado, analisa como a mobilidade humana estava na mira do discurso criminal da União Europeia. Com o aumento da imigração houve uma reação desproporcional do bloco europeu, que passou a adotar um discurso pautado da (in)segurança, associando o fenômeno migratório a noções de segurança e crime. O autor ainda coloca que esse discurso se fortaleceu num contexto de “europeização” das políticas migratórias, na década de 1980. Na época do processo de integração do bloco, difundiu-se a noção de que a liberdade de locomoção dada aos cidadãos da Comunidade Europeia seria protegida e compensada por maiores medidas de segurança de fronteiras externas, além do maior controle policial e judiciário no seu interior.

A autora Helena Carrapiço (2011) coloca que a retórica da “ameaça”, ao se tratar de questões afetas à mobilidade humana, permitiu que diferentes áreas como imigração, asilo e tráfico de pessoas fossem tratadas como ameaças de elevado nível para a Europa, sendo o tráfico de seres humanos abrangido tanto pela área de cooperação policial como pela política comum de imigração do bloco. Assim, dentro desse contexto, a liberdade, segurança e justiça passaram a ser temas interligados e inseparáveis.

Importante também se dar destaque ao contexto norte-americano, que possuía discursos securitários similares. Elizabeth Bernstein (2010), ao estudar o contexto estadunidense e a atenção dada ao tráfico de pessoas, destaca como feministas abolicionistas e cristãos evangélicos se uniram para propor, frente ao governo, políticas criminais mais severas, buscando um “humanitarismo militar”. A visão desse grupo era pautada no que a autora denominou de “feminismo carcerário”, que se baseava em paradigmas carcerários de justiça social a ser adotado pelo Estado, juntamente com controle de fronteiras mais restrito, que serviria como “prevenção” ao tráfico de mulheres para exploração sexual.

Essa relação entre migração e segurança não se limitou ao contexto europeu e americano, mas chegou à comunidade internacional, com a discussão da Convenção do Crime. Antes de explorar o contexto de negociação e redação final do Protocolo Adicional

tratado nesse subtópico, cabe trazer crítica realizada por Dias quanto ao termo “comunidade internacional”, colocando que:

Muitas vezes, essa ideia funciona no sentido de minimizar a enorme assimetria dos países que participam de fóruns internacionais como as Nações Unidas. De fato, a dinâmica de funcionamento destes fóruns mostra que a ‘comunidade internacional’ é bem menos internacional do que se pretende, tendendo a reforçar conceitos e preocupações de países e blocos regionais hegemônicos (DIAS, 2014, p. 30).

Tal ideia permite reforçar a importância de se explorar os contextos europeu e norte-americano quando se trata da intersecção entre discursos antitráfico, migratórios e securitários, pois tiveram maior influência sobre as discussões e documentos internacionais criados sobre o tema.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda que as políticas de migração, sejam nacionais ou internacionais, busquem propiciar aos trabalhadores opções legais de migrar, focando nos benefícios mútuos tanto para o país de origem quanto de destino. O que deve ser conjugado com a visão de que a pauta antitráfico não seja usada como pauta anti-imigração. No entanto, a realidade é que diversos países, baseados na pauta antitráfico, acabam por tornar suas políticas migratórias mais restritivas e severas e, assim, geram uma população vulnerável de migrantes irregulares (ALMEIDA, 2012).

Os autores Ana Paula Amaral e Luiz Costa (2017) defendem que a partir de tal noção, tem-se uma ampliação do campo de atuação do direito penal que, ao adentrar no direito das migrações, adota uma política de criminalizar a imigração irregular. Como resultado, há a segregação dos migrantes ao relacioná-los com a criminalidade, os privando de seu estatuto político. A intersecção entre a política criminal e a migratória resta demonstrada com o uso do direito penal como forma de sanar a sensação de insegurança e medo que são projetadas em “não cidadãos” de um determinado país. Essa junção é conhecida pelo termo “crimigração” (*crimmigration*, em inglês), empregada pela primeira vez por Juliet Stumpf (STUMPF, 2006), e se baseia em um discurso de segurança pública e nacional.

Em épocas de crise, é comum observar o aumento dos discursos nacionalistas em alguns Estados, valendo-se da xenofobia para argumentar que a presença do estrangeiro é um intensificador da falta de emprego e de boas perspectivas econômicas, sendo necessário um controle mais rigoroso de fronteiras e a regulação da situação do migrante por meio do direito penal. Amaral e Costa (2017) defendem que esse fundamento da securitização da imigração traz a visão de que o imigrante não é alguém que possa ser integrado na sociedade e contribuir com ela, mas é visto como um estranho, um rival dos nacionais do país. Entretanto,

comprovadamente esse método não é eficaz no combate ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, esses mesmos autores afirmam que apenas acaba por gerar violações de direitos humanos desses indivíduos. Além disso, transfere uma discussão que deveria ser de direitos humanos e de responsabilidade dos Estados para a área de segurança.

O debate da criminalização das migrações se relaciona diretamente com as pautas antitráfico dos países. Autores, como Dias e Sprandel (2012), defendem que o conceito de tráfico acabou por servir como um “guarda-chuva” que homogeneiza e obscurece questões sensíveis que tratam de direitos humanos, direitos de locomoção e direitos trabalhistas. Assim, na prática, a pauta antitráfico pode resultar em ações de repressão à mobilidade realizada por autoridades, como no caso de policiais que impedem certos indivíduos de viajarem por “parecerem vítimas”. Há uma necessidade de explicitar o tráfico de seres humanos de maneira clara, não confundindo com concepções estereotipadas de estrangeiros e migrantes irregulares.

De acordo com Dias (2014), ainda que os debates acerca da prostituição tenham sido fundamentais na elaboração dos documentos internacionais que tratam sobre tráfico de pessoas, nota-se como a atenção internacional dada ao tema é realçada em contextos históricos em que a questão migratória também é fonte de preocupação mundial. O autor observa que “as narrativas em torno do tráfico de pessoas também ganharam projeção em função de transformações sociais e preocupações envolvendo o fenômeno migratório daquele momento” (DIAS, 2014, p. 126). Por isso é importante entender como se difundiu esse tema por meio do uso reiterado de debate migratório centrado na relação entre migração, segurança e tráfico de pessoas.

Paulo Sérgio de Almeida (2012), que foi presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) até 2017, alega que os aspectos que levam um indivíduo a se tornar migrante ou vítima de tráfico são semelhantes: baseados principalmente na pobreza, na exclusão social, no desemprego, na falta de oportunidades, além da desigualdade entre países e regiões. Esses aspectos são tanto as causas da origem dos fluxos migratórios, como também são as características que tornam o sujeito vulnerável ao tráfico de pessoas.

Dificuldades econômicas geram grandes fluxos migratórios que, consequentemente, por não encontrarem opções de migração regular, estimulam as organizações criminosas de facilitadores do processo: abrangendo tanto o tráfico de pessoas quanto o contrabando de migrantes. Esse fato acaba por interessar setores econômicos dos países de destino, pois esses trabalhadores que chegam em situação precária estão vulneráveis a serem explorados, a aceitarem salários irrisórios, a não receberem proteção social nem reivindicarem melhores

condições. Além disso, se encontram numa condição extremamente instável, podendo ser deportados do país a qualquer momento. “Por isso, entendemos que políticas migratórias restritivas provocam o aumento dos migrantes indocumentados, que muitas vezes está na base dos processos de exploração e do próprio tráfico de pessoas” (ALMEIDA, 2012, p. 45).

Para fins didáticos e elucidativos, realça-se a diferença entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes disponibilizada no site do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). De acordo com o órgão da ONU, o primeiro elemento diferenciador é o “consentimento”: no contrabando de migrantes há o conhecimento da atividade ilícita pelo indivíduo contrabandeado, mesmo que seja em situações degradantes e perigosas; já no tráfico de pessoas, o consentimento é considerado, em tese, irrelevante, pois é conseguida por meio de engano. O segundo componente diferenciador é a “exploração”: quando ocorre o contrabando, este é finalizado com a chegada do migrante no seu destino; no entanto, no tráfico de pessoas ainda ocorre a exploração da vítima pelo traficante após sua chegada. Por fim, o terceiro elemento é o “caráter transnacional”, sempre presente no contrabando de migrantes, enquanto o tráfico de pessoas pode se dar em âmbito internacional e doméstico (UNODC, [2019]).

A questão da mobilização humana passou a fazer parte da agenda governamental dos países como tema digno de preocupação principalmente a partir da década de 1990. Isso se deu em decorrência do aumento do número de indivíduos que migravam para os países do hemisfério norte. Assim, a ONU apresentou uma proposta de convenção sobre crime organizado, consolidando tópicos específicos dentro dela, por meio de protocolos adicionais, como já mencionado anteriormente. Os temas tratados seriam o tráfico de pessoas, o tráfico ilícito de migrantes e a fabricação e uso ilícito de armas de fogo (DIAS, 2015). Nesse subtópico será dado enfoque ao tráfico ilícito de migrantes e seu protocolo.

Novamente retoma-se a ideia trazida no subtópico anterior, que apesar de ser matéria relacionada diretamente à mobilidade e à circulação de pessoas, seu tratamento se deu em um ambiente de discussão de questões criminais. Dessa forma, o tema acabou em documentos de repressão à criminalidade, sendo os direitos humanos relegados a segundo plano.

Dentro da estrutura da ONU, inicialmente, as discussões sobre crime organizado e cooperação internacional tinham como foco principal os crimes financeiros (crime do colarinho branco e corrupção) e, posteriormente, foi incorporado o tráfico de drogas. Dias (2014), inclusive destaca que, na Resolução 1992/222 da ONU, não há qualquer referência ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, ou seja, ainda não havia a presença das questões referentes à mobilidade humana no âmbito das discussões criminais em 1992. Tais

questões se tornaram importantes na agenda internacional nos anos seguintes, enquanto se debatia a possibilidade de uma convenção internacional sobre o crime organizado.

Na formação do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, importante papel é atribuído aos governos austríaco e italiano. No que diz respeito à Áustria, o país sofreu com reação xenofóbica e crescimento de partidos políticos com ideologias contra entrada de estrangeiros por causa do grande afluxo de imigrantes vindos do leste após a queda do regime socialista, em conjunto com o aumento dos pedidos de refúgio e fugitivos de confrontos na antiga Iugoslávia. Em consequência, o país propôs à Comissão de Prevenção do Crime e da Justiça Criminal, órgão da ONU, um rascunho de uma Convenção sobre “tráfico e transporte ilícito de migrantes”, com destaque para a repressão de grupos criminosos (DIAS, 2014).

No que tange à Itália, o país recebia enorme número de imigrantes vindos do mediterrâneo, principalmente africanos, curdos, paquistaneses, chineses, albaneses. Desse modo, assim como na Áustria, houve o crescimento da xenofobia e racismo no país, além da associação da entrada de estrangeiros a fenômenos criminais, o que foi incentivado por partidos conservadores. Na década de 1990, a Itália apresentou à Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês) uma proposta de “Convenção Multilateral para o Combate à Migração Ilegal pelo Mar”, que não prosperou frente à resistência de outros Estados (DIAS, 2014).

As diversas mudanças por que passava a Europa na década de 1990 resvalaram em recrudescimento sombrio do discurso conservador, agora empenhado em se contrapor à presença dos imigrantes. Neste discurso, a associação dos estrangeiros ao ‘aumento da criminalidade’ no país foi automática e dizia muito mais acerca de pânico associados a reações anti-imigrante na Europa, catalisadas pela mídia e por setores conservadores de diferentes governos nacionais, do que à vinculação necessária entre o incremento correlato de fenômenos como migração e criminalidade (DIAS, 2014, pp. 38-39).

Nesse contexto, Áustria e Itália uniram suas propostas e fizeram uso das discussões de justiça criminal da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional para dar foco ao tema das migrações. Assim, deu-se corpo ao protocolo adicional focado no contrabando de migrantes, que recebeu um número significativo de adesões e ratificações de países membros da ONU.

Dias (2014) afirma que, na época, houve a disseminação de novas práticas punitivas e encarceramento, na qual os governos têm uma importante função repressiva. Desse modo, o autor destaca que a associação entre tais agendas punitivas e o comprometimento da governança pelo crime pode ser importante fator pelo qual as discussões sobre mobilidade

humana – tanto em relação ao Protocolo de Palermo, quanto ao Protocolo contra o Contrabando de Migrantes – foram tratadas na estrutura criminal da ONU.

O 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 (UN, 2000a), também chamado de Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, foi criado em 2000, com entrada em vigor em 2003, sendo fruto da Convenção contra o Crime Organizado da ONU. O seu principal objetivo é a prevenção e o combate ao contrabando de migrantes, além da promoção da cooperação entre os Estados, buscando a proteção dos direitos dos migrantes conjuntamente (art. 2º).

As discussões principais na elaboração desse protocolo adicional centraram-se: (a) no impasse entre a criminalização de práticas de mobilidade que ameaçavam o princípio da livre circulação de pessoas e os direitos humanos dos migrantes e (b) na abrangência do conceito “contrabando” (DIAS, 2014; 2015).

Ao observar a primeira proposta de preâmbulo é possível perceber o foco do documento, que destacava, por exemplo, a preocupação com o aumento da introdução clandestina de migrantes; o uso indevido da legislação de refúgio em procedimentos migratórios; o custo do resgate, atenção médica, alimentação, alojamento e transporte de migrantes irregulares; o vínculo do contrabando de migrantes a outras atividades delitivas; a necessidade de respeito à soberania e integridade territorial dos Estados; etc. Como reação a essa proposta inicial, houve países que defendiam a necessidade de se proteger o princípio da livre circulação e o direito dos refugiados (UNODC, 2008).

Ainda, durante as negociações há uma frenética associação da entrada dos migrantes às noções de soberania, crime e segurança nacional. Ao migrante é naturalmente atribuído o status de “contraventor de fronteiras”, presumindo-se que auxiliará outros indivíduos a adentrarem irregularmente no país, sendo ainda descrito como um potencial criminoso, propício a cometer delitos. Desse modo, nota-se como a preocupação frente aos direitos humanos dos migrantes é visivelmente desequilibrada em comparação às supostas ameaças suportadas pelos Estados vítimas do contrabando de migrantes (DIAS, 2014; 2015).

A proposta inicial realizada por Áustria e Itália visava a tipificação ampla do contrabando de migrantes, fazendo referência a toda e qualquer forma de introdução irregular de pessoas em outro país²⁰. No entanto, algumas delegações – principalmente o México -

²⁰ “Any person who intentionally procures, for his or her profit, repeatedly and in an organized manner, the illegal entry of a person into another State of which the latter person is not a national or not a permanent

ênfâtizaram a necessidade de se introduzir a “finalidade lucrativa” para poupar que redes de amizade e parentesco fossem abrangidas. O debate em torno da questão do lucro na definição de “contrabando” foi decidido pela inclusão da expressão “*in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit*” (UNODC, 2008, p. 467), restringindo a definição inicialmente proposta.

Outro importante debate sobre definições ocorreu em relação à expressão “*procurement of illegal entry*”, que demonstrou claramente as divergências de ideologia sobre controle de fronteiras. Algumas delegações propuseram a supressão do termo “*illegal*”, outras sugeriram a substituição pela ideia de “*complicity in and aiding and abetting the violation of national migration laws*” e, ainda, uma terceira proposta foi apresentada pelo México visando a substituição do termo “*illegal*” por “*irregular or non-documented entry*”. (UNODC, 2008, p. 464-465). Entretanto, não foi posicionamento que prevaleceu.

Na redação final, pela primeira vez em um instrumento internacional, definiu-se em âmbito global a expressão “contrabando de migrantes”, disposta em seu art. 3º (UN, 2000a):

Article 3. Use of terms

For the purposes of this Protocol:

- (a) “Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident;*
- (b) “Illegal entry” shall mean crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State;*
- (c) “Fraudulent travel or identity document” shall mean any travel or identity document:*
 - (i) That has been falsely made or altered in some material way by anyone other than a person or agency lawfully authorized to make or issue the travel or identity document on behalf of a State; or*
 - (ii) That has been improperly issued or obtained through misrepresentation, corruption or duress or in any other unlawful manner; or (iii) That is being used by a person other than the rightful holder;*
- (d) “Vessel” shall mean any type of water craft, including non-displacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water, except a warship, naval auxiliary or other vessel owned or operated by a Government and used, for the time being, only on government non-commercial service (UN, 2000a)²¹*

resident commits the offence of ‘illegal trafficking and transport of migrants’ within the meaning of this Protocol.” (UNODC, 2008, p. 491).

²¹ Artigo 3

Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

- 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.

Assim como no Protocolo de Palermo, Dias (2014; 2015) também nota o desequilíbrio entre as proposições de medidas visando à assistência aos imigrantes e as demais proposições que tratam de um controle mais rigoroso de fronteiras. Na redação final do Protocolo, apenas o art. 16 traz disposições sobre proteção e assistência dos migrantes, com apenas cinco incisos que traz disposições como: garantia do direito à vida e o direito a não ser submetido a tortura ou tratamentos cruéis; proteção contra violência; atenção especial às mulheres e crianças (UN, 2000a). Percebe-se como a preocupação frente a proteção desses indivíduos se deu de forma desproporcional, principalmente quando se leva em conta que se trata de documento com 25 artigos, em que sua maioria traz diretrizes repressivas, de caráter penais.

O que o Dias denomina como “coyotização das migrações internacionais” é o fruto do que os debates internacionais desse tema foram reduzidos, sendo uma discussão polarizada entre “soberania nacional” vs. “direitos fundamentais dos migrantes”. O resultado trazido pelo Protocolo contra o Contrabando de Migrantes foi a associação do tema das migrações transfronteiriças a uma perspectiva criminal, o que acaba por ampliar suas discussões, colocando em foco questões como tráfico de pessoas e contrabando de migrantes. Além disso, o autor defende que a vinculação entre migração e segurança acaba por desviar a atenção de temas mais sérios sobre crime organizado e segurança internacional e não assegura um mundo mais seguro (DIAS, 2014).

Quando se fala em mobilidade humana no crime de tráfico de pessoas, é imprescindível entender como se dá os fluxos das rotas de tráfico de pessoas para se ter uma visão completa de toda discussão trazida no presente subtópico. Desse modo, utiliza-se os quatro últimos Relatórios Globais de Tráfico de Pessoas elaborados pela UNODC, para trazer algumas informações de como se dá esse movimento de pessoas traficadas pelo mundo – com dados de 2007 a 2016. De modo geral, esses fluxos são divididos entre doméstico (tráfico dentro das fronteiras de um país), dentro de uma sub-região (ex: entre países da América do

c) A expressão "documento de viagem ou de identidade fraudulento" significa qualquer documento de viagem ou de identificação:

(i) Que tenha sido falsificado ou alterado de forma substancial por uma pessoa ou uma entidade que não esteja legalmente autorizada a fazer ou emitir documentos de viagem ou de identidade em nome de um Estado; ou

(ii) Que tenha sido emitido ou obtido de forma irregular, através de falsas declarações, corrupção ou coação ou qualquer outro meio ilícito; ou

(iii) Que seja utilizado por uma pessoa que não seja seu titular legítimo;

d) O termo "navio" significa todo o tipo de embarcação, incluindo embarcações sem calado e hidroaviões, utilizados ou que possam ser utilizados como meio de transporte sobre a água, com exceção dos vasos de guerra, navios auxiliares da armada ou outras embarcações pertencentes a um Governo ou por ele exploradas, desde que sejam utilizadas exclusivamente por um serviço público não comercial (BRASIL, 2004a).

Sul), entre sub-regiões próximas/ dentro de mesma região (ex: da América do Sul para a América do Norte) e transcontinental/transregional (entre regiões longínquas, como América e Europa). Nota-se que, apesar de algumas alterações, algumas características se mostraram constantes.

Inicialmente, a forma predominante que se observou eram rotas de tráfico dentro de mesma sub-região (45% dos casos), seguido pelo tráfico doméstico, que juntos corresponderam a 72% dos casos identificados²² no primeiro relatório analisado (UN, 2012). No segundo relatório (UN, 2014) a tendência do tráfico de pequeno-médio alcance continuou²³, no entanto, predominou-se o tráfico doméstico (34%), seguido pelo tráfico dentro de mesma sub-região (27%). No terceiro relatório (UN, 2016b), novamente há o aumento do fluxo²⁴ de tráfico doméstico (43%), seguido pelo tráfico dentro de mesma sub-região (36%). Por fim, no relatório de 2018 (UN, 2018b) permaneceu o padrão de aumento de tráfico doméstico²⁵, que passou a configurar mais da metade dos casos (58%).

Essa prevalência de fluxo de pequeno-médio alcance pode ser explicada em razão de conveniência e minimização de riscos para o traficante. No que tange ao aumento do tráfico doméstico, os relatórios trazem como outros fatores: a coleta de dados mais detalhados providos pelos países; o aumento do número de casos; o controle de fronteiras mais rigorosos, reconhecendo casos antes de sair do país; a crescente conscientização das autoridades, aumentando a jurisprudência, entre outros (UN, 2012; 2016b; 2018b).

De modo geral, fator importante que gera o deslocamento de vítimas é a já mencionada vulnerabilidade, principalmente em razão de aspectos econômicos, como pobreza e desemprego. Portanto, o fluxo de pessoas traficadas segue, em sua maioria, rotas que se originam em locais mais pobres em comparação ao local de destino, que são mais ricos. Assim, em tempos de crise, espera-se que mais pessoas assumam o risco de aceitar oportunidades de trabalho aparentemente mais arriscadas em comparação a épocas de

²² Estimativa baseada em 26.700 vítimas com nacionalidade informada por 83 países, de 2007 a 2010: tráfico dentro de mesma sub-região (45%), tráfico doméstico (27%); tráfico transcontinental (24%) e tráfico entre sub-regiões próximas (4%) (UN, 2012).

²³ Estimativa baseada em 27.052 vítimas com nacionalidade informada por 83 países, de 2010 a 2012: tráfico dentro de mesma sub-região (37%), tráfico doméstico (34%); tráfico transcontinental (26%) e tráfico entre sub-regiões próximas (3%) (UN, 2014).

²⁴ Estimativa baseada em 34.000 vítimas com nacionalidade informada por 85 países, de 2012 a 2014: tráfico doméstico (43%), tráfico dentro de uma mesma região (36%) e tráfico em regiões diferentes (21%) (UN, 2016b).

²⁵ Estimativa baseada em 16.159 vítimas com nacionalidade informada por 90 países, de 2014 a 2016: tráfico doméstico (58%), tráfico dentro da mesma sub-região (28%), dentro da mesma região (5%), de outra sub-região - transcontinental (9%) (UN, 2018b).

crescimento econômico e maiores ofertas de emprego no local em que se encontram (UN, 2012).

Esse argumento é reforçado pelo fato de que vítimas originárias de áreas mais pobres da América do Norte e da Europa, raramente são traficadas para o “sul global”, considerado ainda mais carente. Entretanto, tal ideia não deve ser generalizada, haja vista que a dinâmica do tráfico é complexa e envolve outros fatores que podem afetar o fluxo: como conflitos armados, crises políticas, guerras, desastres naturais, políticas migratórias, entre outros (UN, 2012).

Em todos os relatórios é observado que o tráfico transcontinental, de longa distância, tem como principais destinações: América do Norte; América Central; Caribe; Europa Ocidental e Central; e Oriente Médio - o Norte da África entrou nos relatórios mais recentes. Além disso, tais países contam com maiores registros de vítimas de uma ampla gama de nacionalidades, o que pode ser explicado utilizando-se novamente, o fator econômico. Por outro lado, algumas regiões demonstraram ser origem de vítimas de tráfico de pessoas para uma ampla gama de países, com destaque para: África Subsaariana; Leste da Ásia e região do Pacífico; Leste da Europa, Ásia Central e América do Sul (UN, 2014; 2016b).

Esse padrão de fluxo do tráfico de áreas mais pobres para locais mais ricos é orientado pelo mercado que envolve a exploração de tais vítimas, em busca do máximo lucro a custo mínimo. Esse ganho econômico se dá tanto no tráfico interno quanto no internacional, no entanto *“exploiting them in relatively richer countries (in relation to the origin country) is economically more advantageous because the services the traffickers demand from the victims have a higher monetary value there”* (UN, 2014, p. 47). Nos países mais pobres, o tráfico de pessoas tem uma limitação geográfica, sendo majoritariamente de âmbito doméstico ou sub-regional.

A diferenciação entre países de origem ou de destino de vítimas de tráfico como categorias distintas, quando se analisa o fluxo do tráfico de pessoas, não corresponde à realidade. Observando o fenômeno como um todo, os países sofrem tanto com fluxo de entrada quanto de saída de vítimas, podendo haver predominância de um sobre o outro. De modo geral, o tráfico doméstico e entre países da mesma sub-regiões tem grande predomínio, tanto que no último relatório (UN, 2018b) correspondeu a 86% dos casos.

No caso de tráfico entre longas distâncias, apesar de baixa expressão, os países mais desenvolvidos são a principal destinação e os menos desenvolvidos a principal origem. Desse modo, é possível entender o posicionamento de países influentes na comunidade internacional (como Europa e América do Norte) que visam políticas migratórias mais restritivas pautado

pelo combate ao tráfico de pessoas. No entanto, tal argumento acaba sendo usado para impedir a entrada de todo e qualquer imigrante “indesejado” em seus territórios, como demonstrado no decorrer desse subtópico.

Observa-se, a partir do panorama exposto, que o tópico da mobilidade humana, que era até então tratado pela ONU em convenções afetas aos direitos humanos e direito do trabalho, passou para a estrutura criminal. Isso se deu em decorrência da associação entre migração e justiça criminal realizada principalmente por países desenvolvidos insatisfeitos com o fluxo de imigrantes em seus territórios. Nas palavras de Dias (2015, p. 231), “embora apresentados com uma roupagem de direitos humanos e defesa das vítimas, estes instrumentos reiteram a aproximação entre migração e segurança, corroborando práticas de criminalização e controle migratório”. Dessa forma, o uso de categorias como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” nesses documentos internacionais, condiz com a legitimação de medidas de criminalização e controle de fluxos migratórios.

Enquanto não houver enfoque em construções conceituais que tirem a carga preconceituosa carregada por migrantes, além de seu reconhecimento como sujeito de direitos - principalmente trabalhistas - o tráfico de pessoas não será erradicado. Isso se dá, pois para aqueles indivíduos que migrar é a única forma de melhorar sua condição de vida, as restrições fronteiriças não configuram impedimentos, são apenas fatores que os tornam vulneráveis a serem explorados. Vulnerabilidades que resultam em inúmeras violações de direitos humanos.

2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PERTINENTE

Depois da exposição acerca das normas internacionais, passa-se a tratar das leis brasileiras que foram alteradas em razão das obrigações internacionais assumidas frente aos Protocolos adicionais da ONU, quais sejam, Protocolo de Palermo e Protocolo contra Contrabando de Migrantes. Assim como no capítulo anterior, as abordagens foram divididas entre: a) tráfico de pessoas propriamente dito, e; b) migrações, como tema correlato.

Primeiramente, no que diz respeito à legislação brasileira de enfrentamento ao tráfico de pessoas, será dado enfoque na tipificação penal e sua evolução legislativa desde a redação original do Código Penal, levando em conta os contextos em que foram dadas suas alterações. Com essa explanação, busca-se compreender como a lei penal entendia ser o tráfico de pessoas e o posicionamento do governo, do movimento feminista e das profissionais do sexo, até se chegar ao texto atual. No subtópico seguinte, o foco será a legislação migratória, explanando como se deu a transição do Estatuto do Estrangeiro para a Lei de Migração - legislação com ideologias opostas, e como o governo brasileiro se comporta frente ao tema da migração, com especial enfoque nos aspectos imigratórios, ou seja, a entrada de estrangeiros no Brasil.

2.1 Pauta antitráfico e Lei 13.344 de 2016

Em decorrência da inserção da pauta antitráfico na agenda do governo brasileiro, além da necessidade de se adequar às demandas e aos compromissos internacionais sobre o tema, foram surgindo pressões sobre a necessidade de mudar a legislação penal brasileira, principalmente no que tange ao tipo penal de tráfico de pessoas. Apesar de o Brasil ter ratificado o Protocolo de Palermo em 2004, que traz complexa e multifacetária definição de tráfico de pessoas, a alteração da lei penal conforme o documento internacional se deu apenas em 2016 - com doze anos de atraso. Desse modo, o foco principal desse subtópico é a tratativa das diversas alterações sofridas pelo tipo penal do tráfico de pessoas, relacionando com as pressões externas sofridas pelo governo brasileiro, que por muito tempo relacionou diretamente o crime de tráfico de pessoas à exploração da prostituição.

Na redação original²⁶ do Código Penal (BRASIL, 1940a), definia-se o delito em discussão apenas como “Tráfico de mulheres” em seu art. 231, estando no Capítulo V - “Do lenocínio e do tráfico de mulheres”, Título VI - “Dos crimes contra os costumes”, da Parte

²⁶ Todas as tipificações penais mencionadas nesse subtópico estão no apêndice do presente trabalho, em seu texto integral, para melhor comparação, pp. 134-136 ([link para apêndice](#)).

Especial. Na época, se criminalizava apenas a promoção ou facilitação da entrada, no Brasil, de mulher visando exercer a prostituição, ou a saída de mulher que busca se prostituir no estrangeiro²⁷.

Percebe-se a relação direta desse tipo penal com a migração de mulheres que buscavam se prostituir. Não há qualquer diferenciação entre as mulheres exploradas sexualmente contra a sua vontade e aquelas que escolheram a prostituição como ocupação, estando todas sob o conceito de “traficadas”. A irrelevância do consentimento é demonstrada, ainda, pelo fato de que o emprego de violência, grave ameaça ou fraude configuram apenas qualificadoras, não fazendo parte do tipo penal principal (§2º). Além disso, a finalidade de lucro também é tida como elemento adicional (§3º), o que levava a criminalização de associações de ajuda mútua pelo tipo penal do *caput*, como famílias e amigos dessas mulheres que auxiliassem no processo de migração sem buscar retorno financeiro, por exemplo, com a compra de passagens.

A partir de tal redação observa-se a corrente abolicionista de criminalização do entorno da prostituição, ou seja, essas trabalhadoras não eram tidas como infratoras da lei penal, mas as atividades que contribuíssem para seu exercício são tidas como delitos. Essa corrente encontra respaldo nos demais tipos penais sob a rubrica do Título VI, Capítulo V, da redação original do Código Penal (BRASIL, 1940a): a) art. 227: mediação para servir a lascívia de outrem; b) art. 228: favorecimento da prostituição; c) art. 229: manter casa de prostituição; d) art. 230: rufianismo.

Dessa forma, reitera-se a ideia de que o exercício da prostituição em si não configurava como crime, nem tampouco a compra de tal serviço era punido. Todavia, eram desencorajadas quaisquer formas de auxílio, facilitação, retirada de lucro por meio das tipificações penais supramencionadas. De acordo com Venson (2017), resta claro a tensão vivida na época entre a visão da prostituta como vítima e infratora.

Em meados do século XX, não havia que se pensar em ‘agência feminina’, como se faz hoje, tampouco em ‘direito ao próprio corpo’, pauta dos movimentos feministas de 1960, pois as mulheres que se dedicavam a tais atividades eram simplesmente desconsideradas no discurso jurídico. Não somente elas não participavam do debate, como nem sequer eram consideradas sujeitas (VERSON, 2017, p. 575).

²⁷ “**Tráfico de mulheres**

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro:
Pena - reclusão, de três a oito anos.” (BRASIL, 1940a)

A autora Adriana Piscitelli (2012) ao estudar as percepções sobre a prostituição no feminismo brasileiro, coloca que esse se mostra heterogêneo quanto a sua posição ao longo da história. Ao regredir para as décadas de 1970-80, a autora remarca que o movimento feminista não tinha forte preocupação com o tema da prostituição, sendo suas principais pautas as lutas de oposição ao regime militar, a anistia, violência contra mulheres, entre outras.

A fundadora da primeira organização de prostitutas existente no Brasil, Gabriela Leite, afirmou em entrevista com Piscitelli (2012) que, no final da década de 1980, o primeiro contato com o movimento feminista foi positivo, havendo um diálogo baseado na ideia de prostituição como escolha e direito, cabendo a mulher realizar sua escolha, pautando-se na autotomia de seu corpo. Entretanto, com o decorrer do tempo, Leite afirma que passou a lidar com aberta rejeição das feministas, isso se deu a partir de 1990, em que esse movimento negou ouvir a voz daquelas. A partir de então, a autora afirma que essa relação ambivalente se alternava, mas com predominância da visão negativa.

Para Piscitelli (2012), essa difusão da visão negativa da prostituição pelo movimento feminista, pode ter ligação com o fato de que, no processo de redemocratização (a partir de 1985) esse movimento passou a se articular com o Estado e com Organizações não Governamentais (ONGs). Essa “profissionalização do movimento” inseriu o feminismo no âmbito governamental, que passou a ter uma visão mais conservadora, vinculando a prostituição ao turismo sexual. De acordo com a autora, tal corrente foi se intensificando com o passar dos anos conforme houve ampliação das articulações feministas transnacionais na virada do século. “Esse é o contexto no qual, no Brasil, se intensificaram a visibilidade de leituras feministas negativas sobre a prostituição e as vinculações entre prostituição e tráfico de mulheres” (PISCITELLI, 2012, p. 17).

No contexto de criação do Protocolo de Palermo (no final do Séc. XX), Piscitelli (2008) afirma que a articulação que se dava contra o tráfico de pessoas no Brasil, feito pela sociedade civil organizada, se dava em razão de pressão dos movimentos de apoio aos direitos das crianças, e não das mulheres. Ainda, de acordo com a autora, o crescimento do movimento contra o tráfico de pessoas no Brasil na década de 2000 se deu com apoio financeiro e técnico de agências multilaterais supranacionais ao governo e ONGs, dando-se pouco espaço às organizações de prostitutas na formulação de políticas. Desse modo, percebe-se como pouco era o espaço dado para se mudar a percepção referente à vinculação entre prostituição e tráfico de pessoas.

Com a aprovação do Protocolo de Palermo em 2000, e sua ratificação pelo Brasil em 2004, a preocupação com o tema pelo governo levou à aprovação da Lei n. 11.106 (BRASIL,

2005), que alterou o art. 231 e acrescentou o art. 231-A ao Código Penal, referente ao crime de tráfico de pessoas. Os delitos permaneceram no Capítulo V, Título VI, que passou a ser denominado “Do lenocínio e do tráfico de pessoas”. Entretanto, se percebe que o complexo conceito trazido pelo documento internacional foi ignorado.

O delito do art. 231²⁸ passou a ser tipificado como “tráfico internacional de pessoas”, as alterações realizadas no caput do artigo foram apenas a adição da ação de “intermediar” e a substituição do termo “mulheres” por “pessoas”. Ainda, foi acrescido o art. 231-A²⁹, tratando sobre o “tráfico interno de pessoas”, sendo a promoção, intermediação ou facilitação, no Brasil, do recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de indivíduo que venha a se prostituir.

Nota-se como se deu um avanço extremamente limitado em tais novos dispositivos, permanecendo o enfoque na associação direta entre tráfico de pessoas e prostituição. No art. 231, as novidades se deram face à indeterminação do gênero do trabalhador do sexo e a adição de um novo núcleo do tipo penal – com o verbo “intermediar”. Houve, ainda, a revogação do parágrafo que trazia multa no caso de tráfico com finalidade lucrativa (§3º), colocando no mesmo patamar aqueles que se aproveitavam economicamente da migração para a prostituição de outrem (como traficantes, contrabandistas, facilitadores), daqueles que fazem parte de redes de ajuda, como amigos e familiares, que não possuem interesse econômico.

Quanto ao novo tipo penal que foi criado, esse buscou criminalizar o auxílio dado a prostitutas para se movimentarem dentro do território nacional. Percebe-se que os núcleos penais guardam semelhança com o estabelecido pelo Protocolo de Palermo, ambos dispendo sobre “recrutamento”, “transporte”, “transferência”, “alojamento” ou “acolhimento”. Entretanto, as semelhanças se limitam a tanto, pois, na verdade, houve uma intensificação punitiva e maior restrição ao movimento de trabalhadores sexuais. Desse modo, o movimento dentro do território nacional de prostitutas passou a estar sob a denominação de “tráfico interno de pessoas”.

²⁸ “**Tráfico internacional de pessoas**

Art. 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 (BRASIL, 2005, grifo nosso).

²⁹ “**Tráfico interno de pessoas**

Art. 231-A. Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa (BRASIL, 2005).

Essa falta de diálogo entre fontes legislativas no Brasil é demonstrada pelo fato de que, desde 2002, a prostituição é reconhecida no Brasil pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), da Secretaria de Trabalho³⁰. A redação da CBO traz em si uma visão humanizada da prostituta, descrevendo suas atividades sexuais, sua participação em ações educativas no campo da sexualidade, afirmando ainda a necessidade de participação em oficinas sobre sexo seguro, além de alertar que “no exercício de algumas das atividades podem estar expostos a intempéries e discriminação social, há ainda risco de contágios de dst, e maus-tratos, violência de rua e morte” (ME, [2020], online). Percebe-se a atenção dada à discriminação sofrida por tais trabalhadores, os vendo como profissionais conscientes de suas atividades.

A própria CBO, ao dispor sobre as áreas de atividades das profissionais do sexo, inclui em seu texto a necessidade de “minimizar as vulnerabilidades”, enfatizando o dever de se fazer acompanhamento de saúde integral, denunciar violência física e discriminação, além de combater o estigma social. Além disso, também traz a urgência de se “promover a organização da categoria”, que incluem ações como o combate à exploração de crianças e adolescentes, a participação em ações educativas do campo da sexualidade, a promoção da valorização profissional da categoria, entre outros (ME, [2020]). Essa visão humanizada pode ter se dado em razão da participação de grupos organizados de proteção às prostitutas na elaboração das características de profissionais do sexo, como a Associação das Mulheres Profissionais do Sexo da Bahia; grupo Davida – Prostituição, Direitos Civis, Saúde do Rio de Janeiro; Grupo de Mulheres Prostitutas do Estado do Pará; entre outros.

Voltando o foco para a legislação penal, em 2009, o Código Penal sofreu novas alterações referentes ao tipo penal do tráfico de pessoas, que se deu por meio da Lei n. 12.015 (BRASIL, 2009). O Título VI, da Parte Especial, passou a ter a seguinte redação: “Dos crimes contra a dignidade sexual”, e seu Capítulo V, “Do lenocínio e do tráfico de pessoas para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”.

Antes de discorrer especificamente sobre o tráfico de pessoas, houve outras alterações dignas de nota na lei penal. Primeiramente, modificou-se o tipo penal do art. 228, com a inclusão de “outra forma de exploração sexual” ao crime de favorecimento da prostituição. Além disso, o delito do art. 229, que tratava sobre a manutenção de casa de prostituição passou a dispor sobre a manutenção de “estabelecimento em que ocorra a exploração sexual”. A partir de tais redações ambíguas, é possível interpretar que o texto penal considera o

³⁰ Anterior Ministério do Trabalho, que foi extinto em janeiro de 2019, se tornando uma secretaria especial do Ministério da Economia.

exercício da prostituição como uma forma de exploração sexual, ao misturar ambos os conceitos. Não há qualquer regulamentação normativa que traga uma definição de “exploração sexual”, ou que faça diferenciação entre a prostituição como profissão e a exploração sexual sem o consentimento.

Especificamente no que tange o crime de tráfico de pessoas, o tipo penal do art. 231³¹ passou a ser intitulado: “tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual”. Na redação, retirou-se a ação de “intermediar” e adicionou-se como finalidade “outra forma de exploração sexual” além da prostituição. Ainda, alterou-se o parágrafo 1º numa tentativa de ficar consoante com a redação do Protocolo de Palermo ao equiparar as ações de “agenciar”, “aliciar”, “comprar”, “transportar”, “transferir” ou “alojar” às ações do *caput*. Além disso, retornou ao texto penal a penalidade de multa no caso de recebimento de vantagem econômica (§3º).

Cabe ressaltar que o emprego de violência, grave ameaça ou fraude se torna causa de aumento de pena (antes era qualificadora), dentro de um rol de hipóteses que o legislador considera a vulnerabilidade da vítima, como menoridade, enfermidade, parentesco, entre outros (§2º). Sobre esse aspecto, critica-se novamente que o uso de meios fraudulentos não é elemento essencial do crime, reforçando a irrelevância do consentimento de mulheres maiores de idade que, por livre vontade, exercem a prostituição. Assim, mantém-se a visão abolicionista frente à atividade sexual.

O art. 231-A³² sofreu mudanças similares ao mencionando no art. 231 quanto aos núcleos penais, às causas de aumento de pena e no caso de recebimento de vantagem econômica, isso sob a nova denominação “tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual” (BRASIL, 2009).

Paulo César Corrêa Borges (2013) já defendia a necessidade de regulamentação do tipo penal de tráfico de pessoas de forma a favorecer a proteção dos profissionais do sexo,

³¹ **“Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual**

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a 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.

§ 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.

[...]” (BRASIL, 2009).

³² **“Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual**

Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos.

§ 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.

[...]” (BRASIL, 2009).

haja vista que sua vulnerabilidade é potencializada pela discriminação que sofrem. O autor defende que no caso de prostituição realizada de forma voluntária e consciente por adultos, quando esses profissionais são submetidos a condições desumanas e degradantes, haveria descaracterização da exploração sexual e enquadramento no tipo penal de submissão a condições análogas a de escravo.

Dessa forma, a manifestação de vontade seria peça chave para que se fizesse distinção entre as figuras criminais associadas à prostituição. “[...]o vício do consentimento ou a mudança das condições propostas para o trabalho em outro país poderá acarretar a qualificação do trabalho como sendo em condições análogas à de escravo” (BORGES, 2013, p. 30). Dessa forma, haveria a transferência do enfoque da exploração sexual para a trabalhista, buscando respeito e proteção nos moldes do direito do trabalho, de forma a garantir a dignidade humana de indivíduos que pretendem permanecer atuando no mercado sexual.

Os tipos penais mencionados ignoraram a voluntariedade dos indivíduos que se dedicam à prostituição, o que, consequente, abre o leque de abrangência para aqueles profissionais sexuais que se deslocam dentro do Brasil, que vão para o exterior ou que estão vindo do exterior. Mesmo que não tenha havido qualquer forma de violência ou fraude (BORGES, 2013).

Apesar dessas alterações no Código Penal, os tipos referentes ao tráfico de pessoas ainda ignoravam as demais finalidades trazidas pelo Protocolo de Palermo, como a remoção de órgãos, o trabalho escravo, adoção ilegal, entre outros, sustentando em si a confusão entre exploração sexual e prostituição. Além disso, percebe-se que no documento internacional a definição de tráfico de pessoas abrange todo complexo processo de deslocamento de um país a outro, utilizando-se meios fraudulentos, com finalidade de exploração de indivíduos. Todas as fases desse processo eram ignoradas pelo Código Penal, que se limitava a criminalizar o deslocamento para prostituição.

O que especializa a definição penal de tráfico internacional em relação ao crime de favorecimento da prostituição e tráfico interno é a meta geográfica [...]Se prostituição é violência, é exploração em si, basta apenas o vislumbre de tal atividade para que se produza uma viagem como tráfico (VENSON, 2017, p. 578).

A respeito das duas alterações no Código Penal mencionadas - em 2005 e 2009, os autores Sprandel e Dias (2010) defendem que a inclusão da categoria “exploração sexual” foi fruto de debate que ocorreu no Brasil, desde os anos 1990, em um contexto de reivindicação

de direitos para crianças e adolescentes. O que pode ser demonstrado pela inclusão do art. 218-B, no Código Penal (BRASIL, 2009), visando eliminação da prostituição infantil em todas as formas, principalmente em razão do turismo sexual que ocorria em determinadas regiões do Brasil. Paulo César Corrêa Borges (2013, p. 31) defende que, com a mencionada tipificação da prostituição de menor de idade³³, “o legislador brasileiro deixou claro que o discernimento e, assim, a voluntariedade da prostituição é fato importante na compreensão do fenômeno criminal concernente à prostituição”.

Entretanto, na tipificação penal de tráfico de pessoas, o termo “exploração” não foi propriamente definido – como ocorreu no Protocolo de Palermo. “Tal categoria, apropriada no debate sobre o combate ao tráfico, acabou produzindo equívocos em função da confusão entre trabalho sexual de pessoas adultas e exploração sexual infantil” (VENSON, 2017, p. 576). Por causa dessa falta de consenso, os tipos penais poderiam ser usados como instrumento de repressão à prostituição.

Tais alterações na lei penal se mostram ainda mais discrepantes frente ao fato de que em 2006 o Ministério da Justiça e Segurança Pública aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2006). O detalhamento e discussão dessa política é foco do próximo capítulo da presente dissertação, no entanto, cabe adiantar que a política pública permanente brasileira sobre o tema adotou como definição da expressão “tráfico de pessoas”³⁴ o disposto no Protocolo de Palermo.

A Política Nacional abriu o leque de finalidades exploratórias do tráfico de pessoas, trazendo a expressão “para fins de exploração”. No entanto, assim como discutido do capítulo anterior sobre o Protocolo de Palermo, a redação se mostrou ambígua ao trazer a expressão “exploração da prostituição de outrem” como finalidade, além de adicionar o parágrafo 7º que torna irrelevante o consentimento dado pela vítima. Essa falta de posicionamento frente à prostituição como profissão abre margem para interpretações tanto daqueles que entendem os

³³ **Favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.**

Art. 218-B. Submeter, induzir ou atrair à prostituição ou outra forma de exploração sexual alguém menor de 18 (dezoito) anos ou que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, facilitá-la, impedir ou dificultar que a abandone:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos (BRASIL, 1940b).

³⁴ “Art. 2º Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos” (BRASIL, 2006).

trabalhadores sexuais como indivíduos com autonomia de vontade, como daqueles que entendem como vítimas que devem ser salvas. Para Piscitelli (2012), ao não se definir o termo “exploração”, a Política acabou por reiterar a formulação do Código Penal da época no que diz respeito à prostituição.

O tráfico de pessoas se tornou uma temática incorporada em diversos setores da sociedade, com a criação de comitês nacional e regionais de enfrentamento, além da realização de capacitação e campanhas no país e no mundo, que deram maior visibilidade ao tema. De acordo com Piscitelli (2012), importantes coalizões de mulheres brasileiras tomaram o tráfico de pessoas como tema de trabalho, realizando vinculações entre prostituição e tráfico de mulheres partindo da ideia de que um dos efeitos da globalização sobre as mulheres se deu na forma de mercantilização do corpo.

Por outro lado, ao realizar análise de movimentos feministas brasileiros e seu posicionamento frente à prostituição, os autores Corrêa e Olivar (2010), pautados em estudos de campo, defendem que é possível encontrar no Brasil uma diversidade de posições misturando ambivalência e algumas abordagens abolicionista. A autora Andreia Skackauskas (2014) - em sua pesquisa sobre narrativas encontradas em organizações feministas no Brasil - faz a seguinte divisão: a) foram encontrados alguns posicionamentos abolicionistas; b) outros grupos com posicionamento intermediário, que não se opõem à regulamentação da prostituição como profissão, no entanto, entendem a atividade como objetificação da mulher; c) outros grupos trazem abordagens em termos de saúde sexual, empoderamento das prostitutas, mas disseminando discursos de exploração patriarcal dessas; d) por fim, outros grupos trazem a visão de prostituição como escolha, estando dentro do âmbito de autonomia do corpo das mulheres, rejeitando a ideia de mercantilização do corpo.

A heterogeneidade mencionada também está presente nas novas expressões do feminismo, exemplificando por meio da Marcha das Vadia que, apesar de abarcar ampla diversidade de pensamentos, traz um discurso de respeito às profissionais do sexo. Outro exemplo são as publicações feministas alternativas na web, em que jovens feministas discutem a autodeterminação do corpo e autonomia da vontade das mulheres³⁵. Dentro dessa heterogeneidade de vertentes no feminismo brasileiro, Piscitelli (2012) conclui que a agenda feminista não tem como prioridade nem o tráfico de pessoas nem a prostituição, apesar de reconhecer o tráfico de pessoas como problema importante a ser combatido.

³⁵ Para fins ilustrativos, menciona-se alguns grupos do Facebook que trazem essas discussões: Agora É Que São Elas; Desintoxicação do Romantismo; Girl Power Feminist; Feminista; Feminismo Sem Demagogia.

Quando ao posicionamento estatal frente ao tema, Piscitelli (2012) defende que dentro do diversificado contexto brasileiro de posições frente à prostituição supramencionado, tem-se como destaque no cenário político a visão abolicionista, em que as autoridades com poder de fala disseminam o discurso da prostituição como exploração do corpo e da vida das mulheres, correlacionando diretamente ao tráfico de mulheres para exploração sexual. Por outro lado, Corrêa e Olivar (2010) defendem não haver possibilidade de concluir categoricamente que as políticas brasileiras são abolicionistas e criminalizantes. Os autores pautam seus argumentos com base na posição do governo frente às Nações Unidas e na formulação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³⁶. Desse modo, trazem a visão de que há uma neutralidade na alta arena política, enquanto as posições abolicionistas circulam no plano social, inclusive entre vertentes feministas.

Sob outro aspecto, Venson (2017) ao realizar análise de processos-crimes³⁷ referente ao delito de tráfico de pessoas, percebe que, nos datados ao redor de 1995, a prostituição era vista como atividade tolerada, mas não entendida como trabalho pelos funcionários da lei. É importante ter-se em mente que, na época, o tráfico de pessoas ainda não era um assunto midiático de destaque, nem fazia parte da agenda das políticas públicas no Brasil.

A autora percebe como na prática policial há a confusão entre os delitos de tráfico, de favorecimento da prostituição e o combate ao turismo sexual - uma categoria de difícil definição e que não é tida como crime no Brasil. Para Venson “(...) a polícia justifica o combate ao tráfico com o argumento de que é uma das metas do governo estadual o combate ao turismo sexual, à prostituição e todos os seus desdobramentos” (2007, p. 580). Dessa forma, é possível entender que o combate ao tráfico é agregado a um histórico de combate policial à prostituição e às prostitutas. Cria-se um discurso pautado na impossibilidade de obter vantagens financeiras com o trabalho sexual, o que leva às mulheres ficarem presas por dívidas impagáveis. Tal situação coaduna com a narrativa de que a prostituição não é um trabalho, mas sim um abuso. Assim, nos processos analisados, essa ideia de vantagem financeira é entendida como “engano”, que junto com a noção de vulnerabilidade não são elementos definidores do tráfico, apenas aumento de pena (VENSON, 2017).

Além disso, em razão da punição das redes auxílio, a autora destaca os recorrentes casos em que uma amiga indica a outra para o trabalho, ou quando um familiar financia passagens aéreas, pessoas essas que acabam condenadas por tráfico de pessoas. Mesmo com a

³⁶ Os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas contêm metas voltadas à proteção das prostitutas autônomas, de modo que não haja sua vitimização.

³⁷ De acordo com a autora, foram analisados 12 processos-crime, entre os anos de 1995 e 2012, no Goiás e no Ceará.

posterior alteração do tipo penal, “a definição convencionada de *exploração sexual* parece já estabilizada e é normalizada a equação entre prostituição e exploração” (VERSON, 2017, p. 587).

Por outro lado, Castilho (2008) ao analisar sentenças judiciais³⁸ sobre o tráfico de pessoas, concluiu que as profissionais do sexo são posicionadas como vítimas, nas quais recaem desqualificações morais. Para a autora, a preocupação central não se dá frente essas mulheres consideradas “imorais”, mas sim em relação ao “risco” que colocam à ordem pública. “A tensão entre as articulações ‘prostituta desviada infratora’ e ‘prostituta vítima passiva’ é justamente o que sustenta o combate à prostituição” (VENSON, 2017, pp. 573-574). Sendo que nos processos judiciais é mantida uma ideia central de que o consentimento da vítima é irrelevante para que seja configurado o crime de tráfico de pessoas.

Antes de mencionar a última alteração do Código Penal, que mudou o tipo de tráfico de pessoas de forma que coadunasse com o disposto no Protocolo de Palermo, cabe analisar uma importante Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Essa foi instaurada em 2012 e publicada em 2014 e teve como finalidade investigar o delito de tráfico de pessoas no Brasil no período de 2003 a 2011, levando em conta a vigência da Convenção de Palermo.

No relatório final da CPI há o reconhecimento de que o tráfico de pessoas é praticado com diversas finalidades, entre elas: aliciamento para a exploração sexual, aliciamento para o trabalho escravo, tráfico para retirada de órgãos, tráfico de crianças para adoção clandestina, entre outros. Dessa forma, o texto critica o modo como o delito era tratado até então no Código Penal, não dispondo de todas as hipóteses delitivas, nem dando tratamento específico a diversas condutas, se limitando à exploração sexual. Além disso, concluiu que “[...] o Brasil ainda não possui leis que dão conta por completo de medidas para a prevenção do crime, a proteção às vítimas e a responsabilização dos envolvidos” (BRASIL, 2014, p. 20).

Ao abordar o tema da prostituição, formou-se o seguinte entendimento:

“[...]o exercício da prostituição não configura crime. Crime é explorar a prostituição alheia. Assim, se uma mulher brasileira quer exercer a prostituição em Portugal e conta com a ajuda de alguém para a compra da passagem, ela não pratica crime, mas quem lhe empresta o dinheiro, por exemplo, sabendo da finalidade, pratica o crime

³⁸ A autora analisou 23 decisões, sendo 19 de primeiro grau e 4 de segundo grau, em acusações que tiveram como base o art. 231 do Código Penal. As sentenças abarcam o período de 2004 a 2008 e foram proferidas por juízes federais das seguintes cidades: Araraquara, Curitiba, Campo Grande, Natal, Fortaleza, Salvador, Goiânia, Uberlândia, Manaus, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Paulo; e por juízes estaduais de: Miranda (MS), Ituiutaba (MG) e São João do Triunfo (PR). Já os acórdãos abarcam o período de 1999 e 2006 e foram proferidos pelos Tribunais Regionais Federais da 2ª, e 4ª e 5ª Região (Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife) e pelo Tribunal de Justiça do Paraná.

de tráfico. [...] O consentimento livre não exclui o crime.” (BRASIL, 2014, pp. 26-27).

A partir desse texto, resta claro a visão abolicionista de criminalizar qualquer forma de auxílio à prostituta para se inserir no mercado sexual, mesmo quando há a intenção dela, entendendo tal situação como “exploração da prostituição alheia”. Essa visão da Comissão é demonstrada novamente, ao se discorrer sobre o consentimento no Protocolo de Palermo. O texto reconhece que no caso de crianças e adolescentes menores de 18 anos, o consentimento é irrelevante para a configuração do tráfico, já no caso de pessoas adultas, há a necessidade de se comprovar o vício de consentimento. No entanto, o relatório da CPI entende que não há impedimento para que o Brasil “continue desconsiderando o consentimento válido de pessoa adulta no tráfico para fim de prostituição” (BRASIL, 2014, p. 34), baseando-se na ratificação da Convenção de 1949³⁹, que não foi revogada.

Apesar desse entendimento inicial, no decorrer da CPI diversas autoridades, acadêmicos, políticos e outros participantes foram ouvidos⁴⁰. O relatório conta com o depoimento de Ela Wiecko de Castilho, que ao se pronunciar criticamente sobre o tema do consentimento, destaca a dificuldade legal que existe em se diferenciar criminalmente o indivíduo maior de 18 anos que pratica a prostituição de forma consentida (pois não é atividade ilícita), daquele indivíduo vulnerável que não tem capacidade de emitir um consentimento válido. Assim, não há um consenso sobre tais definições, o que leva a uma confusão entre: prostituição, tráfico de pessoas, migração e exploração sexual (BRASIL, 2014).

Tema constante foi a discussão sobre a necessidade de se dar visibilidade a outras formas de tráfico recorrentes no Brasil, como no caso de trabalho escravo, presente tanto no setor urbano quanto no rural, de trabalhadores nacionais e estrangeiros. Ainda, destaca-se a questão extremamente recorrente da servidão por dívidas e exploração de trabalhadores, principalmente no meio rural, por meio da figura do “gato”⁴¹. No plano interno, o tráfico tomou o nome de aliciamento, sendo que a finalidade principal é de exploração do trabalho.

³⁹ Para tal normativa internacional, a distinção entre prostituição forçada e voluntária não tinha relevância, as prostitutas não eram vistas como indivíduos com poder de autodeterminação. Assim, considerava o consentimento dessas como irrelevante.

⁴⁰ Prestaram depoimentos: peritos criminais; coordenadores de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas dos Estados; coordenador-geral da Comissão de Erradicação do Trabalho Escravo; procuradores do trabalho; juízes criminais; delegados de polícia; presidente do Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescentes; coordenador da Comissão Justiça e Paz; deputados estaduais; coordenadores do Conselho Tutelar; parentes de vítimas; entre outros.

⁴¹ Indivíduo que promete ao trabalhador remuneração alta para motivá-lo a se deslocar daquele local para outro, mas ao chegar ao destino acaba tendo sua mão de obra explorada.

Dessa forma, o tráfico de pessoas é colocado como um crime-meio, que é vinculado a execução de outros crimes (BRASIL, 2014).

Na CPI houve o estudo isolado de alguns estados brasileiros⁴², visando analisar as formas de incidência do tráfico de pessoas nesses locais. Apesar da maior ou menor existência de certas formas de exploração, houve preocupação generalizada com alguns pontos: a) exploração sexual de crianças e adolescentes, incluindo travestis menores de idade – muitas vezes são os próprios menores que buscam a atividade sexual e compram identidade falsa para viajar; b) adoções internacionais fraudulentas envolvendo brasileiros; c) tráfico de trabalhadores rurais, trabalho escravo de homens nos campos ou garimpos, no Brasil e no exterior; d) tráfico de pessoas que vêm do exterior para se ativar no setor têxtil, sendo indivíduos vulneráveis economicamente (BRASIL, 2014).

No relatório, graves críticas são tecidas aos mecanismos de regularização migratória, pois a grande burocracia gera um aumento no número de imigrantes irregulares, indivíduos esses que se tornam vulneráveis à exploração.

Receberam grande destaque os vários relatos de indivíduos que tiveram familiares entregues para a adoção de forma forçada. A maior parte das exposições trataram de crianças, principalmente recém-nascidas, que foram arbitrariamente subtraídas de suas famílias – inclusive com participação de membros de conselho tutelar, membros de hospitais e do sistema judiciário e promotoria. Geralmente são famílias de baixa-renda que têm crianças retiradas sob alegação de maus tratos, sendo que tais crianças são levadas para adoção num processo fraudulento. Criticou-se a cultura de “adoção à brasileira” e destacou-se a necessidade de medidas de combate. Ainda, discutiu-se se adoção irregular constitui ou não tráfico, em razão da inexistência da finalidade exploratória (BRASIL, 2014).

Outros casos reportados na CPI: casamento arranjado para crianças indígenas, aliciamento de jovens futebolistas menores de idade para exploração (adolescentes recrutados como jogadores de futebol, mas que acabavam sendo explorados sexualmente e/ou reduzidos à condição análoga à de escravo em alojamentos de responsabilidade de clubes de futebol); crianças e mulheres para o trabalho escravo doméstico e mercado internacional do sexo; mulheres aliciadas para trabalharem como cozinheiras ou lavadeiras no garimpo, mas que são obrigadas a se prostituírem; mercado clandestino de órgãos; casos de agências de modelo que levam jovens para o exterior para se tornarem prostitutas de luxo.

⁴² Goiás, Pará, Amapá, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Acre e Rio de Janeiro.

Uma Coordenadora de Comissão de Justiça e Paz defendeu que a exploração se dá, em grande parte, pois os indivíduos - crianças e adultos - buscam alguma forma de garantir o próprio sustento e de sua família, se encontrando situação extrema de vulnerabilidade econômica. “[...] a vítima desse crime nunca se reconhece como vítima, ela não se identifica, não aceita, não enxerga” (BRASIL, 2014, p. 66). Há o discurso de que a vítima se vê como culpada pela situação em que vive ao ser explorado, o que reforça a necessidade de criar-se melhores mecanismos de proteção a essas pessoas.

Percebe-se que nos depoimentos, em geral, gera-se uma confusão entre exploração sexual e trabalho sexual de adultos, havendo dificuldade em discernir quando se fala de prostituição consciente de indivíduos (que não é atividade ilícita), e quando se trata da exploração ilegal da prostituição. No entanto, mantém-se claro a visão de que os casos envolvendo menores de idade sempre são considerados como exploração sexual, haja vista que o consentimento é irrelevante para crianças e adolescentes.

É possível perceber que a visão preconceituosa e discriminatória frente à prostituição é predominante, visto como imoral e ilegal. A Vereadora de Oiapoque (AP) chega a afirmar que “prostituição voluntária e deliberada é um problema muito maior do que o tráfico de pessoas no Oiapoque” (BRASIL, 2014, p. 82). Comparação extrema que contrasta um crime violador de inúmeros direitos humanos com uma atividade que não é considerada ilícita pelo direito brasileiro.

Além disso, nota-se que nos discursos há o entendimento de que em casas de prostituição necessariamente ocorre exploração sexual. Muitas vezes, a visão das prostitutas é ignorada no discurso do tráfico de pessoas, mesmo quando essas expressamente exteriorizam sua vontade. A Coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ceará coloca que:

No Ceará, a maioria dos casos está em casas de prostituição e de massagem – existe muito preconceito contra esse meio. Em geral as vítimas não se consideram vítimas e não colaboram com a polícia, acham que a exploração é legítima. O aliciador é considerado uma pessoa que fornece oportunidades para a vítima. Os travestis, por exemplo, vários desejam trabalhar na Europa ou em outros Estados, onde se sentem mais valorizados. Também expressam o desejo de ganhar dinheiro com a prostituição, comprar casas e retornar a cidade de origem. (BRASIL, 2014, p. 130).

Observa-se nessa fala como foi feita uma relação direta entre prostituta e vítima de tráfico de pessoas, conceitos distintos, mas que são colocadas de forma que as atividades sexuais são tidas como necessariamente exploratórias. Além disso, há a invisibilização desses

profissionais sexuais como sujeitos de direitos, em que sua autonomia de vontade e autodeterminação sobre seu corpo é eclipsada.

Outro discurso digno de reprodução dentro de alguns casos investigados pela CPI se deu no Caso Belo Monte (PA), que se tratou de notícia sobre suposto esquema de exploração sexual de mulheres e adolescentes em um prostíbulo. Em investigação sobre o suposto tráfico interno de pessoas, houve a seguinte fala no relatório da CPI: “importante registrar que nenhuma vítima foi aliciada sob fraude, ou seja, todas sabiam que seriam exploradas sexualmente” (BRASIL, 2014, p. 373). Novamente se vê a obscuridade entre o entendido como prostituição consentida de maiores de idade – atividade que não configura crime – e a exploração sexual de indivíduos.

Nesse caso, a exploração a que esses indivíduos são submetidos decorre da precariedade a qual a atividade sexual é submetida, sem proteção trabalhista ou de direitos humanos.

Esse tema foi tão importante na discussão sobre tráfico de pessoas no Brasil, que durante a CPI, em 2013, foi realizada uma audiência pública para debater a regulamentação das atividades dos profissionais do sexo. O antropólogo Thaddeus Gregory Blanchette, que já entrevistou cerca de 2 mil prostitutas do Rio de Janeiro - das quais metade já viajou para o exterior para trabalhar ou está almejando, de acordo com o acadêmico -, em depoimento na audiência afirmou que “[...] as leis brasileiras sobre prostituição e sobre tráfico de pessoas são abolicionistas no seu intuito. Elas não miram na salvação, no resgate ou na ajuda às vítimas de trabalhos forçados, aos escravos etc. e tal, miram na eliminação da prostituição” (BRASIL, 2014, p. 378). Para o depoente há uma luta contra a migração de prostitutas e, além disso, critica o fato de que a atual lei brasileira trata como sinônimos 3 conceitos distintos: prostituição, trabalho sexual e exploração sexual.

Ainda na mencionada audiência, a Presidente do Grupo de Mulheres Prostitutas do Pará defendeu a regularização da profissão, inclusive como uma forma de combater a exploração sexual de crianças e adolescentes e de defender o direito de migrar das mulheres. Já na fala da Presidente da associação das prostitutas de Minas Gerais há a censura do desejo da sociedade em criminalizar a prostituição. Em linhas gerais, o discurso predominante na audiência foi o da necessidade de regularização de profissionais do sexo, pautado na defesa da liberdade individual, reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres – dentre eles, estando o direito de ser prostituta. (BRASIL, 2014).

No relatório final apresentado pela CPI, a comissão destaca a problemática da inadequação da legislação aos tempos atuais. Destacando a necessidade de se incluir os casos

de tráfico humano para fins de trabalho escravo. Critica a imprecisão de termos no conceito de tráfico internacional e interno de pessoas presente no Protocolo de Palermo. Menciona a

Inadequação da legislação no que tange ao tratamento jurídico da prostituição, inclusive diante das novas formas de exploração humana; [...] Falta de definições legais relativas à vulnerabilidade, à exploração sexual e outras formas de coerção; [...] Falta de distinção entre a situação da pessoa maior de 18 anos que vai praticar a prostituição de maneira consentida e a situação da pessoa dita vulnerável, que não é capaz de consentir validamente nesse tipo de atividade. (BRASIL, 2014, pp. 132-133).

A partir do desenvolvido até então, culminando com a realização de uma CPI, é possível entender o objeto de preocupação no que se refere ao tráfico de pessoas, que refletiu diretamente na Lei n. 13.344 de 2016.

Em 2016 a legislação penal brasileira se atualizou conforme os compromissos internacionais assumidos, ou seja, com doze anos de atraso da promulgação do Protocolo de Palermo. A Lei n. 13.344 (BRASIL, 2016b) revogou o art. 231 e o art. 231-A, acrescentando o art. 149-A⁴³ sob a denominação “Tráfico de Pessoas”, transferindo o delito para o Título I da Parte Especial – “Dos crimes contra a pessoa”, no Capítulo VI - “Dos crimes contra a liberdade individual”, deixando de ser tratado unicamente como crime contra a dignidade sexual. Finalmente a tipificação de tráfico de pessoas foi ampliado para abranger outras finalidades além da exploração sexual, incluindo a adoção ilegal – fruto de intensos debates na CPI supramencionada -, a remoção de órgãos, a submissão ao trabalho em condições análogas à de escravo; submissão a qualquer tipo de servidão.

Dentre as modificações dignas de nota está o fato de que o termo “prostituição” foi retirado do tipo penal, mantendo apenas a expressão “exploração sexual”, o que abre margem para uma mudança de posicionamento no contexto da associação direta da ideia prostituição como exploração sexual. Além disso, não há qualquer dispositivo expresso que torne o consentimento da vítima irrelevante, como se dava anteriormente em hipóteses que a vítima era entendida como vulnerável, o que corrobora com esse posicionamento.

Ainda, ao dispor sobre os meios para realização do tipo penal, o texto traz a expressão “mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso”, desse modo, pode-se entender

⁴³ “**Tráfico de Pessoas**

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV - adoção ilegal; ou

V - exploração sexual” (BRASIL, 2016).

que para configuração do crime de tráfico de pessoas, é necessário que a exploração se dê como resultado da vítima ter sofrido algum dos meios mencionados. O Código Penal não reproduziu expressões ambíguas do Protocolo como “situação de vulnerabilidade” ou “obtenção de consentimento de uma pessoa que tenha autoridade pela outra” ou “abuso de autoridade”. Essas expressões podem ser consideradas subjetivas, abrindo margem para interpretações arbitrárias - como no caso de mulheres que viajam sozinhas, que podem ser consideradas “vulneráveis” por autoridades policiais. Além disso, o documento internacional torna irrelevante o consentimento no caso de utilização dos meios fraudulentos, incluindo as expressões arbitrárias trazidas acima, o que possibilita a inclusão da atividade sexual sob o manto do tráfico de pessoas – o que não foi reproduzido na lei penal.

Desse modo, em vista do disposto no art. 149-A do CP, pode-se concluir que o legislador optou por desvincular a visão de prostituição como exploração sexual, cabendo aos aplicadores da lei trazer tal interpretação para os casos concretos. Assim, pode-se entender que, se houver válido consentimento para deslocamento com a finalidade de exercer a prostituição, no Brasil ou no exterior, não haverá enquadramento como tráfico de pessoas pela lei penal brasileira.

A Lei 13.344 de 2016 foi além da simples alteração do Código Penal, também trazendo dispositivos de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas. Na normativa, o Brasil estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nota-se como os princípios consagrados trazem como base o respeito à dignidade humana, também estabelecendo a promoção dos direitos humanos; a não discriminação por qualquer motivo, incluindo atuação profissional e situação migratória; atenção integral às vítimas. Tanto os princípios quanto as diretrizes são reproduções parciais do que dispõe a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2006), inclusive no universo das diretrizes específicas de prevenção e repressão do crime, e também da proteção e assistência às vítimas. Além disso, tornou oficial o Dia Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no dia 30 de julho.

As disposições sobre prevenção do tráfico de pessoas se deram de forma sucinta e genérica no art. 4º, que afirmou que essa se dará por meio de medidas intersetoriais nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, direitos humanos, entre outras áreas; também por campanhas socioeducativas e de conscientização; incentivo a participação da sociedade civil; e, incentivo a projetos de prevenção ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2016).

Especificamente sobre a proteção e assistência às vítimas, o art. 6º da lei traz diversos direitos como: assistência jurídica, social, trabalhista e de saúde; acolhimento e abrigo

provisório; atenção às necessidades específicas; prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais; atendimento humanizado. Além disso, dispõe sobre a interrupção da situação de exploração, a reinserção social, acesso à educação, formação profissional; recuperação física e psicológica. E ainda, prevê a assistência a vítimas brasileiras no exterior, independentemente de situação migratória, ocupação ou outro status. Percebe-se como traz rol de proteção mais abrangente que o previsto pelo Protocolo de Palermo (BRASIL, 2016).

Outros não tiveram visão otimista como a apresentada, como Benitez e Seferian (2019) que afirmaram que apesar dessa lei estar recheada de enunciações jurídicas esperançosas e progressistas, o texto legal possui em si profundas contradições. Para os autores, a norma traz disposições que, na realidade do Brasil, se mostram como impeditivas à efetivação das políticas públicas relacionadas, assim apenas sinalizam “promessas de políticas públicas exequíveis, mas inviáveis diante da agenda política implementada no país” (p. 138). Ainda, destacam a ineficiência de instituições na contenção dos ciclos de violência estrutural que pessoas em condição de vulnerabilidade se encontram, ou seja, as potenciais vítimas de tráfico de pessoas. Também criticam o fato de que o país passa por um desmonte de políticas sociais e aprofundamento do ajuste fiscal.

A maior contradição exposta pelos autores está no preceito da “não discriminação”, sendo que a realidade contemporânea do governo brasileiro passa por um processo de esvaziamento e extinção de políticas públicas de enfrentamento a opressões – não exclusivamente voltado às vítimas de tráfico, mas às minorias em geral. Exemplificado por meio da extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, além da “subordinação da discussão institucional de opressões, no bojo do governo Bolsonaro, a bandeiras moralizantes” (BENITEZ; SEFERIAN, 2019).

Outro aspecto apontado se dá nas disposições que tratam da atenção às vítimas, ameaçadas frente ao desmonte dos serviços públicos, principalmente da área da saúde, e ainda numa realidade de altas estatísticas de desemprego. Ou ainda no que corresponde ao artigo da lei que trata do incentivo à realização de estudos e pesquisas, num cenário de contingenciamento de gastos públicos em instituições públicas de ensino superior e corte sistemático de bolsas e investimentos de pesquisa (BENITEZ; SEFERIAN, 2019).

A partir de todo o exposto, é possível entender como se deu a evolução legislativa do tipo penal de tráfico de pessoas, levando em conta a preocupação com a vinculação entre prostituição e exploração sexual. Para tanto, observou os posicionamentos adotados pelos movimentos feministas, pela sociedade civil e pelo governo em vista da atividade sexual.

Após passar por cenário heterogêneos, a Lei 13.344 trouxe alterações positivas e dispositivos para a criação de um cenário propício para que se dê a devida atenção a temas preocupantes, como adoção ilegal, trabalho escravo contemporâneo, exploração sexual infantil, e para que se construa entendimento da prostituição de forma humanizada, entendendo-a como profissão digna.

No entanto, há a necessidade de efetivação dessa lei por meio de políticas públicas, para que não se torne letra morta. Para tanto, deve-se reestruturar e investir em políticas governamentais voltadas a serviços públicos, educação, saúde, para se ter uma base sólida para implementação dos preceitos trazidos na Lei 13.344.

2.2 Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração

Como já trazido até então na presente pesquisa, observa-se como há a tendência de se associar o fenômeno do tráfico a diferentes outras temáticas, como crime organizado, prostituição ou migração (AUSSERER, 2011). Nesse subtópico, aborda-se novamente o tráfico de pessoas como problema de migração, visando à especialização do tema no contexto brasileiro.

No capítulo anterior, subtópico 1.3, tratou-se da inter-relação entre tráfico de pessoas e migração - e entre política migratória e política criminal - no contexto internacional, tendo como enfoque o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes. Naquele momento, foi possível concluir que as políticas migratórias internacionais, principalmente em razão do posicionamento adotado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, têm uma forte associação de noções de soberania nacional e controle de fronteira. Desse modo, cria-se o fenômeno da “crimigração”, teoria assentada na perda progressiva dos direitos dos migrantes e, conjuntamente, na crescente criminalização de seus comportamentos, havendo a convergência de leis e políticas criminais e migratórias (GUIA; PEDROSO, 2015).

Portanto, por meio de estratégias repressivas e de combate à migração dos Estados, gera-se um contingente de migrantes irregulares suscetíveis às redes de facilitação: contrabandistas de migrantes, traficantes de pessoas. O uso de tais redes torna esses migrantes indivíduos extremamente vulneráveis à violação de direitos humanos, seja durante o percurso entre países, seja quando chegar ao país de destino, onde podem ter sua mão de obra explorada. Seus direitos ficam silenciados frente ao medo da deportação e da repressão policial pelo fato de estarem em situação irregular no país.

Nesse subtópico tem-se o intuito de discutir tal tema sob o enfoque da realidade migratória e legislação brasileira relacionadas ao tema. Assim, pretende-se discutir como se dá o histórico dos fluxos migratórios no Brasil; como se comporta a legislação brasileira frente ao fenômeno migratório; e a visão do Estado brasileiro frente à crimigração e à proteção dos direitos humanos desses migrantes. Acredita-se que tal perspectiva é extremamente importante para se refletir como se dá o tráfico de pessoas no Brasil, haja vista que a discussão do fenômeno migratório é de grande relevância para um efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Com base na doutrina de segurança nacional, tem-se a visão de que a luta contra o tráfico de pessoas é necessariamente uma luta contra a migração “ilegal” no país. Assim, as vítimas são transformadas em criminosas em razão da ilegalidade em que se encontram, enquanto o Estado é visto como uma vítima que precisa ser protegida desse fenômeno migratório. Essa vinculação entre tráfico e migração tem como finalidade a proteção do Estado, não do indivíduo, adotando medidas restritivas nas políticas migratórias e dificultando possibilidades de migração legal. Caroline Ausserer (2011) defende que políticas migratórias restritivas não geram a erradicação da migração não-documentada, mas apenas aumentam o número de migrantes clandestinos vulneráveis que se tornam força de trabalho baratas e disponíveis a serem exploradas.

[...]constatamos que não há mais tráfico por causa da chamada ‘crise das fronteiras’ e de uma relacionada perda de controle por parte dos Estados, pelo contrário, ocorre um aumento da prática do tráfico por causa de um aumento dos mecanismos de controle estabelecidos através do direito migratório e dos discursos analisados (AUSSERER, 2011, p. 114).

Percebe-se que, conforme foi diminuindo a necessidade de mão de obra imigrante barata de países e, conseqüentemente, seu interesse em receber imigrantes, as formas de migração que restaram foram o pedido de asilo ou a travessia de fronteiras de forma irregular (GUIA; PEDROSO, 2015). Tal controle fronteiro foi intensificado pelos atentados terroristas - destaque para o atentado nas Torres Gêmeas nos EUA em 2001 - em que se passou a defender o uso do direito penal como forma de repressão da migração irregular, o fenômeno chamado de “globalização do terror” já discutido no capítulo anterior (AMARAL; COSTA, 2017).

Já se pode adiantar que o Brasil não aderiu a essa perspectiva de crimigração, sendo a imigração irregular apenas uma infração administrativa. Além disso, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) buscou a humanização das

políticas migratórias, sendo responsável por diversas concessões de anistia a imigrantes irregulares. Por fim, observar-se-á como a nova Lei de Migrações tem seus princípios e diretrizes centrados na proteção dos direitos humanos dos migrantes, como será visto ao decorrer no subtópico.

É notório que, historicamente, a formação da sociedade brasileira foi (e ainda é) marcada pela imigração. De forma sintética, exemplifica-se com a chegada dos portugueses no Séc. XVI para exploração de riquezas, seguido pelos africanos para mão de obra escrava, além do grande fluxo de imigrantes europeus a partir de 1850, que vieram trabalhar na agricultura e indústria em desenvolvimento no Brasil, e o grande número de imigrantes oriundos, principalmente, da América do Sul, na década de 1990. Já no Séc. XXI, destaca-se os processos de imigração em massa de refugiados, como os vindos do Haiti e da Síria a partir de 2010, também os venezuelanos que entram no país desde 2015 (SILVA; JACOB, 2017).

Como discutido anteriormente, o posicionamento governamental e legislativo do país frente à imigração afeta diretamente os direitos trabalhistas e humanos desses indivíduos. A exploração da mão de obra em condições análogas à de escravo é uma realidade no Brasil, e se faz presente em diversos setores da economia, tanto no meio rural quanto urbano - principalmente na agricultura, na construção civil, na indústria têxtil. Essa situação afeta também os trabalhadores nacionais, no entanto, se observa a grande quantidade de estrangeiros entre os trabalhadores resgatados. “Sem falar em situações onde a mão de obra explorada é totalmente de imigrantes, na maioria das vezes em situação de ilegalidade no país, que são vítimas do tráfico de pessoas, ou são atraídos por falsas promessas” (SILVA; JACOB, 2017, p. 86).

Aqui se demonstra a relação direta entre a redução a condição análoga à de escravo⁴⁴ (art. 149, do Código Penal) e o tráfico de pessoas (art. 149-A, do Código Penal) - ambos crimes contra a liberdade pessoal. Como já explanado, para que se configure o tráfico de pessoas, há a necessidade de haver finalidade exploratória do indivíduo traficado, desse modo, tal exploração pode se dar na forma de escravidão contemporânea. O tráfico é o meio para qual a escravidão contemporânea é um dos fins.

Um importante fator migratório é o econômico, para alguns indivíduos migrar é questão de sobrevivência. Dessa forma, a existência de barreiras legislativas não é vista como

⁴⁴ De acordo com o art. 149 do Código Penal, é crime:

“Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência” (BRASIL, 1940b).

impedimento, mas apenas levam tais pessoas a procurar meios extralegais para migrar, o que os coloca em uma situação de extrema vulnerabilidade. Ao chegar no Brasil, esses imigrantes vulneráveis podem ser explorados em condições degradantes, tendo inúmeros direitos violados. Essa situação perdura, pois, esses sujeitos se encontram em situação irregular no país, se negando a pedir ajuda em razão do medo de deportação e repressão policial (SILVA; JACOB, 2017).

Para fins elucidativos, tem-se o caso da grande quantidade de bolivianos que entram no Brasil desde 2010, muitos de forma irregular, por meio de traficantes e contrabandistas de pessoas. Esse fluxo migratório tem cunho econômico, em razão dos problemas financeiros da Bolívia, com altas taxas de desemprego. O que se observa é que um grande número de bolivianos são resgatados em situações de trabalho escravo em São Paulo, onde atuam nas confecções de roupas. Na Bolívia já se inicia a lógica do endividamento e de descontos na remuneração do trabalhador, onde o trabalhador é submetido a uma dívida impagável (SILVA; JACOB, 2017).

Outro exemplo marcante no cenário brasileiro é a entrada irregular em massa de haitianos, também a partir de 2010, em que buscavam escapar da instabilidade política, violência, miséria econômica e epidemias no seu país de origem. O Brasil tem adotado políticas de acolhimento em relação aos refugiados haitianos, sendo que a CNIg concedeu “visto humanitário” para garantir a permanência dessas pessoas no Brasil. Ainda assim, não há garantia de acesso a oportunidades de emprego, regularização de documentos e outras medidas que permitam que os haitianos não se tornem vulneráveis à exploração laboral. “É nos canteiros de obras, que costumam ser flagrados casos de exploração de haitianos em condições de trabalho análogas às de escravo” (WROBLESKI, 2014, online).

De acordo com Silva e Jacob (2017), a trajetória dos imigrantes irregulares é marcada por diversas formas de vulnerabilidade. Primeiramente, a vulnerabilidade social e econômica, que os faz com que saiam de seus países em busca de melhores condições de vida; ainda, ao chegar ao Brasil, há a barreira do idioma e o isolamento social a que são submetidos, por fim, ainda há a vulnerabilidade a respeito do desconhecimento da legislação brasileira, o que os torna expostos a diversas formas de abusos, temendo realizar denúncias em razão de sua situação irregular no país. Os autores ainda defendem que tal problemática se dá principalmente em razão de políticas públicas deficientes adotadas pelo Brasil na proteção desses imigrantes, mas também em razão de uma proteção legal insuficiente que vigorava no Brasil até 2017, por meio do Estatuto do Estrangeiro.

O principal diploma que regulava a situação do estrangeiro no Brasil, até 2017, era o Estatuto do Estrangeiro – Lei n. 6.815 de 1980 (BRASIL, 1980), que seguia a doutrina de segurança nacional segundo o contexto ditatorial em que foi criado. De acordo com Pádua Fernandes (2011), essa doutrina no Brasil teve como fonte basilar a obra do General Golbery de Couto e Silva (1911-1987), que legitimou o regime militar que viveu o Brasil no período de 1964 a 1985, e trata da lógica de um Estado policial.

No Brasil, a primeira normativa que versou expressamente sobre segurança nacional como política migratória foi o Decreto n. 1.641, de 1907 – conhecido como “Lei Adolfo Gordo” (BRASIL, 1907), que dispôs sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. Tal lei determinou como casos de expulsão o comprometimento da “segurança nacional ou a tranquilidade pública” (art. 1º), além disso, estipulou que quando um estrangeiro for notificado de sua expulsão, o Poder Executivo poderá ordenar sua detenção até o momento de sua partida “como medida de segurança pública” (art. 7º).

Durante a ditadura militar no Brasil, foram estabelecidas diversas normativas que tratavam sobre o estrangeiro no Brasil, o Decreto-Lei n. 314 de 1967 (BRASIL, 1967), conhecida como “Lei de Segurança Nacional”, trazia em seu art. 3º o que compreendia a segurança nacional. A ideia defendida visava a preservação da segurança interna e externa, incluindo a guerra psicológica e guerra revolucionária, sendo definidos da seguinte forma:

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de **grupos estrangeiros**, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma **ideologia ou auxiliado do exterior**, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Ainda, o Decreto-Lei n. 941, de 1969 (BRASIL, 1969) reforçou a noção da necessidade de controle para garantia da ordem pública e social do Estado, a soberania e a segurança nacional, ao definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Tal noção já se percebe pelo preâmbulo da lei, ao demonstrar que os responsáveis por sua elaboração foram os ministros da marinha de guerra, do exército e da aeronáutica militar.

De acordo com Marcia Anita Sprandel (2015), a ditadura militar no Brasil defendia a necessidade de impedir o ingresso de estrangeiros no país, além de prender, deportar ou expulsá-los com base na doutrina segurança nacional. Essa noção reforça a ideia do “estrangeiro perigoso” presente nas normativas, em que se dificulta o ingresso e facilita a

saída desses indivíduos. Para a autora, dentro da noção de estrangeiros “indesejáveis” incluía-se quesitos de raça, cor, origem, faixa etária e estado de saúde, para além disso também traziam subjetividades ligadas a moralidade, aptidão ao trabalho e segurança nacional.

Até que, em 1980, com o Estatuto do Estrangeiro, a doutrina de segurança nacional atingiu seu ápice, pois a lei possuía em si diversos dispositivos de caráter segregacionista e arbitrário, além da previsão de vários crimes próprios de estrangeiro, dos quais muitos não foram recepcionados posteriormente pela Constituição Federal de 1988 (AMARAL; COSTA, 2017). Tal aspecto já é demonstrado pela redação dos dispositivos iniciais que traz a noção de resguardar e atender os interesses nacionais (art. 1º e 3º), atenção à segurança nacional e defesa do trabalhador nacional (art. 2º). Além disso, o art. 7º, II afirmava que não seria concedido visto ao estrangeiro que seja “considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”, essa expressão, por falta da definição de parâmetros, abria margem para interpretações discricionárias e subjetivas (BRASIL, 1980).

“Ou seja, a imigração tinha um caráter pragmático, somente seria concedido o visto permanente àqueles que atendessem aos ‘interesses nacional’, sobretudo no que tange ao desenvolvimento do país” (SILVA; JACOB, 2017, p. 93). Além disso, de acordo com o art. 26 do Estatuto, os vistos que foram concedidos pelo governo configuravam uma “mera expectativa de direito”, podendo ser obstado em razão da mera “inconveniência de sua presença no território nacional”, além de outras hipóteses, como a mencionada acima referente ao art. 7º, II.

Destaca-se o fato de que a normativa não dispunha de alternativa administrativa de regularização de uma situação migratória irregular, sendo a clandestinidade a única alternativa para tais imigrantes no Brasil⁴⁵, salvo anistia concedida em lei. Dessa maneira, além de inviabilizar a integração e aceitação dos estrangeiros na sociedade, há acentuação da situação de vulnerabilidade desses indivíduos, impossibilitados de regularizarem sua situação no país.

Assim, caso não houvesse anistia, para os imigrantes irregulares só restava a deportação. O instituto da deportação no Estatuto do Estrangeiro podia se dar sem qualquer fixação de prazo para saída voluntária, conforme a “conveniência dos interesses nacionais” (art. 57, §2º). Além disso, ainda havia dispositivo que previa a prisão do imigrante irregular previamente à sua deportação pelo prazo de sessenta dias (prorrogável pelo mesmo período), bastando ordem do Ministro da Justiça (art. 61). Por fim, no caso de imigrantes irregulares

⁴⁵ Art. 38. É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 13, itens I a IV e VI) e de cortesia (BRASIL, 1980).

que não pudessem ser deportados ou houvesse indícios de periculosidade ou se apenas sua presença for indesejada, caberia a eles a expulsão do Brasil (art. 62) (BRASIL, 1980).

Os autores Silva e Jacob (2017, p. 94), sobre a normativa do Estatuto do Estrangeiro, defendem que o texto afrontava diversos direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente, como o direito de ir e vir, o princípio da individualização das penas, a impossibilidade de prisão exceto se em flagrante ou mediante ordem judicial, entre outros.

A ‘doutrina de segurança nacional’ subjacente a todo o texto da norma, deixava os estrangeiros em situação de grave insegurança, a mercê da discricionariedade e da interpretação subjetiva dos aplicadores da lei [...] As inconsistências desta norma ficam ainda mais evidentes, quando analisada à luz dos preceitos introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988.

Em análise às discussões realizados no Congresso previamente à entrada em vigor do Estatuto do Estrangeiro, Sprandel (2015) assevera que inicialmente havia preocupação em relação a interesses “alienígenas” na Amazônia, que ameaçavam a soberania e os minérios brasileiros. Conjuntamente, preocupava-se com os religiosos estrangeiros que estariam aconselhando populações tradicionais a buscarem seus direitos, o que punha em risco a soberania nacional. Por outro lado, também havia discursos contra o favorecimento do governo militar a grupos econômicos estrangeiros e aquisição de terras também por estrangeiros.

A mencionada autora, ao analisar registros dos bancos de dados de discurso da Câmara dos Deputados, demonstra como durante a Comissão Mista - que examinava o projeto de lei que se tornou o Estatuto do Estrangeiro - houve discursos que o consideravam inconstitucional e obscurantista. O próprio presidente da Comissão afirmou que o projeto trazia em si forte hostilidade frente ao estrangeiro no Brasil, seja ele irregular ou não, o que prejudicaria o turismo, o comércio exterior e o intercâmbio de conhecimento (SPRANDEL, 2015).

Também houve fortes críticas ao subjetivismo e alto grau de arbitrariedade que a expressão “interesses nacionais” denotava, dando poderes autoritários contra estrangeiros. Em todo o projeto foram feitas 34 emendas parlamentares de vários partidos, fundamentadas principalmente no excesso arbitrariedade e criticando a doutrina de segurança nacional. No entanto, foram apenas acatadas duas dessas emendas no parecer do relator, o que gerou reação imediata de diversos políticos e de outros setores da sociedade brasileira, até mesmo da mídia, criticando o caráter arbitrário da lei – inclusive, chegou à Câmara dos Deputados documento com mais de 17 mil assinaturas contra a normativa (SPRANDEL, 2015).

No entanto, os responsáveis pelo teor do projeto de lei ainda mantinham seu posicionamento, afirmando a necessidade do Brasil se defender dos “malfeitores” que eram os imigrantes. Assim, baseado no interesse nacional, afirmavam que os estrangeiros vinham ao país para praticar o mal, necessitando de lei eficiente para que se possa manter a ordem interna contra esses estrangeiros nocivos.

Para que o Estatuto do Estrangeiro fosse aprovado em meio às fortes críticas contrárias, foi utilizada regra constante no art. 51, §3º da Emenda Constitucional n. 1 de 1969 (BRASIL, 1969), sobre processo legislativo – que tratava na época de aprovação de projeto de lei por decurso de prazo. De acordo com Sprandel (2015), foi realizada a seguinte manobra: a votação do projeto de lei foi marcada para o último dia do prazo, na data da sessão diversos apoiadores do projeto não compareceram na Câmara dos Deputados visando não atingir quórum mínimo para a votação; mesmo assim, durante uma sessão tumultuada o projeto contou com cinco votos a favor e 193 votos contra; no entanto, como não foi atingido o quórum mínimo, não houve votação no Senado e o projeto foi aprovado em razão do decurso do prazo.

Durante a vigência desse diploma, o Brasil passou a viver cenários que o Estatuto do Estrangeiro não conseguia regular de modo eficiente, como a emigração de brasileiros que passaram a viver em situação de vulnerabilidade no exterior; a imigração irregular de famílias de bolivianos e paraguaios em busca de trabalho; a imigração massiva de haitianos, e ainda, a dos venezuelanos, entre outras (OLIVEIRA, 2017).

A partir desse panorama, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), apesar de ter sido criado pelo Estatuto do Estrangeiro, passou a emitir Resoluções sobre questões pontuais que promoveram avanços em questões de proteção humanitária. Além disso, por diversas vezes, o Brasil concedeu anistia aos imigrantes irregulares para diminuir sua situação de vulnerabilidade. Apesar da importância dessas medidas, o que se observou como resultado foi a criação de um emaranhado normativo que não afrontava com profundidade as questões migratórias, havendo necessidade de uma normatização efetiva (OLIVEIRA, 2017). Dessa maneira, o que se via durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro era uma realidade em que a legislação não correspondia aos anseios da sociedade na questão migratória, apesar de o Brasil não possuir uma efetiva política migratória restritiva, com base nas ações adotadas pelo CNIg.

De acordo com Paulo Henrique Faria Nunes (2018), nas últimas décadas o tema das migrações ganhou destaque nos organismos globais e regionais. Assim, apesar das diferentes perspectivas sobre o tema adotado pelos países, o autor defende uma aparente tensão, de um

lado estão os países mais desenvolvidos em que se observa endurecimento das políticas migratórias, ascensão de partidos e movimentos nacionalistas, além de um crescente xenofobismo. Por outro lado, grande parte dos países da América Latina tem incorporado princípios e recomendações humanitárias sobre migrantes, refugiados e grupos em situação de vulnerabilidade em suas legislações internas. Afirma, ainda, que esses países estão no caminho de adequar sua legislação aos principais instrumentos internacionais de direitos humanos e, no caso do Brasil, uma adequação à Constituição Federal.

Em um cenário em que o governo brasileiro era pressionado a atualizar sua lei migratória, predominaram os discursos que buscavam assegurar os direitos dos migrantes. Até que, em 2017, foi aprovada a nova Lei de Migração em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, visando colocar a normativa migratória brasileira em consonância com a Constituição Federal. Oliveira (2017) reforça que essa lei representou significativo avanço aos direitos dos migrantes, transferindo o anterior enfoque na doutrina de segurança nacional para a garantia dos direitos humanos dos migrantes, se referindo tanto aos estrangeiros que estão no Brasil, quanto aos brasileiros que estão no exterior.

A Lei de Migração reconhece a supremacia dos tratados em seu texto legal⁴⁶, além de ter como princípio a aplicação da regra mais favorável⁴⁷. “O imigrante, antes visto como uma possível ameaça, agora é objeto de proteção, mormente nas situações de conflitos armados, perseguições contra grupos minoritários e tráfico de pessoas” (NUNES, 2018, p. 11). Tal lei sintetiza, por meio de seus princípios e diretrizes, práticas que já vinham sendo adotadas pelo governo brasileiro nos últimos anos. Exemplo dado é a acolhida humanitária que os imigrantes haitianos têm recebido, em que o CNIg concede visto permanente por razões humanitárias. Além disso, a lei trouxe em si elementos existentes na Constituição Federal e em normativas internacionais.

Apoia-se a visão de Amaral e Costa (2017) que afirmaram que tal normativa foi de encontro às correntes atuais das potências internacionais, como EUA e diversos países europeus, pois traz como princípio a “não criminalização da migração” (art. 3º, III), além de prever que ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias (art. 123). Além disso, traz os seguintes princípios e diretrizes: a promoção de entrada regular e de

⁴⁶ Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Art. 4º, § 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, **independentemente da situação migratória**, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

⁴⁷ Art. 122. A aplicação desta Lei não impede o tratamento mais favorável assegurado por tratado em que a República Federativa do Brasil seja parte.

regularização documental; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações dos migrantes; a proteção ao brasileiro no exterior; o repúdio a práticas de expulsão ou deportação coletivas, entre diversos outros dispositivos que reforçam a proteção humanitárias dos migrantes (art. 3º).

Ao tratar sobre as garantias do migrante (art. 4º), a lei visou trazer uma situação de igualdade entre o migrante e o brasileiro quanto aos direitos fundamentais, consoante a Constituição Federal e tratados internacionais. “O legislador brasileiro não se preocupou em definir direitos, mas, antes, assegurá-los. Por isso o emprego dos verbos ‘garantir’ e ‘assegurar’ no caput do art. 4º da LDM” (NUNES, 2018, p. 49) – LDM se referindo a Lei de Migração. E, assim como no art. 5º da Constituição Federal, não trata de um rol exaustivo. Cabe ressaltar que esses direitos e garantias são assegurados independentemente da situação migratória, ou seja, preza-se pela proteção tanto dos imigrantes regulares quanto dos irregulares, o que foge da visão do estrangeiro como “perigoso” ou “criminoso”, buscando integração dele na sociedade.

Esse e outros aspectos refletiram uma mudança de perspectiva, visando a superação a doutrina de segurança nacional. Como exemplo, o fato de estabelecer procedimento menos burocrático para a concessão de vistos, além de reduzir as hipóteses de denegação – não trazendo quesitos subjetivos como “interesse nacional” – além de trazer hipóteses de acolhimento de imigrantes em razão de situações de ameaça, por meio da concessão de vistos humanitários (art. 9º, 10 e 14). Também cabe destacar o art. 14, §5º que trata da possibilidade de concessão ao imigrante um visto temporário para trabalho, não necessitando de prévio contrato de trabalho ou vínculo empregatício (BRASIL, 2017a).

Quanto ao instituto da deportação, o art. 50 estabelece que o estrangeiro irregular será notificado para que se regularize no prazo de sessenta dias (prorrogável por igual período). Nesse caso, não há qualquer restrição à circulação desse indivíduo nem previsão de prisão como havia no Estatuto do Estrangeiro, coadunando com a diretriz de “não criminalização da migração” (SILVA; JACOB, 2017). Além disso, caso não haja a regularização, a deportação se dará com base em procedimentos que respeitem o contraditório e a ampla defesa do estrangeiro, além do direito a receber assistência judiciária (art. 51).

Relativamente à expulsão, a Lei de Migração traz como causas o cometimento de crimes⁴⁸ pelo estrangeiro, devendo haver condenação com sentença transitada em julgado. No entanto, não ocorre a expulsão no caso de o estrangeiro ter filhos dependentes, ter pessoas brasileiras sob sua tutela, ter companheiro no país, ou então, morar no Brasil por um longo período (art. 55, II). Assim como na deportação, será garantido ao expulsando o direito ao contraditório e a ampla defesa, além de assistência judiciária. Importante inovação foi o art. 59 que estabelece que enquanto não houver decisão no processo de expulsão, a situação migratória do indivíduo será considerada regular (BRASIL, 2017a).

[...]a Nova Lei de Migração apresenta-se bastante progressista, se comparada para com o revogado Estatuto do Estrangeiro. As previsões contidas no dispositivo atual, mostram-se em sintonia não apenas com a Constituição Federal, mas também em relação às normas internacionais de Direitos Humanos (SILVA; JACOB, 2017).

A Lei 13.344 de 2016 que alterou o Código Penal, discutida no tópico anterior, havia trazido modificações ao Estatuto do Estrangeiro, inserindo importante artigo que garantia residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas, mesmo que tenham entrado irregularmente no país, além de contemplar a reunião familiar. De acordo com o disposto: “Art. 18-A. Conceder-se-á residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, **independentemente de sua situação migratória** e de colaboração em procedimento administrativo, policial ou judicial.” (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Esse dispositivo foi trazido novamente à Lei de Migração por meio da autorização de residência:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

II - a pessoa:

g) tenha sido **vítima de tráfico de pessoas**, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

Desse modo, aqueles estrangeiros que foram vítimas de tráfico de pessoas, submetidas ao trabalho escravo ou tenham sofrido violação de direitos podem obter autorização de residência visando a permanência no Brasil. Esse dispositivo abrange os exemplos dados acima referente aos bolivianos e aos haitianos, sendo que muitos deles são traficados de seu

⁴⁸ Crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, ou crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional (art. 54, §1º, BRASIL, 2017a).

país de origem e são submetidos ao trabalho escravo contemporâneo ao chegar no Brasil (SILVA; JACOB, 2017).

A norma mencionada é de tamanha importância, pois em conjunto com a possibilidade de regularização da situação migratória, visa-se atacar exatamente a situação de vulnerabilidade em que esses estrangeiros irregulares são submetidos. Assim, quebra essa cadeia de exploração laboral, medo de deportação e repressão policial. O que coaduna com o já mencionado art. 14, §5º, que possibilita a concessão de visto de trabalho para imigrante.

Outro importante avanço trazido pela lei foi colocar fim à insegurança jurídica ao extinguir os crimes próprios para estrangeiros e criar o tipo penal de “promoção de migração ilegal”, inserido no art. 232-A⁴⁹, do Código Penal (BRASIL, 1940b). Esse preceito busca a criminalização da atuação dos chamados “coiotes”, que são aqueles indivíduos que conduzem ou promovem meios para que imigrantes adentrem as fronteiras de um país de forma clandestina, recebendo retribuição financeira para tanto.

Na visão de Amaral e Costa (2017), há que se discutir o fato de que o tipo penal, ao estabelecer a finalidade de obtenção de vantagem econômica, acaba excluindo aqueles coiotes que visam uma vantagem não econômica, como a sexual, destoando inclusive do capítulo ao qual foi inserido: “Do lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual”. Os autores entendem que, se houver uma relação sexual consentida por maior de idade, a conduta se torna atípica. Por outro lado, destacam, de forma positiva, que essa especial finalidade de agir deixa de abranger a migração clandestina promovida por amigos ou familiares de forma solidária.

Questão digna de crítica foi o veto integral do artigo que concedia anistia aos migrantes em situação irregular que houvessem ingressado em território brasileiro até julho de 2016 (art. 118). Na mensagem de veto, argumentou-se que haveria esvaziamento da discricionariedade do Estado para acolher os estrangeiros, além do “risco” de entrada de imigrantes durante a *vacatio legis*, que poderiam requerer sua regularização (BRASIL, 2017b). Cabe ressaltar que a concessão de anistia não é fenômeno estranho ao Brasil, já sendo concedido outras vezes, além disso, esse preceito poderia ter dado estabilidade para muitos imigrantes que se encontram em solo brasileiro. De acordo com Oliveira (2017), tais

⁴⁹ **Promoção de migração ilegal**

Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

[...] (BRASIL, 1940).

justificativas superficiais ainda demonstraram percepções de setores governamentais que remetem a doutrina de segurança nacional, que vê o imigrante como ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais.

De modo geral, é nítida a preocupação da Lei de Migração com a proteção dos direitos humanos e fundamentais dos migrantes, não excluindo aqueles que se encontram em situação irregular. Desse modo, esse novo marco legal abre um novo ciclo para as elaboração e implementação de políticas públicas migratórias com uma visão humanizada do migrante. E, assim, o enfrentamento ao tráfico de pessoas ganha bases legislativas sólidas e meios para proteger o migrante.

Para Côrtes e Silva (2019), ainda necessita-se de uma contínua e permanente busca pela efetivação da dignidade da pessoa humana dentro das relações trabalhistas, principalmente quando se trata de relações que tem como um dos polos, os imigrantes, considerados vulneráveis. “Seja pela falta de documentação, ou pela inacessibilidade dos meios formais de regularização, os migrantes acabam incluídos em um contexto de exploração indigna, com submissão a condições insalubres e perigosas” (CÔRTEZ; SILVA, 2019, p. 8). Isso, pois quando se fala na situação do trabalhador migrante no Brasil, muitos chegam ao país em situações marginalizadas, procurando melhores condições de vida, configurando uma cifra oculta de indivíduos que não conseguem pedir a autorização para o trabalho no país. De acordo com os autores, em razão da informalidade da situação migratória, esses estrangeiros são os que enfrentam uma realidade severa, em que são submetidos a condições inumanas e análogas à de escravos para garantir sua sobrevivência.

Para além do contexto atual brasileiro, no entanto, discutir legislações migratórias é, sim, discutir estado nacional, sua potencialidade como espaço da diferença vis-à-vis as configurações políticas anteriores e seus limites atuais para lidar com essa mesma diferença (SPRANDEL, 2015, p. 165).

A partir do exposto, pode-se concluir que a concepção do migrante como ameaça, e não como indivíduos vulneráveis, deve ser vencida para um efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas. Isso ocorre, pois as políticas migratórias restritivas não consideram que a deportação ou a repatriação podem ir contra os interesses dos migrantes, que possuem altas chances de voltar a migrar (KEMPADOO, 2005). “A pessoa traficada não somente não obtém ajuda, mas, além disso, é exposta a políticas questionáveis, que aumentam a vulnerabilidade das pessoas em questão, e que também não solucionam o problema do tráfico” (AUSSERER, 2011, p. 119).

A própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz em si direitos fundamentais, que não fazem distinção de nacionalidade, com uso de termos como “ninguém” e “todos”⁵⁰. Além disso, o art. 3º, IV, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa, busca a promoção do bem de todos “sem preconceitos de origem” ou quaisquer outras formas de discriminação. Assim, independentemente da situação migratória do estrangeiro no Brasil, seus direitos devem ser respeitados, sendo um passo imprescindível para combater a rede de tráfico de pessoas e acabar com a vulnerabilidade desses indivíduos.

Com efeito, os imigrantes em situação irregular ficam desprovidos de qualquer estatuto jurídico e de cidadania, o que facilita a subjugação de, muitos deles, a organizações, por vezes criminosas, que operam transnacionalmente. Eles caem nas redes criminosas procurando melhores condições de vida e o acesso a cuidados mínimos de saúde, educação e trabalho (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 131).

Assim, é possível ter em mente que, em consonância com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e os Planos Nacionais que se seguiram, que incluíram como suas metas o aprimoramento da lei penal e de migração, houve inegável avanço legal. A Lei 13.445 de 2017, conjuntamente com a Lei 13.344 de 2016, sobre tráfico de pessoas, reforçaram a postura do Estado brasileiro de proteção aos direitos dos migrantes, com foco na repressão daqueles indivíduos ou organizações criminosas que fazem uso da migração para o cometimento de crimes. Com a revogação do ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração promete um cenário mais acolhedor e favorável aos imigrantes (SILVA, JACOB, 2017).

⁵⁰ Art. 5º **Todos** são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - **ninguém** será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - **ninguém** será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

III - **ninguém** será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a **todos** imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

XIV - é assegurado a **todos** o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XVI - **todos** podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIA E PENAL

Na história do Brasil, o tráfico de seres humanos e a escravidão possuem aspectos marcantes em razão das profundas raízes históricas, sendo o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão e o penúltimo a abolir o tráfico transatlântico (PACÍFICO; LEITE, 2011). Além da questão histórica, também é possível notar como os fatores socioeconômicos têm grande correlação com esses delitos no Brasil e no mundo, pois com a globalização dos mercados e o ápice do capitalismo, tem-se a ideia da constante necessidade de se produzir mais, com menores custos, havendo uma busca incessante pelo lucro.

No âmbito brasileiro, a realidade de um país em desenvolvimento possui em si problemas que intensificam o tráfico de seres humanos - como a falta de emprego, grande desigualdade social, desigualdade de gênero - que são determinantes para que indivíduos se tornem vulneráveis. A partir dessa realidade, busca-se observar as políticas públicas de repressão e combate ao tráfico de seres humanos no Brasil, haja vista que, com a assinatura do Protocolo de Palermo em 2004, houve o compromisso de constantemente combater esse grave delito, adotando a sua definição internacionalmente aceita, como já explanado anteriormente.

Para tanto, inicialmente se faz uma introdução conceitual sobre políticas públicas e sua relação com os direitos fundamentais, pois o tráfico de pessoas lida diretamente com a violação de direitos humanos, com a dignidade da pessoa humana colocada em perigo. Em seguida, observa-se como o governo brasileiro veio dando maior atenção a esse delito, principalmente a partir do ano de 2000, para que seja possível entender a atual situação das políticas públicas. Tendo-se em mente a impossibilidade de abarcar todo o grande número de ações e medidas realizadas pelo governo, primou-se pela análise das ações sob o mando do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que abarca tanto o aspecto migratório quanto o criminal por meio de diferentes órgãos.

Em um primeiro momento, realiza-se um panorama da política migratória brasileira para que seja possível entender sob que perspectiva o estrangeiro que entra no Brasil, de forma regular ou não, será tratado. Dessa forma, se explora o fator da vulnerabilidade desses indivíduos, principalmente no caso de imigrantes irregulares, o que os torna suscetíveis ao tráfico de pessoas. Como será exposto no decorrer do capítulo, atualmente a política migratória brasileira preza pela garantia dos direitos humanos dos migrantes e dos refugiados, adotando posturas de não criminalização das migrações, de acolhimento humanitário, entre outras.

No segundo momento, analisa-se a política pública permanente que trata diretamente do tráfico de pessoas: a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tal Política estabelece os princípios e as diretrizes de atuação, de forma que sua implementação se dá por meio da elaboração de Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que possuem duração determinada e estabelecem metas de curto, médio e longo prazo. Hoje em dia, está em vigor o III PNETP.

Para a preparação desse capítulo utilizou-se essencialmente informações disponibilizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

De acordo com Celina Souza, a definição de políticas públicas traz intrínseca a noção de que governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações no mundo real.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2007, p. 69).

Já os autores Daniel Vázques e Domitille Delaplace (2004) defendem que o objetivo final das políticas públicas é dar racionalidade às ações governamentais que se utilizam de recursos públicos, buscando, assim, o maior bem-estar de modo mais eficiente. Ainda, é possível observar essa racionalidade no seu ciclo de vida, sendo esse um processo infinito em que não há hierarquia entre as fases, como se mostra a seguir.

Primeiramente, (i) há o surgimento de um problema público, em outras palavras, um problema que afeta muitas pessoas, entra na agenda pública e passa a ser responsabilidade de algum órgão governamental que crie/analise as políticas públicas cabíveis (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). No presente trabalho, o problema público que se enfrenta é o tráfico de pessoas, e o órgão responsável direta e indiretamente pela formulação de políticas públicas sobre esse tema é a Secretaria Nacional de Justiça, do MJSP.

A segunda e a terceira fase do ciclo de vida das políticas públicas - (ii) estruturação do problema e construção das múltiplas possíveis soluções e (iii) tomada de decisões - são consideradas fases políticas, em que são refletidas as ideologias e os interesses em conflito dos agentes que criam as políticas públicas. Em suma, tais passos consistem em especificar as causas do problema, suas possíveis soluções e, dentre as soluções, refletir sobre qual(is) é a mais adequada tecnicamente frente às evidências que se possui (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004).

No Brasil, a política pública permanente de combate ao tráfico de pessoas é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – doravante apenas Política Nacional, que foi elaborada com participação de representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, sendo coordenada pelo atual Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse grupo de trabalho se dividiu em três subgrupos temáticos relativos aos eixos de prevenção, atendimento às vítimas, defesa e responsabilização, que se reuniram independentemente e apresentaram conclusões. Após a aprovação da proposta da Política Nacional, esta foi submetida à consulta pública pelo período de 17 dias em junho de 2006, visando maior mobilização da sociedade civil, até que foi instituída por Decreto em outubro de 2006 (MJ, 2010).

A quarta fase (iv) se refere à implementação das políticas públicas, ou seja, a sua colocação em prática (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). A implementação da Política Nacional, por ser complexa e multifacetária, se dá por meio da criação de Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que estabelecem metas de curto, médio e longo prazo que devem ser cumpridas dentro do período determinado para sua vigência. Atualmente está em vigência o III PNETP, aprovado em julho de 2018. Tais planos obedecem às diretrizes da Política Nacional.

Por fim, a quinta fase (v) é a avaliação, etapa técnica realizada em diversos momentos do ciclo, não apenas no final (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004). Durante a implementação dos PNETP diversos relatórios de monitoramento foram sendo publicados, trazendo dados que demonstravam metas e resultados obtidos com a concretização desses planos. No decorrer do artigo, focou-se em demonstrar os principais avanços concretos trazidos para a realidade brasileira em decorrência dessa implementação, assim como os problemas enfrentados na busca por esses dados.

Pode-se observar a dinamicidade da Política Nacional por meio dos PNETP, pois apesar de se tratar de uma política pública permanente, há a renovação do ciclo a cada novo Plano, que retorna à segunda fase de (re)estruturação do problema após refletir sobre o progresso realizado no Plano anterior. Desse modo, o ciclo de vida dessa política pública permanece vivo, o que permite sua renovação.

Como já mencionado, parte-se da ideia de que o principal objetivo das políticas públicas é dar racionalidade ao uso de recursos no cumprimento de atividades estatais. Assim, independentemente da atividade, o Estado deve fazer bem, de forma eficiente. No entanto, quando se trata do enfrentamento ao tráfico de pessoas, faz-se necessário trazer a perspectiva

de direitos humanos, pois se trata de fenômeno que coloca em risco valores fundamentais dos indivíduos, como liberdade pessoal, integridade física, liberdade sexual.

De acordo com Vázques e Delaplace (2004), ao se trazer essa perspectiva de direitos humanos para as políticas públicas, resta claro que há ênfase nas obrigações internacionais assumidas pelo Estado, devendo essas servir como molde das políticas, independente da forma como será realizada. No caso brasileiro, esse aspecto é demonstrado com a ratificação do Protocolo de Palermo e do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes, ambos sendo fruto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transacional – como discutido no primeiro capítulo.

Os mencionados autores, ao buscarem a resposta de como integrar a perspectiva de direitos humanos para as políticas públicas, afirmam que essa integração se dá “através da identificação das obrigações internacionais provenientes do Direito Internacional de Direitos Humanos aplicadas às ferramentas já existentes de PP” (VÁZQUES; DELAPLACE, 2004, p. 50) – PP se referindo a políticas públicas. Desse modo, necessita-se que a perspectiva de direitos humanos esteja presente em cada um dos processos formadores do ciclo de vida das políticas públicas, visando como objetivo final o cumprimento do direito de todas as pessoas – tal característica é o que a diferencia das políticas públicas tradicionais.

Assim, ao se tratar da estruturação do problema público, busca-se o exercício do direito relacionado a esse problema, por exemplo, no caso do problema da violência familiar, tem-se como objetivo o respeito ao direito a uma vida livre de violência. Quando se trata do tráfico de pessoas, almeja-se o exercício de diversos direitos tendo como objetivo maior a dignidade da pessoa humana, podendo-se mencionar o direito a uma vida livre de violência, a liberdade de ir e vir, liberdade de trabalho, liberdade sexual, entre outros.

Primeiramente, é importante ter em mente que quando se discute uma política pública, há a necessidade de entender o espaço que cabe ao governo na sua definição e implementação. Com base na teoria trazida por Celina Souza (2007), essa defende que existe uma “autonomia relativa do Estado” quanto a possuir um espaço próprio de atuação na definição de políticas públicas, que, entretanto, não deixa de ser permeável a influências externas e internas.

O principal foco analítico da PP está na identificação do tipo de problema que a PP visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da PP (SOUZA, 2007, p. 84).

O governo brasileiro sofreu pressões em âmbito internacional com a aprovação do Protocolo de Palermo em 2000, que foi seguido por pressões internas com a publicação de um estudo em 2002, trazendo indicadores reais sobre a incidência do tráfico de pessoas na sociedade brasileira, além de criticar a falta de medidas governamentais para enfrentá-lo. Isso resultou na entrada do tráfico de pessoas na agenda pública brasileira, seguida pela criação de uma política pública permanente sobre o tema, que será mais bem explicada a seguir.

Uma atuação mais intensa do governo brasileiro frente ao tráfico de pessoas é observada concretamente desde o ano 2000, pois em dezembro daquele ano foi realizado o primeiro Seminário Internacional, em Brasília, DF, visando discutir o tema em tela à luz do recém-aprovado Protocolo de Palermo. Desde então, o Brasil vem tomando posições e executado ações visando ao combate a esse delito, sendo feito inicialmente por meio de acordos de cooperação com organismos internacionais (MJ, 2010).

O seminário mencionado resultou na elaboração de um Programa de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, elaborado pelo Centro Internacional para Prevenção do Crime da ONU em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Tal projeto foi assinado em dezembro de 2001, com transferência de recursos ao Brasil em janeiro de 2002. Para garantir a implementação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas estabelecidas nesse programa, determinou-se que esse seria coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do então Ministério da Justiça (atual MJSP). Assim, a SNJ constituiu uma equipe e se tornou a principal responsável pelas políticas públicas brasileiras referentes ao tema, o sendo até os dias atuais (MJ, 2010).

É importante ressaltar ainda que, em 2002, foi realizada a primeira pesquisa referente ao tráfico de pessoas no Brasil, a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), dando ainda maior visibilidade ao tema. Pela primeira vez, houve um mapeamento do tráfico para fins sexuais no Brasil, apresentando de forma detalhada as rotas nacionais e internacionais, além de estatísticas (LEAL; LEAL, 2002). Esse demonstrativo aumentou as preocupações do governo acerca desse delito, o impedindo, de uma vez por todas, de permanecer inerte frente ao tema.

De acordo com Vázquez e Delaplace (2004), a realização de informes e avaliações sobre o cumprimento dos direitos humanos resultou no interesse crescente da comunidade internacional, o que refletiu nas preocupações internas dos Estados. Tais investigações estabelecem panoramas sobre a realidade empírica, demonstrando (a) a avaliação da situação dos direitos humanos da população em geral ou de grupos específicos, ou (b) a medição do

grau de descumprimento das obrigações do Estado – em matéria legislativa, administrativa, programática ou orçamentária para gerar condições propícias à realização dos direitos humanos no país.

Nesse contexto de aumento de visibilidade, a partir de 2004, a SNJ passou a firmar parcerias com os Estados brasileiros e demais Ministérios, além de lançar a primeira Campanha Nacional de esclarecimento sobre a questão, cujo tema principal foi o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. Ainda, no mesmo ano, o governo brasileiro ratificou o principal instrumento internacional de combate ao tráfico de seres humanos, por meio do Decreto n. 5.017 (BRASIL, 2004b), o Protocolo de Palermo. Até que em 2006 foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que contou com ampla discussão envolvendo a sociedade civil, os organismos internacionais e o governo brasileiro, havendo, ainda, a participação ativa de nove ministérios. Depois de concluída, houve sua submissão à consulta pública visando garantia de legitimidade, culminando na realização do Seminário “A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (MJ, 2010).

No entanto, antes de tratar sobre as políticas públicas propriamente ditas, cabe algumas considerações sobre a realidade atual do fenômeno do tráfico de pessoas em âmbito brasileiro. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, em parceria com o UNODC, publicou Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas, trazendo dados estatísticos sobre a incidência desse fenômeno no período de 2014 a 2016 (MJSP, 2017a), correspondendo aos dados mais recentes. Como demonstrado no decorrer do capítulo dois, por muito tempo o Brasil viveu uma desarticulação entre as fontes normativas e os órgãos que tratam do tráfico de pessoas gerando confusão na coleta de dados⁵¹, muitas das vezes eram usados tipos penais correlatos ao tráfico de pessoas para trazer dados sobre o fenômeno – ex: redução à condição análoga a de escravo (art. 149, Código Penal); crimes contra crianças e adolescentes presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente; crimes contra a lei de transplantes; entre outros.

Segundo dados do Ligue 180, no espaço de tempo mencionado, foram contabilizadas 317 mulheres vítimas de tráfico (nacional e internacional) para fins de exploração sexual, 5 homens e 166 pessoas que não tiveram seu sexo informado. No caso da finalidade de trabalho escravo, o número de vítimas foi de 123 mulheres, 52 homens e 82 sem informação. Apenas por esse mecanismo de denúncia, houve um total de 745 vítimas identificadas (MJSP, 2017a).

⁵¹ O Relatório conta com estatísticas do Poder Judiciário; do Sistema Penitenciário; da Polícia; da Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores; da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho; da Secretaria Nacional de Assistência Social/ Departamento de Proteção Social do Ministério do Desenvolvimento Social; do Sistema de Informação de Agravos de Notificação e do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes do Ministério da Saúde; dos mecanismos de denúncia – Ligue 180 e Disque 100; da Defensoria Pública da União (MJSP, 2017a).

O Ministério da Saúde e o Disque 100 não especificaram a forma de exploração, apenas o sexo da vítima, sendo que aquele informou um total de 301 mulheres vítimas e 107 homens, já esse informou 166 mulheres vítimas, 90 homens e 157 sem informação. No total, somando com os dados do Ligue 180, foram identificadas 1.566 vítimas no Brasil, no período de 2014 a 2016 (MJSP, 2017a).

O relatório informou que não há a preocupação em se informar a “nacionalidade da vítima” nos levantamentos de dados. Para se ter um parâmetro dessa informação, utilizou-se de dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho sobre trabalhadores encontrados em situação de trabalho escravo, que no período, alcançou 3.705 pessoas. Desse total, 224 eram estrangeiros, ou seja, pessoas que migraram para o Brasil em busca de trabalho. Diagnósticos revelam que esses trabalhadores são, em grande parte, formados por bolivianos, peruanos, chineses e bengalis (MJSP, 2017a).

Dados da Polícia Federal sobre número de inquéritos/ indiciamentos informaram que houve 137 inquéritos e 285 indiciamentos para tráfico internacional de pessoas para exploração sexual; 754 inquéritos e 1.383 indiciamentos para redução a condição análoga à de escravo; 47 inquéritos e 77 indiciamentos para tráfico internacional de crianças e adolescentes; 21 inquéritos e nenhum indiciamento de comercialização de tecidos, órgãos e partes do corpo humanos. Cabe ressaltar que, até 2016 o tipo penal de tráfico de pessoas apenas abrangia o tráfico para exploração sexual, desse modo, foram contabilizados tipos penais correlatos para se ter a dimensão do crime (MJSP, 2017a).

Já dados de processos criminais da Justiça Federal e Estadual (de 1º e 2º grau) contabilizaram um total de 825 processos de tráfico internacional de pessoas, 545 de tráfico interno de pessoas e 6.289 de redução a condição análoga à de escravo (MJSP, 2017a).

Percebe-se a falta de diálogo entre as fontes, que trazem diferentes dados e abordagens para se quantificar o número de vítimas, suas características e as formas de exploração a que são submetidas. No entanto, traz-se essas informações para que se tenha um panorama geral da incidência do tráfico de pessoas no Brasil, fugindo da mera discussão teórica, mas tendo-se ciência da impossibilidade de se ter a dimensão real desse fenômeno. Dado que, além da desarticulação da forma de coleta de dados, se trata de crime marcado pela subnotificação.

3.1 Políticas migratórias do Ministério da Justiça e Segurança Pública

O governo brasileiro conta com importantes órgãos de gestão migratória sob a alçada do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Primeiramente, fazendo parte da Secretaria Nacional de Justiça, está o Departamento de Migrações (DEMIG), responsável pela promoção dos direitos e garantias dos migrantes e refugiados, além disso, faz parte da estruturação, implementação e monitoramento dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, trata também de assuntos relacionados ao tráfico de migrantes e diversas outras competências relacionadas ao controle, decisão e normatização das políticas migratórias (MJSP, [2020c]).

Como órgão singular do MJSP, a Polícia Federal realiza o controle de fronteiras, as atividades de investigação criminal de infrações cometidas por organizações criminosas, além do cadastro, registro e emissão de documentos migratórios. Ainda, dentre os órgãos colegiados do Ministério, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) exerce importante papel na formulação da política nacional de imigração, especialmente no que tange atividades de imigração laboral, sendo supervisionado pelo DEMIG. Outros importantes órgãos são: o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que delibera sobre as solicitações de refúgio no Brasil e o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de fluxo migratório motivado por crise humanitária (MJSP, [2020a]).

Atualmente, não há um documento específico que discipline de forma abrangente a política migratória brasileira. Apesar da Lei de Migração (Lei n. 13.445 de 2017) dispor sobre a necessidade de se elaborar uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apadridia⁵², essa ainda não foi regulamentada, sendo que sua estruturação, implementação e monitoramento compete ao DEMIG (MJSP, [2020a]). Dessa forma, a política migratória brasileira é formulada principalmente pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg) por meio de Resoluções, com atuação conjunta de outros órgãos e com base em princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei de Migração. Como o recorte escolhido nessa pesquisa são as ações do Ministério de Justiça e Segurança Pública (MJSP), esse subtópico terá como enfoque

⁵² Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados (BRASIL, 2017).

principalmente as medidas e ações do CNIG e do Departamento de Migrações, que estão sob sua alçada.

A Lei de Migração, em seu art. 3º e art. 77, disciplina os princípios e diretrizes das políticas públicas migratórias brasileiras. No que tange o art. 3º, esse trata de forma geral sobre a política migratória, trazendo extenso rol:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017).

Observa-se como os princípios e diretrizes trazem uma visão humanizada do migrante, tendo como primeiro fundamento o respeito aos direitos humanos. Além disso, repudia qualquer forma de discriminação e expulsão/deportação coletivas, promove a acolhida humanitária e traz o direito à regularização documental. Também traz em si a igualdade de tratamento, participação cidadã e inclusão do migrante por meio de políticas públicas. Ainda,

baseado na proteção aos direitos humanos no migrante, preconiza a cooperação internacional, desenvolvimento das regiões fronteiriças e integração dos povos da América Latina.

De acordo com Nunes (2018), esse rol sintetiza práticas que já vinham sendo adotadas pelo Brasil, defendendo que a realidade vivida pelo país é fator determinante na elaboração e implementação das políticas migratórias. Assim, o legislador brasileiro optou por trazer no texto da LDM dispositivos que refletem a Constituição e instrumentos internacionais no concernente à proteção dos direitos humanos, como a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes⁵³ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁵⁴. O que vai na contramão do anterior Estatuto do Estrangeiro, que trazia princípios consoantes à realidade da ditadura vivida na época, como a soberania nacional, a liberdade relativa, a defesa do trabalhador nacional, entre outros (NUNES, 2018).

Já o art. 77 da LDM traz princípios e diretrizes específicas para os emigrantes, com um rol que dispõe sobre: garantia de prestação de assistência consular, promoção de condições de vida digna, promoção de estudos e pesquisas visando subsidiar a formulação de políticas públicas, atuação diplomáticas em defesa do emigrante brasileiro, ação governamental visando assistência às comunidades brasileiras no exterior, entre outros (BRASIL, 2017). O que reitera a ideia de proteção dos direitos humanos presente na política migratória.

Com já mencionado, importante responsável pela formulação da política nacional migratória no Brasil é o Conselho Nacional de Imigração, criado em 1980, mas que teve suas competências reformuladas recentemente pelo Decreto n. 9.873 de 2019 e Decreto n. 9.199 de 2017 – em razão da LDM. Suas principais funções, entre outras, são: a) formular a política nacional de imigração; b) coordenar e orientar as atividades de imigração laboral; c) opinar sobre alteração da legislação relativa à migração laboral; d) emitir resoluções de caráter normativo (MJSP, 2019d).

Desde a entrada em vigor da Lei de Migração, o CNIg já elaborou 41 Resoluções Normativas e uma Resolução Conjunta com o CONARE. Dentre aquelas, regulamentou principalmente questões relacionadas à concessão de autorização de residência e de visto temporários nas diferentes hipóteses; no caso da Resolução Conjunta, tratou sobre a

⁵³ A declaração traz em seu texto o compromisso de que os Estados irão considerar a revisão de políticas que criminalizem o movimento de pessoas entre fronteiras, além de buscar formas alternativas à detenção em casos de condição migratória irregular (UN, 2016a). O que corresponde ao princípio de não criminalização da migração (art. 3º, III, LDM), refletindo no resto do texto legal em que as sanções (arts. 106-110) se limitam a questões administrativas sujeitas ao pagamento de multa ou deportação (BRASIL, 2017).

⁵⁴ De acordo com o art. 22.9 da Convenção: “É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros” (BRASIL, 1992). Esse comando é refletido no princípio de repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (art. 3º, XXII e art. 61, LDM).

autorização de residência no caso de solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao CONARE (MJSP, 2019d; 2019e).

No que tange às ações realizadas pela CNIg voltadas à proteção do imigrante, primeiramente dá-se destaque ao Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). O Observatório foi criado em 2013 fruto de uma cooperação técnica entre o então Ministério do Trabalho e Emprego⁵⁵, por meio do CNIg, e a Universidade de Brasília. Entre seus objetivos principais está a ampliação do conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, além de indicar estratégias para inovar as políticas públicas migratórias. Para tanto, analisa-se a imigração internacional para o Brasil, a emigração brasileira e os projetos migratórios de retornos desses emigrantes. O Observatório também realiza eventos sobre a temática migratória e tópicos relacionados, tratando de assuntos como refúgio, integração sociocultural entre países, deslocados ambientais, entre outros. Além disso, anualmente elabora um relatório trazendo as principais características do fenômeno migratório brasileiro, que será brevemente analisado no decorrer desse subtópico (MJSP, 2019f).

Outro projeto de importância da CNIg é a Casa do Migrante, em Foz do Iguaçu, criada em 2008, tendo como princípio a não discriminação em razão de nacionalidade, etnia, religião. Tal projeto visa atender e encaminhar o migrante, prestando informações quanto aos direitos e deveres, sobretudo no aspecto laboral. Por fim, salienta-se o processo permanente do Fórum de Participação Social (FPS) que abre espaço para a discussão, no âmbito da sociedade civil, de temáticas voltadas a imigração e o trabalho de migrantes, além de formular demandas e propostas de políticas públicas a serem encaminhadas para o CNIg. O Fórum busca, por meio de tais reuniões, possibilitar que migrantes e entidades participem ativamente na idealização de ações e políticas públicas, ainda, busca o desenvolvimento do diálogo entre atores governamentais e não governamentais (MJSP, 2019a).

Além do CNIg, cabe evidenciar a atuação do Departamento de Migrações (DEMIG) na política migratória brasileira, formulando-a e apoiando sua implementação. Esse departamento faz parte da Secretaria Nacional de Justiça e tem a competência de “instruir, analisar, decidir e encaminhar processos e assuntos relacionados a nacionalidade, naturalização, reconhecimento da condição de refugiado, apatridia, autorização de residência, contrabando de migrantes, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes” (MJSP, [2020c]).

⁵⁵ Com a extinção do Ministério de Trabalho e Emprego, o Ministério da Justiça e Segurança Pública assumiu suas competências no tocante às questões migratórias, incluindo o CNIg sob sua alçada. Com isso o OBMigra passou a cooperar diretamente com esse Ministério (BRASIL, 2019b).

A Coordenação-Geral de Imigração Laboral (CGIL), que faz parte do DEMIG, executa a política imigratória laboral determinada pelo CNIg, sendo seu apoio administrativo. A Coordenação tem competência para emitir a autorização de residência para fins laborais, sendo necessária para os imigrantes que buscam trabalhar no Brasil e se enquadrem em uma das hipóteses previstas⁵⁶, vale salientar que o pedido pode ser feito independentemente da regularidade da situação migratória do estrangeiro que se encontra no Brasil.

Para tanto, foi idealizado o Portal de Imigração Laboral, uma ferramenta que visa fornecer informações a estrangeiros interessados em trabalhar no Brasil, podendo realizar o pedido de residência e acompanhá-lo de forma online. O Portal, criado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, está em funcionamento desde abril de 2019 e, além de atender questões laborais, trata também dos temas de refúgio e tráfico de pessoas, redirecionando os interessados para as informações adequadas, trazendo, assim, uma visão mais abrangente do tema (MJSP, 2019b; 2019c).

Para se ter uma visão mais ampla das características dos fluxos migratórios brasileiros – especialmente de imigrantes estrangeiros vindos ao Brasil – analisou-se o Relatório Anual mais recente da OBMigra, referente ao ano de 2019, trazendo suas principais características. De modo geral, foi constatado que houve um grande fluxo migratório vindo ao Brasil durante o período de 2010 a 2018, compondo-se principalmente de indivíduos oriundos do hemisfério sul: haitianos, venezuelanos, senegaleses, bolivianos, colombianos e bengalis (CAVALCANTI et al, 2019a).

Durante os anos de 2011 a 2018, o Brasil registrou 774,2 mil imigrantes, sendo a maioria do sexo masculino, jovens e com nível de escolaridade médio e superior. No ano de 2018 prevaleceu os fluxos originados do Sul Global, com número expressivo de haitianos e venezuelanos. No mesmo período (2011-2018), registrou-se 492,7 mil imigrantes de longo termo (que ficam no país por mais de um ano), sendo que os haitianos representaram o maior número, seguido pelos bolivianos, venezuelanos, colombianos, argentinos, chineses, portugueses e peruanos (CAVALCANTI et al, 2019b).

⁵⁶ Tais situações se aplicam para estrangeiros que pretendem vir para o Brasil ou para aqueles que já estão no país, regularmente ou não. As hipóteses de autorização de residência são :a) acolhida humanitária; b) atendimento de interesse de Política Migratória Nacional; c) Atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; d) atividades com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; e) estudo; f) férias-trabalho; g) investidor – pessoa física; h) investidor – pessoa jurídica; i) origem do Mercosul ou de outro tratado bilateral; j) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; k) prática de atividade religiosa; l) reunião familiar; m) serviço voluntário; n) trabalho com contrato de trabalho no Brasil; o) trabalho sem contrato de trabalho no Brasil; p) tratamento de saúde; q) visita (MJSP, [2020b]).

Quanto às autorizações concedidas pela CGIL⁵⁷ para o estrangeiro que busca trabalhar no Brasil, em 2018 atingiu um total de 30.619, especialmente em ocupações profissionais técnicas de nível médio, e de áreas das ciências e das artes. No espaço de tempo referente a 2011 e 2018, no total a CGIL concedeu 367.847 autorizações, sendo que mais de 54% são indivíduos com ensino superior, originários principalmente de Estados Unidos, Filipinas, Reino Unido, Índia, Itália, China, Alemanha, França, Japão e Espanha – predominando países do norte global. Já o CNIg⁵⁸ emitiu, no período de 2011 a 2018, um total de 59.729 autorizações sendo a grande maioria concedida por razões humanitárias, principalmente imigrantes vindos do Haiti, Senegal, Guiné Bissau, sendo que mais de 53% são do continente africano, perfil diferente em comparação as autorizações concedidas pelo CGIL (CAVALCANTI et al, 2019b).

Sobre a movimentação de trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho formal (fluxo de admissões e demissões), entre 2010 e 2018 foram emitidas 305.796 carteiras de trabalho para migrantes, sendo que mais de 76% foram para indivíduos oriundos do continente americano, com grande destaque para os haitianos e venezuelanos. Ainda, dá-se relevo ao grande número de admissões de haitianos no ano de 2018, totalizando 27.246, seguido por venezuelanos, com 7.181 (CAVALCANTI et al, 2019b).

No que tange aos solicitantes de refúgio e refugiados, entre 2010 e 2018 houve a emissão de 76.878 carteiras de trabalho. Apenas 2018 contou com mais de 36 mil, sendo que cerca de 68% foram para venezuelanos, seguido por haitianos (19%) e cubanos (5%). A Região Sul foi a que mais absorveu essa mão de obra de refugiados, no entanto, em 2017, Roraima se destacou na contratação em razão do grande fluxo de imigrantes venezuelanos (CAVALCANTI et al, 2019b).

Por fim, a respeito da movimentação regular no Brasil, tanto de brasileiros quanto de estrangeiros, observa-se que majoritariamente o deslocamento se dá por motivo de turismo, correspondendo a mais de 80% das entradas e saídas no país – entre 2010 e 2018 mais de 107 milhões de pessoas entraram no Brasil e mais de 108 milhões de pessoas saíram. As nacionalidades que mais se movimentam pelas fronteiras brasileiras são os próprios brasileiros de forma dominante, seguido pelos argentinos, estadunidenses, paraguaios, chilenos e uruguaios. Especificamente no que diz respeito aos brasileiros, observou-se que no

⁵⁷ Após a nova regulamentação dada pela Lei de Migração de 2017, há dois tipos de autorizações para o estrangeiro trabalhar no Brasil: prévia e de residência, ambas sendo concedidas pela CGIL. Anteriormente as autorizações eram divididas entre temporária e permanente.

⁵⁸ Em função da Lei de Migração de 2017, o CNIg teve suas competências reformuladas, deixando de deliberar em processos de autorização que tratavam de casos especiais e omissos. Os dados referentes ao período posterior ao marco legal se referem a processos que foram solicitados anteriormente a ele.

período que compreende os anos de 2010 até abril de 2019 houve a predominância da emigração internacional, com mais de 2,6 milhões de brasileiros que saíram do país e não retornaram (CAVALCANTI et al, 2019a).

Todos esses dados trazem informações oficiais disponibilizadas por órgãos públicos e sistematizados pelo OBMigra. Desse modo, os imigrantes irregulares tendem a não entrar em tais estatísticas, se tornando um dado difícil de ser estimado. No relatório o único registro que remete a essas pessoas se dá sob o designio de imigrante “provisório”, se referindo aos estrangeiros presentes no país em situação irregular, mas que possuem pedidos de registros permanentes em tramitação. Até 2018 foram registrados 13.115 imigrantes provisórios, sendo observado que anualmente há um baixo registro dessa modalidade – em 2018 foram 84 imigrantes “provisórios” registrados, em 2017 foram cinco, em 2016 foram seis, em 2015 e 2014 apenas um (CAVALCANTI et al, 2019a). O que claramente não reflete a realidade brasileira.

Após o exposto é cabível trazer novamente a crítica ao fato de que o Poder Executivo vetou art. 118 da Lei de Migração que concedia anistia a todos os imigrantes indocumentados no Brasil que entraram no país até 6 de julho de 2016. O que contribui para a permanência de grande número de estrangeiros em situação precária no país, além de impactar diretamente o sistema de refúgios. No entanto, a aprovação de novas lei migratória e lei de tráfico de pessoas, traz novos marcos legal para o Brasil, reiterando-se a importância de se tratar de forma humanizada a questão migratória, principalmente em seu aspecto laboral, como forma de prevenir e ajudar populações vulneráveis e vítimas de tráfico de pessoas.

Um país com políticas que permitem ao imigrante irregular buscar inserção na sociedade, em contrapartida de dar-lhe uma abordagem policial e de ilegalidade, caminha conjuntamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essa faceta do enfrentamento ao tráfico é de extrema importância, haja vista que esse crime possui uma dimensão internacional, de indivíduos que saem de seu país de origem e são explorados no país de destino, precisando contar com a ajuda do governo para sair desse ciclo de violação de direitos em que se encontram. Ainda, a perspectiva humanizada do migrante vai além da atenção às vítimas de tráfico, também abarcando qualquer indivíduo que, por qualquer razão, decidiu sair de seu país e buscar melhores condições de vida no estrangeiro. Tais indivíduos, ao se depararem com políticas migratórias que se preocupam com sua vida digna, podem ser protegidos frente a situações exploratórias degradantes, perpetuadas pelo temor da repressão policial e da deportação.

3.2 Política permanente da Secretaria Nacional de Justiça

A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), pertencente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), é a principal responsável pela coordenação das políticas públicas referentes à prevenção e ao combate ao tráfico de pessoas. A política pública permanente brasileira sobre o tema é a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de 2006. Com sua aprovação, houve a instituição, pela primeira vez no país, de princípios, diretrizes e ações de prevenção, repressão e responsabilização do crime em tela. Sua preocupação se voltou ao atendimento às vítimas; e implementação de ações na área de justiça e segurança pública e outras áreas, como relações exteriores, educação, saúde, promoção da igualdade racial, dos direitos da mulher (BRASIL, 2008).

Sua estrutura basilar se dividiu em três capítulos, conforme dispõe o anexo do Decreto n. 5.948 (BRASIL, 2006). O primeiro capítulo trata de sua finalidade principal, estabelecendo que a Política Nacional visa estar em conformidade com “as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria” (art. 1º do anexo). Além disso, definiu a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo de Palermo e de forma diversa ao que estabelecia o Código Penal da época, que apenas se atualizou conforme o documento internacional no ano de 2016. Informação digna de nota é que a Política Nacional determinou a irrelevância do consentimento dado pela vítima na configuração do tráfico de pessoas (art. 2º, §7º, anexo), assim como no Protocolo; no entanto, tal disposição não permaneceu na posterior tipificação penal (art. 149-A, Código Penal) – como foi discutido no capítulo anterior.

Já o capítulo segundo dispõe sobre os princípios e diretrizes que norteiam tal política. Dentre os princípios (art. 3º), destacam-se: o respeito à dignidade da pessoa humana (I); a não discriminação, incluindo em razão da situação migratória (II); a proteção e assistência às vítimas, independente de colaboração em processos judiciais (III); o respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos (VI), entre outros (BRASIL, 2006). Nota-se a primazia pelo respeito aos direitos humanos e fundamentais, levando em conta as diferenças sociais, culturais, de idade, de gênero de cada indivíduo, o que coaduna com uma política humanizada de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

No que diz respeito às diretrizes traçadas, é possível evidenciar que essas foram divididas em três grandes eixos de atuação específicos, sendo eles: prevenção ao tráfico (art. 5º); repressão e responsabilização de seus autores (art. 6º); e atenção às vítimas (art. 7º). Quando tratadas de modo geral (Art. 4º), as diretrizes evidenciaram a necessidade de

fortalecimento do pacto federativo, de cooperação internacional, de articulação com organizações não-governamentais e sociedade civil, além de harmonização legislativa, acesso à informação, etc (BRASIL, 2006).

Enfim, o último capítulo distribuiu ações de competência de órgãos e entidades públicas das áreas de justiça e segurança pública, relações exteriores, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo, cultura, entre outras vertentes, que serviram de base para a construção dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2006).

De modo geral, o texto da Política Nacional revela-se preocupado com o tratamento humanizado às vítimas de tráfico e com a necessidade de aperfeiçoar a legislação a cooperação entre órgãos governamentais, além da conscientização do tema frente a sociedade e funcionários públicos. Assim, se mostra um instrumento apto para ser base de criação dos Planos Nacionais, que contenham metas de curto, médio e longo prazo que traduzem esses princípios e diretrizes em ações a serem colocadas em prática na sociedade brasileira.

Atualmente está em vigor o III Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, e as principais características e conquistas alcançadas por esse Plano - e por seus anteriores – serão exploradas a seguir. Dessa forma, será possível ter uma dimensão ampla de como o tema é tratado pelo governo brasileiro após explanação dos tratados internacionais, legislação nacional e política migratória brasileira, culminando nas ações realizadas e em andamento do governo brasileiro. Para tanto, serão utilizadas informações oficiais disponibilizadas em relatórios de monitoramento dos Planos presentes, principalmente, no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Não se objetiva questionar a veracidade das informações oficiais, mas sim realizar um balanço geral de como estão e quais são as principais atividades de prevenção e combate ao tráfico de pessoas realizadas.

3.2.1 Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi instituído em 8 de janeiro de 2008, através do Decreto n. 6.347 (BRASIL, 2008), tendo vigência determinada de dois anos, ou seja, até janeiro de 2010. Sua elaboração foi realizada por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), designado para essa finalidade, composto por representantes de órgãos públicos federais, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada. Além disso, foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em conjunto com a

Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para Mulheres, ambas da Presidência da República⁵⁹.

Em janeiro de 2010, a SNJ disponibilizou o Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MJ, 2010), abordando as metas e resultados obtidos durante o período de vigência. Desse modo, utilizou-se como base tal relatório para avaliar a experiência brasileira de combate a esse delito com o I PNETP.

Inicialmente, esse Plano estabeleceu um total de 100 metas, sendo elas de curto, médio e longo prazo, construídas de forma que sua implementação se desse em dois anos. Tais metas foram distribuídas em 11 prioridades⁶⁰, que ainda foram divididas em três eixos estratégicos estabelecidos pela Política Nacional, cujas ações deveriam ser norteadas. O primeiro eixo estratégico trata da prevenção ao tráfico de pessoas; o eixo seguinte dispõe sobre a necessidade de atenção às vítimas desse crime; e, por fim, o terceiro eixo versa sobre a repressão ao tráfico de seres humanos e a responsabilização de seus autores (MJ, 2010).

Não cabe aqui analisar pormenorizadamente todas as metas, mas, sim, realizar um balanço geral e apontar os principais avanços trazidos pelo I PNETP.

A princípio, ao tratar do tema da imigração e tráfico de pessoas, o Plano defendeu que o Brasil deve possuir posição de respeito aos direitos humanos dos imigrantes, além de reconhecer a relação direta entre tráfico de pessoas e migração irregular. Em 2009, seguindo suas metas, foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto de nova Lei de Estrangeiros, visando a substituição do Estatuto do Estrangeiro. O que se buscava era a proteção dos direitos humanos dos migrantes em detrimento de qualquer prática abusiva. Tal lei foi aprovada apenas em 2017 (Lei n. 13.445, conhecida como Lei de Migração) e foi tratada pormenorizadamente no capítulo 2 da dissertação.

⁵⁹ Tanto a Secretaria de Direitos Humanos quanto a Secretaria de Políticas para Mulheres foram extintas pela Lei n. 13.266 de 2016 (BRASIL, 2016a).

⁶⁰ 1) Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas; 2) Capacitar e formar atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos; 3) Mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidades em geral sobre o tema do tráfico de pessoas; 4) Diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos; 5) Articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico; 6) Aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos; 7) Ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores; 8) Fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão a esse tipo de tráfico e responsabilização de seus autores; 9) Criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 10) Estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores; 11) Fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas (MJ, 2010, políticas públicas. 33-34).

As pesquisas envolvendo o tema de tráfico de pessoas aumentou em razão da destinação de recursos do governo federal, pois até 2006 só existia a já mencionada PESTRAF, realizada em 2002. Além disso, inúmeras campanhas informativas foram realizadas nos âmbitos municipal, estadual e federal. A partir dessa sensibilização do público, observou-se o aumento do número de denúncias sobre o crime - principalmente com a disponibilização de canais pelo Governo, como o Disque 100. (MJ, 2010).

Além disso, destaca-se a ampliação dos serviços de atendimento às vítimas, principalmente mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência, inclusive pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas estatais. Tal serviço também passou a ser oferecido pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse contexto, o setor de saúde implantou, em janeiro de 2009, a Ficha de Notificação/ Investigação de violência doméstica, sexual e/ou outras violências, o que levou a uma melhora na qualidade de informação (MJ, 2010).

Por fim, após realizar um balanço geral sobre o que o I PNETP alcançou, o relatório estabeleceu ainda algumas recomendações (MJ, 2010). Primeiramente, determinou-se a instituição pelo Governo do II PNETP, para que haja continuidade da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Outra importante recomendação foi a transformação do Grupo Assessor em Comitê Nacional permanente, visando o monitoramento e avaliação das políticas públicas de combate ao tráfico de seres humanos. Ainda, esse Comitê deverá ser composto por organizações governamentais, representantes da sociedade civil e organismos internacionais. As demais recomendações foram em relação à ampliação de recursos em cada Ministério, para desenvolvimento de projetos de enfrentamento; a implementação de planos em âmbito estadual e municipal; a sua integração com outras políticas e planos correlatos; e a realização de campanhas permanentes de sensibilização sobre o tema.

Dessa forma, pôde-se perceber que o objetivo principal do I PNETP foi a integração dos órgãos governamentais, sociedade civil e organismos internacionais para um efetivo combate ao tráfico de seres humanos. Isso resultou em diversos impactos positivos na sociedade brasileira, podendo citar, desde o início da preocupação governamental com o tema, a participação do Brasil na elaboração do Protocolo de Palermo, com a sua assinatura e ratificação posterior. Além disso, houve inclusão do enfrentamento ao tráfico de pessoas na agenda do governo como uma política pública permanente.

Em decorrência da preocupação do governo com uma efetiva execução do PNETP, a Secretaria Nacional de Justiça criou os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os

Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM). Tais entidades visam, principalmente, a implementação do Plano nos estados, atuando em parceria com os respectivos governos.

Primeiramente, quanto aos Núcleos de Enfrentamento, seu processo de criação passou por três momentos distintos. Anteriormente à criação do PNETP, no ano de 2003, foram criados os Escritórios de Atendimento ao Tráfico de Pessoas, que visavam prestar serviços de recepção e acompanhamento das vítimas do tráfico, quando essas retornassem ao Brasil. Em 2008, houve a criação dos Núcleos propriamente ditos, com as diretrizes da Política Nacional e do I PNETP, no entanto, seu papel ainda não estava bem definido. Até que, em 2009, por meio da Portaria n. 31 (MJ, 2009), da SNJ, foram definidas as atribuições dos Núcleos e dos Postos Avançados.

De acordo com essa portaria, os Núcleos deveriam levar em conta as políticas sociais existentes ao articular e planejar ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas, visando à atuação dos órgãos públicos e da sociedade civil; buscando ainda o incentivo a estudos e pesquisas sobre o tema; a articulação dos Núcleos com os Postos Avançados; também devendo incentivar a criação de comitês municipais e estaduais de combate, entre outras inúmeras competências. Ainda, deve contar com uma equipe interdisciplinar, com participação de psicólogo, assistente social e consultor jurídico (MJ, 2009).

Ao final da vigência do I PNETP, em janeiro de 2010, havia Núcleos instalados nos estados de Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Pará e Acre. Estes institutos demonstraram estar realizando diversas atividades de enfrentamento ao tráfico de seres humanos, além de incentivar e realizar seminários de pesquisas, congressos, cursos de extensão, capacitação de agentes, mobilizações socioeducativas, entre outras medidas, comprovando sua atividade frente à sociedade (MJ, 2010).

Por outro lado, quando aos Postos Avançados, esses possuem como atribuição primordial a prestação de serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados por outros países. Além disso, também são responsáveis por fornecer informações acerca de documentos, direitos e deveres dos migrantes, entre outras responsabilidades; além de prestar apoio no caso de pessoas desaparecidas no exterior (MJ, 2009). No término do I PNETP, haviam sido criados PAAHM no Aeroporto de Guarulhos em São Paulo e no aeroporto de Belém, no Pará, havendo ainda projeto de implantação na Bahia e no Rio de Janeiro (MJ, 2010).

Apesar de instituições incipientes quando do I Plano, os Núcleos e os Postos Avançados se mostraram extremamente importantes na ajuda direta aos cidadãos e vítimas do tráfico de pessoas, havendo seu contínuo desenvolvimento no decorrer do II Plano.

Com o fim do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foi iniciada a elaboração do II PNETP no ano de 2011, que contou com a participação de órgãos públicos, sociedade civil e organismos internacionais. Para sua criação buscou-se a articulação de ações com os mais diversos atores públicos e privados, também sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça, em parceria com as extintas Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos, ambas da Presidência da República. De acordo com o documento relativo a esse Plano, disponibilizado no site do MJSP (BRASIL, 2013b), afirma-se que sua construção se deu por meio de amplo diálogo, com colóquios com especialistas, plenárias livres abertas realizadas nacional e internacionalmente, consulta virtual *online*, entre outros, estimando-se a participação de 2.000 pessoas.

Assim como no Plano anterior, inicialmente, para a articulação e elaboração do documento foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob comando da SNJ e integrado por inúmeros órgãos governamentais, como: Ministério da Justiça; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos; Ministério da Defesa; Ministério do Trabalho e Emprego; etc. Em síntese, no sistema de elaboração e implementação do Plano atuou: a) Grupo Interministerial do Monitoramento e Avaliação do PNETP; b) Coordenação Tripartite e; c) Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP.

O II PNETP foi aprovado pela Portaria Interministerial n. 634 (BRASIL, 2013c), com vigência determinada de 2013 a 2016. Nesse documento foi instituído o mencionado Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP, que foi responsável pelo acompanhamento da implementação das 115 metas previstas, podendo propor ajustes técnicos e de prioridades, além de coletar e disseminar informações para outros organismos e toda a sociedade. Esse Grupo produziu nove relatórios de monitoramento do II PNETP, criando indicadores de progresso e resultados específicos (BRASIL, 2016b).

Outro importante documento foi o Decreto n. 7.901 (BRASIL, 2013a), que criou a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta pelo MJSP, em conjunto com as extintas Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos. Sua função é coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de 2006 e dos Planos Nacionais. Entretanto, não há registro de qualquer reunião ou elaboração de qualquer relatório realizado pela entidade (MJSP, [2020e]).

Além disso, o decreto (BRASIL, 2013a) ainda instituiu o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), no âmbito do MJSP. Sua principal atribuição é o acompanhamento da implementação do PNETP, com a articulação da atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas, além de apoiar os Comitês Estaduais, Distritais e Municipais. De acordo com as informações disponibilizadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP, [2020d]), durante o período de vigência do II PNETP (2013-2016) foram realizadas seis reuniões entre 2014 e 2017. Durante tais reuniões eram discutidos temas importantes como a necessidade de um marco legal no Brasil para tratar o delito de tráfico de pessoas (que apenas veio em 2016), preocupações acerca do grande número de refugiados em situação de vulnerabilidade, a situação dos imigrantes, políticas de assistência social, direitos das mulheres, entre outras diversas pautas. No entanto, no último ano de vigência do plano, não há qualquer registro de que houve atividades do CONATRAP.

O II PNETP declara que sua finalidade é a prevenção e repressão do tráfico de pessoas no território nacional, além da responsabilização dos autores e da atenção às vítimas. O Plano detalha seis objetivos, que incluem o aperfeiçoamento dos órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; o fortalecimento da cooperação entre órgãos públicos, órgãos da sociedade civil e organismos internacionais; redução das situações de vulnerabilidade; capacitação profissional; conscientização acerca do tema; mobilização da sociedade; entre outros. Ainda, o plano estabeleceu 115 metas e 14 atividades que foram dispostas em cinco linhas operativas, que serão mais bem detalhadas em sequência (BRASIL, 2013b).

Em dezembro de 2017 foi disponibilizado o Relatório da Avaliação de Resultados referente ao II PNETP, durante todo do período de 2013 a 2016. De modo geral, observa-se que nesse relatório final há uma melhor metodologia para coleta de informações em comparação com o relatório final do I PNETP, que contou com pesquisa documental, entrevistas estruturadas com atores diretamente envolvidos na implementação das metas, análise do progresso das metas e das atividades baseado em indicadores complexos, referências internas e externas. O relatório se mostra extremamente didático ao leitor, informativo e esclarecedor, contendo detalhada avaliação de progresso de todas as atividades e metas estabelecidas (MJSP, 2017b).

O próprio relatório estabeleceu que seu objetivo, além de identificar os resultados do II PNETP, também buscou estabelecer recomendações a serem adotadas na elaboração do III PNETP. Para tanto, realizou-se o evento “I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes”, em setembro de 2017, com a participação

de cerca de 150 participantes de instituições governamentais e não governamentais, para produzirem propostas para o III Plano. A partir de todas as informações coletadas, o MJSP formulou 20 recomendações (MJSP, 2017b).

Num primeiro momento, ao avaliar o progresso das 115 metas do II Plano, seus resultados foram divididos em: a) meta alcançada; b) meta parcialmente alcançada; c) meta não alcançada. Cabe observar que as metas parcialmente alcançadas indicam casos em que houve consideráveis avanços, mas que não foram suficientes baseados em seus indicadores. Além disso, no caso das metas permanentes (consideradas aquelas de caráter contínuo), essas também foram classificadas conforme o critério supramencionado, baseando-se na verificação de um padrão mínimo de resultados (MJSP, 2017b).

De modo geral, das 115 metas previstas: 66 alcançaram os resultados esperados, 29 foram parcialmente alcançadas e 20 não foram suficientemente desenvolvidas. Assim, pode-se dizer que 58% das metas obtiveram êxito completo (MJSP, 2017b). O Relatório, para demonstrar o avanço das metas e atividades realizadas durante a vigência do II PNETP, divide sua análise com base nas cinco linhas operativas do Plano e detalha o avanço de cada uma das 115 metas entretanto, em vista da inviabilidade de se analisar pormenorizadamente cada uma das metas, a presente pesquisa realiza um balanço geral da situação de execução de cada linha operativa.

A linha operativa 1 tratou do aperfeiçoamento do marco regulatório, se referindo às normas legais voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Composta por 9 metas: 3 foram alcançadas, 3 foram parcialmente alcançadas e 3 não foram alcançadas (MJ, 2017). Uma das metas era a aprovação da Lei de Migrações, substituto do Estatuto do Estrangeiro, que apesar de não ter sido aprovada na vigência do II Plano, o foi em 2017, por meio da Lei 13.445 (BRASIL, 2017). Outra meta, alcançada na vigência do II PNETP, foi a aprovação da já mencionada Lei 13.344 de 2016 (BRASIL, 2016b), que coloca a definição de tráfico de pessoas do Código Penal brasileiro em consonância com o Protocolo de Palermo, além de dar outros provimentos.

No que tange à linha operativa 2 - sobre a integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações que prestam serviços necessários ao enfrentamento ao tráfico pessoas - essa se compunha de 62 metas, em que: 37 metas foram atingidas, 18 foram parcialmente atingidas e 7 não foram atingidas (MJSP, 2017b). Primeiramente, intentou-se o fortalecimento da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio dos Núcleos de Enfrentamentos (NETP), dos Postos Avançados (PAAHM) e dos Comitês de Enfrentamento. O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

(CONATRAP) foi criado em 2014 e os Núcleos e Postos se reuniram constantemente para planejar ações articuladas em diversos estados brasileiros. Não houve a criação dos 10 Núcleos e Postos pretendidos durante o II PNETP, mas ressaltou-se que em 2017, o Brasil já contava com um total de 17 NETP⁶¹ e 17 PAAHMs⁶² (MJSP, 2017b).

Outra faceta dessa linha buscou a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações de enfrentamento e a publicação de relatórios de monitoramento - metas de natureza continuada. O censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) inseriu informações referentes ao atendimento de vítimas de tráfico; implantou-se mecanismo de monitoramento da atuação dos NETPs e dos PAAHMs; houve análise da atuação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e do Disque Direitos Humanos (Disque 100), conjuntamente, foram recebidas mais de 1.300 denúncias de tráfico de pessoas no período de 2013 a 2016 (MJSP, 2017b).

Além disso, também buscou a cooperação transfronteiriça, relatados entre Brasil, Venezuela, Uruguai, Guiana, Caribe, Bolívia, Colômbia, Peru, além de ações dentro do Mercosul – como estratégias de integração, incluindo Forças Armadas, projetos de colaboração em áreas de rotas de tráfico, realização de acordos, eventos. Todas as quatro metas pretendidas nesse aspecto foram alcançadas. Outro ponto é o fortalecimento das redes de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, com a criação de metodologias para realização de diagnósticos. Foi viabilizado o atendimento dessas vítimas pelo CREAS, serviços de acolhimento institucional no Brasil e no exterior, assistência legal (MJSP, 2017b).

Ainda na linha operativa 2, visou-se o fortalecimento das ações de repressão do tráfico de pessoas e a responsabilização de seus autores. Foram incluídas ações dentro da Polícia Federal para repressão do tráfico, além de ações de proteção às testemunhas que colaboram em processos, integração da Defensoria Pública na rede de enfrentamento. No entanto, não houve a implementação de um Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, nem de programas de investigação do aliciamento de vítimas pela rede de computadores. Ainda visando o combate, objetivou-se a realização de ações e operações táticas voltadas à repressão do crime de tráfico de pessoas, como nos locais de grandes obras governamentais, que não teve um bom desenvolvimento. Por fim, pretendeu ampliar o acesso a direitos por vítimas e grupos vulneráveis, implementando serviços e programas para diminuir a vulnerabilidade, com um bom progresso, foi fornecida documentação civil à população de áreas vulneráveis,

⁶¹ Localizados nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e no Distrito Federal (MJSP, 2017b).

⁶² Dos Postos, 13 se encontram no estado do Amazonas, em diferentes cidades, demais estão localizados em Fortaleza (CE), Belém (PA), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) (MJSP, 2017b).

ofertou-se serviços de assistência social e saúde em locais com grandes obras governamentais, promoveu-se programas de reinserção social de vítimas (MJSP, 2017b).

Quanto à linha operativa 3 - capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas – buscou-se a conscientização de atores e grupos sociais, especialmente nos locais de maior risco ou incidência de tráfico de pessoas. Num total de 25 metas, 16 dessas foram alcançadas, 5 foram de modo parcial e 4 não foram alcançadas. Dentre as ações implementadas, destaca-se a criação da matriz de formação sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas, com capacitações em inúmeros NETPs e PAAHMs; a realização de capacitações de organizações da sociedade civil, órgãos públicos, servidores públicos de áreas fronteiriças; inclusão do tema na formação de profissionais da segurança pública; capacitação de profissionais que atuam em aeroportos, também dos serviços de atendimento à mulher e dos profissionais do SUAS (MJSP, 2017b).

A seguir, sobre a linha operativa 4 – produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas – que visou o aumento das pesquisas, dos dados e das produções de conhecimento sobre o tráfico de pessoas, envolvendo diferentes áreas de políticas públicas. Tal linha era composta de 15 metas, das quais 7 foram alcançadas, 4 foram de modo parcial e 5 não foram (MJSP, 2017b). As metas incluíam o apoio, o financiamento, o desenvolvimento e a disseminação de pesquisas sobre o tráfico de pessoas e temas correlatos, em que foi investigado o tráfico em regiões fronteiriças. No entanto, diversas metas não tiveram desenvolvimento considerável, como a realização de um diagnóstico nacional sobre o crime; sua relação com a vulnerabilidade de populações em razão de fatores geográficos, étnico-raciais, orientação sexual e identidade de gênero, idade etc.; sua relação com migração e trabalho (MJSP, 2017b). Além disso, também preconizou a criação do Prêmio Libertas e Simone Borges (MJ, [2014]), que deveriam ser realizados bianualmente, entretanto, ambos chegaram apenas até a 2ª edição em razão de limitações orçamentárias (MJC, 2016).

Por fim, a linha operativa 5 – campanhas e mobilização para o enfrentamento – contou com 4 metas: 3 delas foram alcançadas e apenas uma não foi. O Brasil aderiu à Campanha Coração Azul de enfrentamento ao tráfico de pessoas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC); além disso, realizou campanha nacional de conscientização para erradicação do trabalho escravo e campanha nacional de prevenção ao tráfico de pessoas. No entanto, não houve o estabelecimento de critérios condicionantes em editais de fomento à cultura, visando a divulgação do tema de tráfico de pessoas (MJSP, 2017b).

Desse modo, após análise dos resultados das metas do II PNETP, em conjunto com consultas externas feitas à população⁶³ e as propostas geradas durante o I Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, o Relatório referente ao II PNETP realizou um total de 20 recomendações para o III Plano. De modo geral, sugeriu-se: que o III Plano contivesse metas e ações condizentes com os cenários sociais, políticos e econômicos do Brasil, com um sistema de monitoramento permanente, além de ter especial atenção às peculiaridades de grupos vulneráveis; que o governo federal tenha como prioridade a implementação da Lei 13.344 de 2016 (que trata do tráfico de pessoas) e da Lei 13.445 de 2017 (Lei de Migração), além de assegurar a gestão integrada da Política Nacional, para que não sofra com as contínuas reformas ministeriais e transições de governo; que sejam fortalecidas as ações da Coordenação Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do CONATRAP; que o tema do tráfico de pessoas faça parte de agendas que abordem outras formas de violência, como doméstica, racismo, extermínio do jovem negro, xenofobia, LGBTfobia, além de ações de proteção a prostitutas autônomas, sem que haja sua vitimização (MJSP, 2017b).

Outra recomendação de destaque foi a necessidade de maior interlocução com a agenda das migrações e do refúgio, visando a garantia de direitos desses indivíduos no Brasil, “sem que o tema do tráfico de pessoas seja utilizado como argumento para desenvolvimento de medidas que impeçam o direito à mobilidade humana” (MJSP, 2017b, p. 205). Ainda, pugna pelo reforço da agenda de combate ao trabalho análogo ao escravo, pela proteção integral da criança e do adolescente, e pelo cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A partir do exposto, conclui-se pelo saldo positivo gerado pelo II Plano em discussão, em que foi observado o grande número de medidas e ações realizadas pelo governo brasileiro no que tange a prevenção e combate ao tráfico de pessoas. No Relatório, constatou-se a preocupação com a garantia dos direitos humanos de populações vulneráveis - levando em conta aspectos étnicos, de gênero, de idade -, também de imigrantes, independentemente de sua situação migratória. A visão humanizada trazida por esse Plano caminha em direção a um efetivo enfrentamento do crime em tela.

⁶³ Foi realizada consulta pública virtual no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública durante o período de maio a agosto de 2017, nele qualquer cidadão poderia responder as 19 perguntas referentes às cinco linhas operativas do II PNETP. No total, 48 pessoas responderam o questionário, sendo 26 representantes de instituições públicas, 14 de organizações da sociedade civil, três especialistas no tema e cinco pessoas que não têm relação com a área (MJSP, 2017b).

Mais recentemente, iniciou-se um novo ciclo de modernização das ações de combate e prevenção ao tráfico de pessoas com o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a eleição de um novo grupo de representantes para o CONATRAP. De acordo com o trazido pelos informativos do site do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP, 2019g), esse instrumento se origina de ampla construção coletiva e assume “dimensão de transversalidade e colaboração, tanto em sua implementação como em seu monitoramento”. Assim, se torna base para conquistas nos campos da gestão da política, gestão da informação, na articulação e na integração de programas. Além disso, permanece o enfoque na contínua capacitação de atores, conscientização pública, prevenção, proteção e responsabilização do tráfico de pessoas.

O Decreto n. 9.440 (BRASIL, 2018) marcou o lançamento do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com duração de 4 anos – até 2022. O III Plano foi dividido em seis eixos temáticos: a) gestão da política; b) gestão da informação; c) capacitação; d) responsabilização; e) assistência à vítima, e; f) prevenção e conscientização pública. Assim como anteriormente, os eixos são compostos por metas, somando um total de 58 metas, número significativamente menor que do plano anterior, que continha 115 metas.

O primeiro eixo – gestão da política - é composto por 12 metas, trazendo ações como o desenvolvimento de plano integrado de enfrentamento ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, além da revisão de programas e serviços oferecidos pelo Governo federal para dar especial atenção aos enfoques de gênero, orientação sexual e direitos de crianças e adolescentes. Ainda, busca uma melhor articulação das operações de enfrentamento nas entidades em todos os níveis da federação, especialmente em zonas de fronteira, permitindo a realização de acordos, atendimento, cooperação com países fronteiriços etc. Além disso, visa a expansão e fortalecimento dos Núcleos de Enfretamento, Postos Avançados e Comitês estaduais e municipais de enfrentamento; a divulgação das ações articuladas de enfrentamento ocorridas em todo o Brasil; e a sistematização de informações sobre empresas e empregadores punidos pelo crime de tráfico de pessoas. Ponto importante a qual foi dado relevo foi a necessidade de ratificação e regulamentação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, da ONU, e o Protocolo à Convenção sobre Trabalho Forçado, da OIT (MJSP, 2019g).

Quanto ao segundo eixo – gestão da informação – há nove metas. Destaca-se o desenvolvimento e implementação de Sistema Integrado de Informação sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas em diversos órgãos; a necessidade de produção de estudos que abordem prevenção, repressão e atenção às vítimas do tráfico, especificamente

sua relação com o tráfico de drogas. Ainda, busca o fortalecimento da intersetorialidade com a área da saúde, com a inclusão do tema nas políticas de saúde; o desenvolvimento de estratégia de gestão de informação nos órgãos do Poder Judiciário, da segurança pública, serviços de assistência social (SUAS). Por fim, preconiza a contínua manutenção dos canais de denúncia (Disque 100 e Ligue 180) (MJSP, 2019g).

O eixo três – capacitação – inclui, entre suas oito metas, a atualização da Matriz Nacional de Formação e sua difusão para indivíduos que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Além da elaboração e difusão de material de capacitação sobre tráfico de pessoas e temas correlatos como migrações, refúgio, contrabando de migrantes; e o desenvolvimento de instrumentos avaliativos para medir o impacto de tais capacitações (MJSP, 2019g).

No quarto eixo – responsabilização – que conta com 11 metas, dá-se destaque para a realização de estudos e divulgação da destinação das verbas indenizatórias decorrentes das penalidades pelo crime de tráfico de pessoas. Ainda, visa o desenvolvimento de iniciativas de articulação de ações de segurança pública e inteligência no combate ao tráfico de drogas e tráfico de pessoas; a inclusão do tema de tráfico de pessoas nas rotinas de fiscalização do Ministério do Trabalho; a atuação das Defensorias estaduais nos espaços institucionais de acolhimento às vítimas. Além da divulgação de estudos sobre sanções administrativas às instituições que receberam recursos públicos e foram condenadas por tráfico; a realização de estudos sobre a relação entre o tráfico e a execução de grandes obras de infraestrutura, mineração e energia; e a articulação das investigações policiais com equipes especializadas em crimes virtuais (MJSP, 2019g).

O quinto eixo – assistência à vítima – possui nove metas, entre elas o estabelecimento de parcerias com redes internacionais para localizar pessoas no exterior e atender vítimas de tráfico de pessoas. Ainda, visa o fortalecimento da atuação das repartições consulares e do Núcleo de Assistência a Brasileiros, especialmente no caso de vítimas brasileiras no exterior. Outro modo de fortalecimento que se visa é o local, com o acolhimento e o atendimento de vítimas nos municípios com enfoques no respeito às perspectivas de gênero, orientação sexual, direito das crianças e dos adolescentes, buscando a construção de um modelo de integração de políticas públicas. Além disso, possui como metas a divulgação da isenção de taxas para regularização migratória de vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas no Brasil; o estabelecimento de acordos para inserir as vítimas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação; e a inclusão produtiva e educacional de populações vulneráveis ao tráfico (MJSP, 2019g).

Por fim, o sexto eixo - prevenção e conscientização pública - também conta com nove metas, como o desenvolvimento de parâmetro para escuta de grupos vulneráveis; a realização de estudos, relacionando o tráfico de pessoas com crimes ambientais ou ainda com a condição socioeconômica de atletas adolescentes. Ainda, busca a elaboração e difusão de cartilha sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no país; a disponibilização de materiais educativos sobre o tema em plataformas digitais; a realização de campanhas de conscientização e sensibilização em todos os níveis federativos; a divulgação do aplicativo Proteja Brasil⁶⁴ como canal de denúncia de tráfico; e a sistematização e divulgação de casos de responsabilização e punição pelo crime (MJSP, 2019g).

Para que tais metas fossem monitoradas, instituiu-se o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação (GI/III Plano) pelo Decreto n. 9796, sendo uma de suas competências “produzir e enviar relatórios de progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva” (BRASIL, 2019a). Além disso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública realizou parceria com o Ministério Público do Trabalho (MPT) para monitoramento do III Plano por meio da Plataforma MONITORA 8.7. Sua criação se baseia na meta 8.7, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, correspondente à erradicação do Trabalho Forçado, da Escravidão contemporânea, do Tráfico de Pessoas e do Trabalho Infantil. Tal plataforma é gerenciada por uma cooperação internacional entre o MPT e a Organização Internacional do Trabalho e permite o monitoramento de diferentes planos - seja nacional, estadual ou municipal - sobre os assuntos do objetivo mencionado⁶⁵ (MPT, [2020]).

A plataforma de monitoramento 8.7 se mostra extremamente completa quanto aos dados que busca recolher, sua metodologia detalha os indicadores utilizados em cada meta, as organizações participantes, as perguntas que serão respondidas, entre outros dados. Em referência ao III PNETP, o relatório de seu status se encontra “em elaboração”, entretanto não há qualquer dado referente as ações até o presente momento. O que se mostra desconcertante, haja vista que o III Plano está em vigor há cerca de 1 ano e meio e que, no

⁶⁴ Se trata de um aplicativo gratuito voltado para a proteção de indivíduos vulneráveis (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, comunidade LGBT, população em situação de rua, entre outros), sendo possível realizar denúncias, localizar órgãos de proteção nas principais capitais e se informar sobre as diferentes formas de violações de direitos. As denúncias realizadas pelo aplicativo são encaminhadas para o Disque 100. O aplicativo pode ser baixado no site: <http://www.protejabrasil.com.br/br/>.

⁶⁵ Atualmente a plataforma monitora: II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo; II Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão; Planejamento da Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo, Bahia, 2016-2018; Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo de São Paulo/SP; Plano Estadual de Erradicação ao Trabalho Escravo do Pará; Programa Estadual de Enfrentamento ao Trabalho em Condições Análogas à de Escravo do Maranhão; e o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MPT, [2020]).

mesmo período de vigência do II Plano, já havia sido disponibilizado um relatório parcial externo e diversos relatórios de monitoramento elaborados pelo Grupo Interministerial.

Ao se buscar informações de monitoramento pelo Grupo Interministerial, apenas se encontra as informações referentes ao II Plano, sendo que a última reunião consta como realizada em 2016 (MJSP, [2020f]). Não há qualquer informação institucional, ou em qualquer outra plataforma, sobre as atividades do GI/III Plano, não sendo possível averiguar o andamento das ações referentes ao III PNETP. Ao se buscar informações pela Coordenação Tripartite, também não se encontra nada, não há relato de qualquer reunião, ou de relatórios realizados (MJSP, [2020e]). Por fim, no que tange as atividades do CONATRAP, há contínua abertura de processo seletivo para admissão de membros, no entanto, não há muitas informações acerca de atividades concretas realizadas, sendo que o registro da última reunião ordinária se deu em maio de 2018 (MJ, [2020d]).

Dessa forma, se mostra difícil a busca por informações referente à implementação do III PNETP, haja vista que não há relatórios de monitoramento produzidos pelo Grupo Interministerial e não há informações na Plataforma Monitora 8.7. Diferente situação ocorrida na vigência do II Plano, que contou com cerca de três relatórios de monitoramento por ano, produzidos pelo Grupo Interministerial, além dois relatórios externos, sendo um deles referente à metade do período de vigência do plano (publicado em dezembro de 2014) e o outro referente a todo o período (publicado em dezembro de 2017).

A partir de todo exposto, é possível perceber como a atenção dada às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas diminuiu com o decorrer dos Planos. Durante a maior parte do II Plano, com vigência de 2013 a 2016, houve um desenvolvimento contínuo e promissor das metas estabelecidas. No entanto, com seu fim, a única informação oficial que se tem do III Plano é o documento que o instituiu. O site do Ministério da Justiça e Segurança Pública contém apenas informações acerca dos órgãos de monitoramento do II Plano, não sendo possível encontrar referências sobre o Grupo Interministerial criado para monitoramento do III Plano, nem quaisquer outras informações.

É notória a crise econômica e política pela qual o Brasil passa atualmente, que se mostram como barreiras impeditivas à efetivação das políticas públicas lançadas em lei. A exploração da força de trabalho, o aprofundamento do desenvolvimento desigual visando a retomada das taxas de lucro, contínuos ajustes fiscais pelo governo e reformas legislativas.

Assim, a já carente estrutura de políticas e serviços sociais, nos seus mais diversos campos, passa a ser desmontada de forma acelerada e impensada, trazendo toda uma série de impactos nas condições de vida de classes trabalhadores, ampliando seus

traços de fragilidade material e, logo, para nos utilizarmos das categorias trazidas pelo Protocolo de Palermo, que dá linhas fundamentais ao trato da matéria do tráfico de pessoas, acaba por ampliar a margem de vulnerabilidade a que estes sujeitos e sujeitas se encontram, tornando-as “vítimas” em potencial da prática (BENITEZ; SEFERIAN, pp. 146-147).

O desmonte das políticas públicas é uma realidade que o Brasil vem passando, com um governo federal que deixa de lado políticas voltadas ao enfrentamento de opressões, além de subordinar as discussões institucionais de opressões a bandeiras moralizantes, conservadoras, preconceituosas. Novamente se menciona como exemplo a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racional da Juventude e dos Direitos Humanos, além da redução Ministério do Trabalho a uma mera Secretaria pertencente ao Ministério da Economia. Ainda, há dificuldade de estabelecer ações coordenadas, inclusive em razão de contínuas trocas ministeriais resultantes de conflitos de interesses, como se deu recentemente com a saída de Sérgio Moro do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O mandamento de “não discriminação” se mostra ameaçado, em conjunto com preceitos de “atenção às vítimas” em face do desmonte de serviços públicos. Como se garantir postos de trabalhos formais numa realidade de altas taxas de desemprego? E a salvaguarda à saúde, em tempos de pandemia mundial? E o incentivo à realização de estudos e pesquisas, quando ocorre um corte sistemático de bolsas e investimentos em pesquisa, além de contingenciamento de gastos em instituições públicas de ensino superior? Soma-se a esses as disposições de atendimento psicológico, atenção à moradia, alimentação segura, entre outros. “Como implementar medidas articuladas, campanhas de prevenção, assistência, desenvolvimento econômico, participação da sociedade civil, se as verbas públicas destinadas a tais fins são cada vez menores [...]” (BENITEZ; SEFERIAN, p. 149).

A realidade é que medidas de natureza assistencial demandam um conjunto de investimentos públicos que, no atual cenário da crise, tendem a minguar. No entanto, a retomada de tais políticas públicas visando garantir os direitos sociais é a chave central para romper os ciclos de violência, precarização da vida e a vulnerabilização de indivíduos ao tráfico de pessoas.

CONCLUSÃO

A expressão “tráfico de pessoas” possuiu diferentes definições e significados ao longo dos séculos. No primeiro capítulo, observou-se como o termo inicialmente se referia ao tráfico negreiro oriundo da África para exploração em colônias europeias, adquirindo outros significados com o passar das décadas, se tratando de tráfico de mulheres para exploração sexual, depois foi ampliado para qualquer indivíduo adulto ou criança, até possuir o complexo significado atual. Esse fenômeno, atualmente, se refere à movimentação de pessoas, independente de idade ou sexo, para que sejam submetidas a alguma forma de exploração, sendo que o consentimento inicial foi conseguido por meios fraudulentos.

No decorrer da pesquisa, abordou-se a perspectiva de gênero ao se discutir a situação ambígua na qual as mulheres prostitutas são colocadas, sendo tratadas como vítimas e criminosas em razão da visão da atividade sexual como imoral. Isso se dá pois, por muito tempo, a preocupação internacional se voltava para a coibição do tráfico para fins de prostituição sem se preocupar com a voz ativa de profissionais do sexo, que realizavam tal atividade de modo voluntário e consciente. Nem a prostituta nem a vítima de tráfico de pessoas são vistas como agentes ativos, com poder de autodeterminação e espaço de participação nas discussões de leis e políticas públicas que recaem sobre elas.

Concluiu-se que, em âmbito global, a propagação dos regimes antitráfico tinham como objetivo a adoção de medidas de repressão à migração e combate à prostituição. Dentre os tratados trazidos na pesquisa, especial destaque foi dado ao Protocolo de Palermo e ao Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, marcos legais globais de prevenção e combate ao tráfico de pessoas. Desse modo, buscou-se analisar como tais documentos abordaram essa temática, se houve uma efetiva preocupação com as vítimas de tráfico de pessoas, as pessoas em situação de vulnerabilidade e como o tema de migração é visto.

O Protocolo de Palermo, ao uniformizar a definição de tráfico de pessoas, trouxe a proteção para os seres humano em geral, com especial atenção as mulheres e crianças. Historicamente, o enfrentamento ao tráfico de pessoas se confundia com a repressão à migração de trabalhadores do sexo e esperava-se que o documento trouxesse resposta para tal embate, levando ao reconhecimento da prostituição adulta como atividade lícita e reprimindo unicamente a exploração sexual sem consentimento, ou no caso menores de idade, mesmo que consentissem.

No entanto, as negociações não trouxeram resposta em razão de falta de consenso entre as delegações. O Protocolo de Palermo optou por adotar posição de neutralidade frente a

esse tema, cabendo aos Estados ratificantes regular o tema em seu direito doméstico, da forma que lhes convir. Desse modo, o documento internacional tem potencial para ser usado para fins repressivos ou emancipatórios, isso em razão da falta de definição de termos como “exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual” ou “abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade”. Além disso, o Protocolo pouco ofereceu em termos de proteção aos direitos humanos de vítimas de tráfico, nem mencionando os casos de vítimas imigrantes.

Por muito tempo o entendimento de tráfico de pessoas como sinônimo de prostituição, acabou por eclipsar lutas políticas por direitos de trabalhadores do sexo, de migrante, além de neutralizar debates sobre questões como trabalho, migração e escravidão sexual. Há a necessidade de que haja o fim da associação direta entre prostituição e exploração em âmbito normativo internacional, haja vista que, dentro de um contexto capitalista, a exploração é uma possibilidade aberta pelas propriedades do mercado. O trabalho sexual pode ser objeto de exploração como qualquer outra forma de trabalho e, portanto, deve ser regulamentada de acordo com regras comerciais e trabalhistas para que sejam garantidos direitos básicos para tais profissionais. Retirando a perspectiva de imoralidade e ilegalidade de tal profissão.

No que diz respeito à análise feita sobre o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, sua base se dá em razão do tema do tráfico de pessoas consistir, essencialmente, na mobilidade de seres humanos, incluindo a migração internacional. O que se observa que ocorreu em âmbito internacional foi a associação entre políticas criminais e políticas migratórias, havendo o predomínio de discursos xenófobos, restritivos e controladores de fronteiras durante a elaboração do documento internacional, além dos imigrantes serem apontados como causadores de problemas sociais e insegurança. Assim, houve a ampliação do escopo da luta antitráfico de forma que as medidas de contenção desse fenômeno se tornaram medidas de controle migratório, visando a restrição da imigração de indivíduos “indesejáveis” pelos países.

É notório que desigualdades econômicas, sociais e culturais são fatores que levam indivíduos a migrarem para outros países buscando melhores condições de vida. No entanto, a falta de opções de migração regular não é empecilho, o que acaba por estimular organizações criminosas facilitadoras do processo. Além disso, acaba por interessar setores econômicos no país de destino, que contará com trabalhadores que chegam em situação precária, vulneráveis à exploração, aceitando salários irrisórios e desamparados de qualquer proteção social ou legal em razão de sua situação de ilegalidade/ irregularidade.

Desse modo, defende-se que as políticas migratórias internacionais e nacionais devem propiciar aos trabalhadores opções legais de migrar, ressaltando os benefícios mútuos para os países de origem e de destino. A pauta antitráfico não deve ser usada com pauta anti-imigração, pois essa associação acaba por gerar violações de direitos humanos dos migrantes, além de transferir uma discussão que deveria ser de direitos humanos e de responsabilidade dos Estados, para a área de segurança e crime. O conceito de tráfico de pessoas não deve ser usado de forma a homogeneizar e obscurecer questões sobre direitos humanos, direitos de locomoção e direitos trabalhistas.

O que se percebeu foi que, apesar do tráfico de seres humanos e a migração se tratarem de temas relacionados à mobilidade e à circulação de pessoas, ambos os Protocolos adicionais foram criados em um ambiente afeto a questões criminais, no contexto da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional. Assim, os documentos tiveram grande enfoque na repressão à criminalidade, sendo os direitos humanos relegados a segundo plano. Em ambos os documentos há desequilíbrio entre as proposições de medidas repressivas e de medidas visando proteção e assistência às vítimas de tráfico e imigrantes, sendo que esses receberam pouca atenção.

Entende-se que, para uma efetiva proteção dos direitos humanos, é necessário que o seu destinatário seja reconhecido como sujeito de direitos e que seja colocado no centro das discussões para que seja ouvido. Dessa forma, as leis e políticas públicas devem refletir suas preocupações, para que haja uma real proteção e assecuração de seus direitos. Por outro lado, ao excluí-los de tal centralidade, cria-se resultados pautados em interesses governamentais, visões estereotipadas e meros achismos, o que pode resultar em mais violações de direitos humanos.

Acredita-se que medidas voltadas para diminuição da vulnerabilidade das pessoas é fator central para a prevenção e combate ao tráfico de pessoas. Principalmente ações de combate à pobreza, à exclusão social, ao desemprego, à falta de oportunidades. Além da necessidade de enfoque em construções conceituais que tirem a carga preconceituosa carregada por prostitutas e migrantes e outros grupos minoritários.

A partir de tais críticas, como se comportam as leis e políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico de pessoas?

Referente à legislação penal brasileira, por muito tempo houve a relação direta do crime de tráfico de pessoas à exploração da prostituição. O tipo penal de tráfico de pessoas criminalizava qualquer movimentação de profissionais do sexo, seja dentro do território brasileiro ou internacional. O conceito de “traficadas” não diferenciava a prostituição adulta e

consciente da exploração sexual forçada, havendo uma constante tensão entre a visão da prostituta como vítima e infratora.

A prostituição em si e a compra de tal serviço não são criminalizadas, mas sim atividades relacionadas que contribuíssem para seu exercício, desencorajando-se quaisquer formas de auxílio ou facilitação, retirada de lucro, etc. No contexto de criação do Protocolo de Palermo a articulação que se dava contra o tráfico de pessoas no Brasil, feito pela sociedade civil organizada, se dava em razão de pressão dos movimentos de apoio aos direitos das crianças, e não das mulheres. Pouco espaço se deu às organizações das prostitutas e o movimento feminista tinha posição heterogênea frente à prostituição, mas com visão predominantemente negativa, não sendo sua prioridade nem o tráfico de pessoas nem a prostituição, apesar de reconhecer o tráfico como problema a ser combatido.

O tipo penal de tráfico de pessoas passou por três alterações desde a redação original do Código Penal de 1940, sendo que sempre esteve presente a associação direta entre tráfico de pessoas e prostituição até última modificação legal, em 2016. Por muito tempo, a lei penal não dialogou com o direito trabalhista nem com as políticas públicas. A prostituição é reconhecida como profissão pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), da Secretaria do Trabalho, desde 2002, trazendo em si visão humanizada dessa profissional, alertando sobre discriminação social e ações educativas no campo da sexualidade, além de tê-las como profissionais conscientes de suas atividades.

Aqui se mostra claro exemplo da perspectiva de direitos humanos adotado em razão da colocação das prostitutas como sujeitos centrais na elaboração de suas características na CBO, que se deu com participação de diversos grupos organizados de proteção a trabalhadores do sexo. Além disso, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, criada em 2006, também já adotava definição atualizada de tráfico de pessoas, apesar de reproduzir o disposto no Protocolo de Palermo, reiterando as críticas supramencionadas.

O desconforto com essa falta diálogo levou à realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), finalizada em 2014, para investigar o tráfico de pessoas no Brasil. Na CPI foi tema constante a necessidade de se dar visibilidade a outras formas de tráfico recorrentes no Brasil, como o trabalho escravo, servidão por dívidas, exploração de trabalhadores, exploração sexual de menores de idade, adoção internacional de crianças, entre outros. No plano interno, o tráfico havia tomado o nome de aliciamento, sendo a principal finalidade a de exploração do trabalho. Também se reconheceu a insuficiência da legislação migratória, haja vista que a grande burocracia gerava um aumento no número de imigrante irregulares vulneráveis à exploração. Além disso, em audiência pública no âmbito da CPI foi discutida a

regulamentação da prostituição, espaço em que foi dada voz às profissionais do sexo, que defenderam a necessidade de que a profissão seja regulamentada, para que se acabe com a luta contra a migração de prostitutas e que o foco seja no combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. Novamente se vê a necessidade de se ouvir os destinatários das normas para uma efetiva proteção aos direitos humanos.

A CPI resultou em projeto de lei para alterar a tipificação penal de tráfico de pessoas, ocorrida efetivamente em 2016. Desse modo, foi ampliado o conceito para abranger diferentes finalidades exploratórias, com destaque para adoção ilegal, remoção de órgãos, servidão e trabalho em condições análogas a de escravo. Alteração digna de elogio foi o fato de que o termo “prostituição” foi retirado do tipo penal - o que não ocorre no Protocolo de Palermo, mantendo-se apenas a expressão “exploração sexual”, abrindo margem para uma mudança de posicionamento no que diz respeito à associação direta da ideia de prostituição como exploração. Ainda, não há qualquer menção expressa que torne o consentimento da vítima irrelevante, como se dava anteriormente em hipóteses em que a vítima era entendida como vulnerável – o que também não ocorre no Protocolo de Palermo. A lei penal não reproduziu expressões ambíguas e neutras do documento internacional, que não se posiciona frente à prostituição.

Conclui-se que, com base na atual redação do tipo penal de tráfico de pessoas é possível entender que o legislador optou por desvincular a visão da prostituição como exploração sexual, cabendo aos aplicadores da lei trazer tal interpretação para o caso concreto. Desse modo, pode-se entender que no caso de consentimento válido e de adulto para deslocamento com finalidade de exercer prostituição, no Brasil ou no exterior, não caberá enquadramento como tráfico de pessoas pela legislação brasileira.

O Brasil já possui as bases necessárias para que seja aprovada lei que regule a atividade sexual como profissão, pois a exploração a qual prostitutas são submetidas decorrem, principalmente, da precariedade que a atividade sexual é submetida, sem proteção trabalhista. Reitera-se novamente que a atividade sexual está sujeita à exploração do mesmo modo que qualquer outra atividade profissional, não devendo ser tratada diferente em razão de visão discriminatória. Em conjunto, há a necessidade de revogação dos dispositivos da lei penal que criminalizam atividades relacionadas ao exercício da atividade sexual, como os crimes de favorecimento da prostituição e de manutenção de casa de prostituição.

No que diz respeito à legislação migratória brasileira, o Brasil não aderiu à perspectiva de crimigração, sendo a imigração irregular apenas uma infração administrativa. Mesmo durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, que se pautava na doutrina de segurança

nacional, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) atuava de forma a humanizar as políticas migratórias brasileiras, já que a mencionada normativa não correspondia aos anseios da sociedade nem à realidade vivenciada pelo Brasil. Com a nova Lei de Migração de 2017, o Brasil centrou seus princípios e diretrizes na proteção dos direitos humanos do migrante. Além disso, trouxe a opção de regularização migratória que não existia até então, sendo a clandestinidade a única alternativa para imigrantes irregulares no Brasil, salvo anistia concedida em lei. Assim, a normativa migratória está em consonância com a Constituição Federal e instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos dos migrantes, trazendo direitos que reforçam sua proteção humanitária independentemente da regularidade ou não da situação migratória.

A mencionada norma se mostra extremamente importante haja vista que o posicionamento governamental e legislativo frente à migração afeta diretamente os direitos humanos e trabalhistas daqueles que decidem migrar. A exploração da mão de obra em condições inumadas é uma realidade no Brasil, em que se encontra grande quantidade de estrangeiros entre os trabalhadores resgatados, em sua maioria em situação migratória irregular, vítimas de tráfico de pessoas atraídos por falsas promessas.

A trajetória desses imigrantes irregulares é marcada por diversas formas de vulnerabilidade, como a vulnerabilidade socioeconômica que fazem com que saiam de seus países em busca de melhores condições de vida, além da vulnerabilidade em razão da barreira linguística do país de destino e o isolamento social a que são submetidos, ainda há a vulnerabilidade em razão do desconhecimento da legislação brasileira, o que os expõe a diversas formas de violação. No entanto o marco legal migratório brasileiro traz importantes preceitos que, em conjunto com a possibilidade de regularização migratória, visa combater tal vulnerabilidade, buscando quebrar o ciclo de exploração laboral, medo de deportação e repressão policial. Desse modo, abre-se espaço para a implementação de políticas públicas migratórias humanizadas que são essenciais no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A última etapa do trabalho foi a análise das políticas públicas brasileiras, especificamente a migratória e a de enfrentamento ao tráfico de pessoas, sob alçada do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Atualmente, não há um documento específico que discipline de forma abrangente a política migratória brasileira, dessa forma, sua formulação se dá, principalmente pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg), pelo Departamento de Migrações e outros órgãos.

Os princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei de Migração trazem uma visão humanizada do migrante, tendo como primeiro fundamento o respeito aos direitos humanos,

além de repudiar qualquer forma de discriminação, promover a acolhida humanitária e trazer o direito à regularização documental. A lei também traz outros dispositivos importantes no que tange a igualdade de tratamento, a participação cidadã e a inclusão do migrante por meio de políticas públicas.

Algumas importantes ações realizadas pelo CNIG para proteção dos migrantes são: (a) o Observatório das Migrações Internacionais, que amplia o conhecimento sobre os fluxos migratórios no Brasil; (b) a Casa do Mirante, que busca o atendimento e encaminhamento do migrante, prestando informações em relação a seus direitos e deveres; (c) e o Fórum de Participação Social que abre espaço para a discussão, no âmbito da sociedade civil, de temáticas voltadas a imigração e o trabalho de imigrantes, permitindo que migrantes e entidades participem ativamente na idealização de ações e políticas públicas. No que se refere a ações do Departamento de Migrações, foi idealizado o Portal de Imigração Laboral, visando fornecer informações a estrangeiros interessados em trabalhar do Brasil, podendo realizar o pedido de residência e acompanhá-lo online. Destaca-se que o estrangeiro pode já estar ou não no território nacional, e se estiver, a situação migratória não é impedimento para a realização do pedido.

Desse modo, é possível concluir que o Brasil conta com políticas migratórias que permitem a inserção do migrante na sociedade. Essa abordagem, em oposição a uma aproximação policial e de ilegalidade, caminha conjuntamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas pautado no respeito aos direitos humanos. Haja vista que vítimas de tráfico de pessoas estrangeiras precisam contar com a ajuda governamental para sair do ciclo de violação em que se encontram, além de prevenir que imigrantes sejam submetidos a situações exploratórias degradantes.

Quanto à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, seu texto trouxe princípios, diretrizes e ações de prevenção, repressão e responsabilização do fenômeno, além do atendimento às vítimas. Novamente é trazido no texto a necessidade de respeito aos direitos humanos e fundamentais, devendo se levar em conta as diferenças sociais, culturais, de idade, gênero de cada indivíduo. A partir dessa Política, foram elaborados Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para sua implementação, sendo que atualmente está em vigor o III Plano Nacional.

Durante a vigência desses Planos, foi possível observar como se deu a implementação de ações voltadas à prevenção e ao combate ao tráfico de pessoas por diferentes vertentes. Além da criação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, que visavam a implementação desses planos em

âmbito estadual. De modo geral, os Planos trouxeram metas referente às mais diferentes áreas, como a necessidade de melhorar os marcos legais, a preocupação com aumento do número de pesquisas, ações de cooperação internacional e nacional, a preocupação com populações vulneráveis, a proteção dos direitos humanos dos migrantes, entre outros.

Por um grande período, a implementação dos Planos trouxe um saldo positivo. No entanto, desde o início do III Plano, em 2019, não há informações oficiais a respeito do andamento das metas, mesmo já estando em vigor há cerca de um ano e seis meses e que, no mesmo período de vigência do Plano anterior, já haviam sido disponibilizados diversos relatórios de monitoramento. Essa falta de informações pode se dar em razão da crescente crise econômica e política que o país passa, não estando o tráfico de pessoas na lista de prioridades do governo. O Brasil passa por um contínuo desmonte de políticas públicas, aprofundamento do desemprego e desigualdade social, descaso com serviços públicos e falta de atenção a grupos minoritários vulneráveis.

Desse modo, as leis e normativas que são bases das políticas migratórias e de enfrentamento ao tráfico de pessoas, apesar de trazerem perspectiva de direitos humanos, estão tendo dificuldades para serem implementadas, haja vista a atual crise política e econômica. Há necessidade de que haja uma reestruturação e investimento em políticas governamentais voltadas a serviços públicos, educação, saúde, para que assim os preceitos estabelecidos nas normas possam ser efetivados e, conseqüentemente, ocorra um efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas.

É fundamental que as medidas de prevenção sejam baseadas no reconhecimento de que o tráfico de pessoas é causado pela ausência e falha da proteção efetiva aos direitos humanos, como o direito ao trabalho, direito a um padrão adequado de vida, liberdade de locomoção e proibição da discriminação. O tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos (PIOVESAN; KAMIMURA, 2019, p. 185).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Migração e Tráfico de Pessoas. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 7, n. 7, pp. 43-49. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. In: **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, pp. 208-228, 2017.

AUSSERER, Caroline. “Controle em nome da proteção”: análise do discurso de tráfico de pessoas como problema de migração. In: **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, n. 37, pp. 107-123, 2011. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/279/254>>. Acesso em: 13 out. 2019.

BENITEZ, Carla. SEFERIAN, Gustavo. Tráfico de pessoas e a Lei nº 13.344/2016: leituras jurídico-críticas desde as referências de classe, gênero e raça. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. São Paulo: jul, 2019.

BERNSTEIN, Elizabeth. Militarized Humanitarianism Meets Carceral Feminism: The Politics of Sex, Rights, and Freedom in Contemporary Antitrafficking Campaigns. In: **Signs**, vol. 36, n. 1, pp. 45-71, 2010.

BLANCHETTE, Thaddeus. G.; SILVA, Ana Paula. Mulheres vulneráveis e meninas más. In: A. P. Ferreira et al. (orgs.), **A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond. pp. 325-360, 2010.

BORGES, Paulo César Corrêa. A Tutela Penal dos Direitos Humanos. **Revista Espaço Acadêmico**. N. 134, jul. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/15059>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

_____. **Tráfico de pessoas: exploração sexual versus trabalho sexual escravo**. In: Tráfico de pessoas para exploração sexual: prostituição e trabalho sexual escravo. Paulo César Corrêa Borges (org.). São Paulo: NETPDH; Cultura Acadêmica Editora, 2013. (Série "Tutela penal dos direitos humanos"), n. 3.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI – Tráfico de pessoas no Brasil. **Relatório Final**. 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-trafico-de-pessoas-no-brasil/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao/relatorio-final-aprovado-e-parecer-da-comissao>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 jun. 2018.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. Decreto n. 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2740.htm>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002a. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002b. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 set. 2002.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. Decreto n. 1.641, de 7 de janeiro de 1907. Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 9 jan, 1907. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. Decreto n. 5.016, de 12 de março de 2004a. Promulga o 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004b. 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. Decreto n. 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.347, de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6347.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Decreto n. 7.901, de 4 de fevereiro de 2013a. Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 fev. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7901.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Decreto n. 9.440, de 3 de julho de 2018. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9440-3-julho-2018-786934-publicacaooriginal-155960-pe.html>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Decreto n. 9.796, de 20 de maio de 2019a. Institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação para o monitoramento e avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/decreto-9-796-gi.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. Decreto n. 46.981, de 3 de outubro de 1959. Promulgada pelo respectivo Protocolo Final, a convenção para a repressão do tráfico de pessoas e do lenocínio, concluída em Lake Success, Nova Iorque, em 21 de março de 1950, e assinada pelo Brasil em 5 de outubro de 1951. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1959. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRepTrafPessLenoc.html>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940a – Publicação Original. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 mar. 1967. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Decreto-Lei n. 941, de 13 de outubro de 1969. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de out. 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-941-13-outubro-1969-375371-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940b. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. Lei n. 11.106, de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta 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, 29 mar. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm#art231. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. Lei n. 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12015.htm#art2. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. Lei n. 13.266, de 5 de abril de 2016a. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 abr. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13266.htm. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. Lei n. 13.344, de 6 de outubro de 2016b. 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, 7 out. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm#art16. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019b. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31052300/publicacao/31058378>>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017b. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/ii-plano-nacional.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Secretaria de Direitos Humanos. Portaria Interministerial n. 634, de 25 de fevereiro de 2013c. Aprova o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - II PNETP e institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2013. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexo_gi-monitoramento/portaria-interministerial-no-634-de-25-de-fevereiro-de-2013.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

CARRAPIÇO, Helena. “The Godfather Goes to Brussels: a evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça”. In: **Relações Internacionais**, pp. 141-157, 2011.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero? **Cadernos Pagu**, Campinas, n.31, pp.101-123, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332008000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF, fev. 2007. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/cartilha_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

CATW. **Our Work**. Projects and Campaings. New York, [2019]. Disponível em: <<http://www.catwinternational.org/ProjectsCampaigns/Projects>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M. Imigração e Refúgio no Brasil. **Relatório Anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019a.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo**. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Cordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra 2019b.

CORRÊA, Sonia; OLIVAR, José Miguel Nieto. **The politics of prostitution in Brazil between “state neutrality” and “feminist troubles”**. mimeo, 2010.

CÔRTEZ, Priscila Cavalcanti; SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. A aplicabilidade da agenda de trabalho decente para proteção do trabalhador migrante no brasil. **Revista de Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, Maranhão, Vol. 5, n. 2, pp. 01-16, jul/dez, 2019. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/5836/pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

DIAS, Guilherme Mansur. Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas. Campinas, SP, 2014.

_____. Notas sobre as negociações da “Convenção do crime” e dos Protocolos Adicionais sobre Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. In: **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, pp. 215-234, 2015.

DIAS, Guilherme Mansur; SPRANDEL, Marcia Anita. A CPI do Tráfico de Pessoas no contexto do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 7, n. 7, pp. 21-41. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

DOEZEMA, Jo. Forced to choose: beyond the free v. forced prostitution dichotomy. In: **Global Sex Workers: Rights, Resistance and Redefinition**. K. Kempadoo and J. Doezema (eds), New York and London: Routledge, 1998.

_____. Now You See Her, Now You Don’t: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiations. **Social & Legal Studies**. Vol. 14(1), pp. 61-89, 2005. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/content/14/1/61>>. Acesso em: 5 maio 2019.

_____. Who gets to choose? Coercion, consent, and the UN Trafficking Protocol. **Gender & Development**. Vol. 10, Issue 1, pp. 20-27, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13552070215897>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FERNANDES, Pádua. O direito internacional dos direitos humanos e a ditadura militar no Brasil: o isolacionismo deceptivo. In: **Jornada De Estudos Sobre Ditaduras E Direitos Humanos**, 1, 2011: 02 a 30 abr. Porto Alegre. Anais. pp. 438-446. Porto Alegre: APERS, 2011. p. 439.

GAATW. **Who we are**. Bangkok, [2019]. Disponível em: <<https://www.gaatw.org/about-us>>. Acesso em: 2 set. 2018.

GUIA, Maria João; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da união europeia. In: **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, pp. 129-144, 2015.

JORDÃO, Fernando. Cinco pontos para entender a saída do Brasil so pacto migratório da ONU. **Correio Braziliense**, Brasília, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/01/10/interna-brasil,729949/cinco-pontos-para-entender-saida-do-brasil-do-pacto-migratorio-da-onu.shtml>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. In: **Cadernos Pagu**, n. 25. Campinas: Unicamp, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/cpa/n25/26522.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

_____. Revitalizando o imperialismo: campanhas contemporâneas contra o tráfico sexual e a escravidão moderna. In: **Cadernos Pagu**, n. 47, Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200405&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 fev. 2019.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (org.). **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF: Relatório Nacional**. Brasília: CECRIA, 2002. Disponível em: <http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Pestraf_2002.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: Ed. 34. Edesp, 2004. 256 p. (Coleção Direito GV).

ME. Secretaria de Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações**. 519805 - Profissional do sexo. Brasília, [2020] Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaAtividades.jsf>>. Acesso em: 5 jan. 20120

MJ. Secretaria Nacional de Justiça. Portaria SNJ n. 31, de 20 de agosto de 2009. Estabelece diretrizes para o funcionamento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=213493>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MJ. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**, 1. ed. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

_____. **Tráfico de pessoas: prêmios e concursos**. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/premios-e-concursos>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

MJC. Secretaria Nacional da Justiça e Cidadania. **9º Relatório de Monitoramento: II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos-gi-ii/9o-relatorio-gi.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MJSP. **Acesso à informação: Institucional: Decretos e competências**. Brasília, DF, [2020a]. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/competencia>>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Conselho Nacional de Imigração: Ações do CNIg**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/acoes-do-cnig>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Imigração Laboral: Informações Gerais**. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Imigração Laboral: Navegação Guiada**. Brasília, DF, [2020b]. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/nav-guiada>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Imigração Laboral: Normas Migratórias Laborais**. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Imigração Laboral: Normas Migratórias Laborais: Resoluções Administrativas**. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas/resolucoes-administrativas>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: Imigração Laboral: Normas Migratórias Laborais: Resoluções Conjuntas**. Brasília, DF, 2019e. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoes-conare/resolucoes-do-comite-federal-de-assistencia-emergencial?id=401089>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Portal de Imigração: OBMIGRA: O Observatório**. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio>>. Acesso em: 13 maio 2020.

MJSP. **Relatório Nacional sobre o tráfico de pessoas:** dados 2014 a 2016. Brasília, dez. 2017a. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-de-dados.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016). Relatório de Avaliação de Resultados.** Brasília, DF: UNODC, dez. 2017b. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. **Seus Direitos:** Migrações. Brasília, DF, [2020c]. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Tráfico de Pessoas:** III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, DF, 2019g. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/iii-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>>. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. **Tráfico de pessoas:** política brasileira: Conatrap. Brasília, DF, [2020d]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. **Tráfico de pessoas:** política brasileira: Coordenação Tripartite. Brasília, DF, [2020e]. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/tripatite>>. Acesso em: 19 maio 2020.

_____. **Tráfico de pessoas:** política brasileira: Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP. Brasília, DF, [2020f]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/gi-monitoramento>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MNE. Relações Bilaterais. História diplomática. **Congresso de Viena.** Lisboa, [2019]. Disponível em: <<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/congresso-de-viena>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MPT. **Monitora 8.7.** Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <<https://monitora87.mpt.mp.br/>>. Acesso em: 20 maio 2020.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de Migração: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas.** 2 ed. Goiânia: Edição do autor, 2018.

OIT. OIT Brasília. **Convenções:** convenções ratificadas pelo Brasil. Brasília, [2020]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 2 jun 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. In: **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, pp. 171-179, 2017.

ONU NEWS. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. Dez, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ONU. **Convenção suplementar relativa à abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura**. Genebra, 1956. Disponível em: <<https://bo.io.gov.mo/bo/i/59/32/decretolei42172.asp#ptg>>. Acesso em: 4 out. 2018.

_____. UNODC. **Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas**. Nova Iorque, 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2020.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; LEITE, Junne M. D. B. Mecanismos Institucionais de Prevenção e Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, n. 37, pp. 125 -146. Brasília, 2011.

PIOVESAN, Flávia. KAMIMURA, Akemi. Tráfico de pessoas sob a perspectiva de direitos humanos: prevenção, combate, proteção às vítimas e cooperação internacional. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3a Região**. São Paulo: jul, 2019.

PISCITELLI, Adriana. "Emigração e tráfico: um debate". In: A. P. Ferreira et al. (orgs.), **A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções**. Rio de Janeiro: Garamond. pp. 361-382, 2010.

_____. Economias sexuais, amor e tráfico de pessoas – novas questões conceituais. In: **Cadernos Pagu**, n. 47, Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8647258>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. Entre as “máfias” e a “ajuda”: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. **Cadernos Pagu**, n. 31. Campinas: Unicamp, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n31/n31a03>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. Feminismos e Prostituição no Brasil: Uma Leitura a Partir da Antropologia Feminista. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 36, pp. 11-31, 2012. Disponível em: <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/1349/1299>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

SILVA, Robson Heleno da; JACOB, Valena. Migração e escravidão no Brasil: uma análise acerca da Lei nº 13.445/2017. **Revista de Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, Maranhão, Vol. 3, n. 2, pp. 83-103, jul/dez, 2017. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/2485/pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2020.

SKACKAUSKAS, Andreia. **Prostituição, gêneros e direitos: noções e tensões nas relações entre prostitutas e Pastoral da Mulher Marginalizada**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP. 2015.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Convenção sobre a Escravidura**. Genebra, 1926. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/trabalho-escravo/convencao_escravatura_genebra_1926.pdf>. Acesso em: 8 out. 2018.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. Hochman, Gilberto (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. In: **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, pp. 145-168, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acesso em: 15 out. 2019.

SPRANDEL, Marcia Anita; DIAS, Guilherme Mansur. A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, Vol. 18, n. 35, jul-dez, 2010, pp. 155-170. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/233/216>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

STUMPF, Juliet. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. In: **American University Law Review**. Vol 56:2, 2006.

UN CEDAW. **CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women**, 1992. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UN OHCHR. **Vienna Declaration and Programme of Action**, 1993. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UN WOMEN. **Fourth World Conference on Women**. Beijing, 1995. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UN. **Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others**. New York, 1950. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1951/07/19510725%2010-37%20PM/Ch_VII_11_a_bp.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2019.

_____. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. New York, 1979. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

_____. **Declaration on the Elimination of Violence against Women**. New York, 1993. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. General Assembly Resolutions. **A/RES/49/166**. New York, 1994. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r166.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

UN. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Marrakeck, 2018a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. **International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic**. Paris, 1904. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1951/06/19510621%2010-34%20PM/Ch_VII_7p.pdf>. Acesso em: 9 maio 2019.

_____. **International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children**. Geneva, 1921. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1950/04/19500424%2010-31%20PM/Ch_VII_2p.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age**. Geneva, 1933. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1950/04/19500424%2010-32%20PM/Ch_VII_4p.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. **International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic**. Paris, 1910. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1951/08/19510814%2010-35%20PM/Ch_VII_9p.pdf> Acesso em: 1 maio 2019.

_____. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families**. New York, 1990. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 2 jun 2020.

_____. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. New York, 2016a. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime**. New York, 2000a. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organizes Crime**. New York, 2000b. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. UN. UNODC. **Global Report on Trafficking in persons**. New York, 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf>. Acesso em 2 jun. 2020.

UN. UNODC. **Global Report on Trafficking in persons**. New York, 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. UNODC. **Global Report on Trafficking in persons**. New York, 2016b. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. UNODC. **Global Report on Trafficking in persons**. New York, 2018b. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

UNODC. Áreas de Atuação. **Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. Viena, [2019]. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>>. Acesso em: 30/02/2019.

_____. **Travaux Préparatoire de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**. Nueva York, 2008.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de Direitos Humanos, um campo em construção. SUR. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. V.1, n. 1, jan. 2004. São Paulo, 2004.

VENSON, Anamaria Marcon. Tráfico de pessoas para exploração sexual? Uma análise de processos-crime (1995-2012). **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, Vol. 25, n. 2, pp. 571-591, maio-agosto/2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/38339/34188>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

WROBLESKI, Stefano. Imigrantes haitianos são escravizados no Brasil. **Repórter Brasil**, 23 jan. 2014. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

APÊNDICE – Redações do tipo penal de tráfico de pessoas

Redação original do Código Penal de 1940 (BRASIL, 1940a)	TÍTULO VI Dos crimes contra os costumes
	CAPÍTULO V Do lenocínio e do tráfico de mulheres
	Tráfico de mulheres Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro: Pena - reclusão, de três a oito anos. § 1º Se ocorre qualquer das hipóteses do parágrafo 1º do art. 227: Pena - reclusão, de quatro a dez anos. § 2º Se ha emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de cinco a doze anos, alem da pena correspondente à violência. § 3º Se o crime é cometido com o fim de lucro, aplica-se tambem multa de cinco contos a dez contos de réis.
Alteração realizada pela Lei n. 11.106 (BRASIL, 2005, grifo nosso)	TÍTULO VI Dos crimes contra os costumes
	CAPÍTULO V Do lenocínio e do tráfico de pessoas
	Tráfico internacional de pessoas Art. 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. § 1º Se ocorre qualquer das hipóteses do parágrafo 1º do art. 227: Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa. § 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 3º (revogado). Tráfico interno de pessoas Art. 231-A. Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição: Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. Parágrafo único. Aplica-se ao crime de que trata este artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 231 deste Decreto-Lei.

Alteração realizada pela Lei n. 12.015 (BRASIL, 2009, grifo nosso)	TÍTULO VI Dos crimes contra a dignidade sexual
	CAPÍTULO V Do lenocínio e do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual
	Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a 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. § 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la. § 2º A pena é aumentada da metade se: I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III - se o agente é ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. § 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa. Tráfico interno de pessoas para fim de exploração sexual Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos. § 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la. § 2º A pena é aumentada da metade se: I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III - se o agente é ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. § 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.

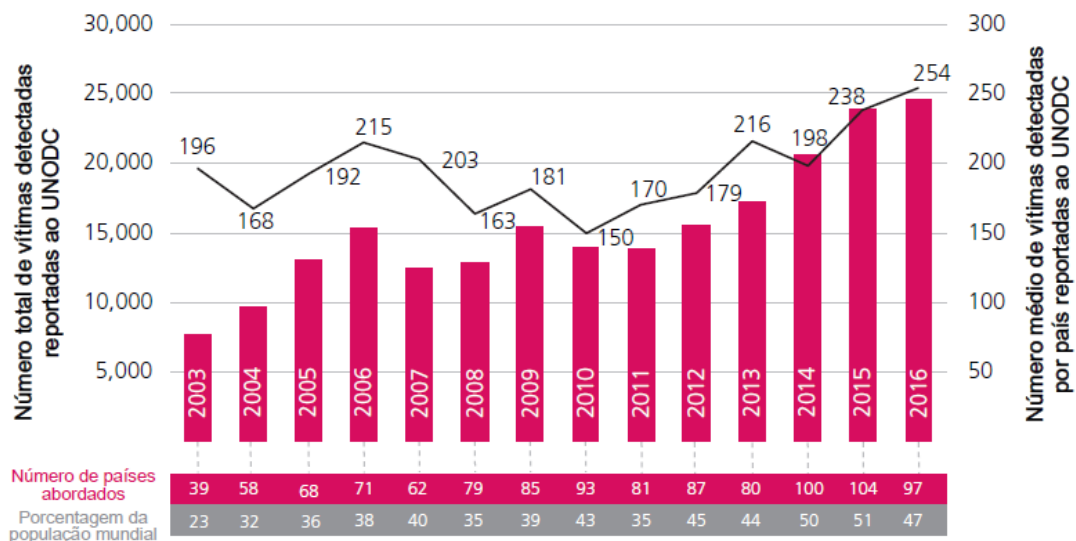
Alteração realizada pela Lei n. 13.344 (BRASIL, 2016, grifo nosso)	TÍTULO I Dos crimes contra a pessoa
	CAPÍTULO VI Dos crimes contra a liberdade individual
	SEÇÃO I Dos crimes contra a liberdade pessoal
	Tráfico de Pessoas Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III - submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual. Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional. § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Fonte: Elaborado por Micaela Amorim Ferreira.

[Voltar para corpo do texto.](#)

ANEXO – Dados das vítimas do Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas

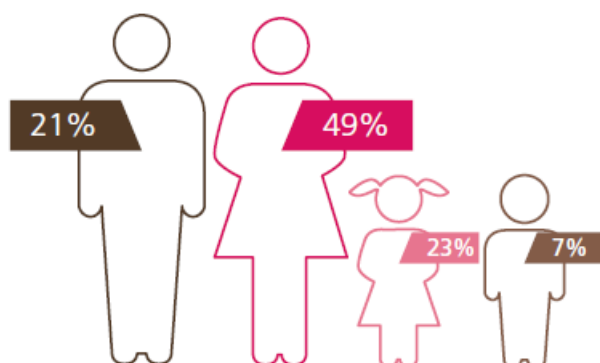
FIG. 1 Tendências no número total de vítimas de tráfico detectadas, número médio de vítimas detectadas por país e número de países declarantes, por ano, 2003-2016



Fonte: elaboração de dados nacionais pelo UNODC.

Fonte: ONU (2018, p. 21).

FIG. 11 Porcentagem de vítimas de tráfico de pessoas detectadas, por faixa etária e sexo*, 2016

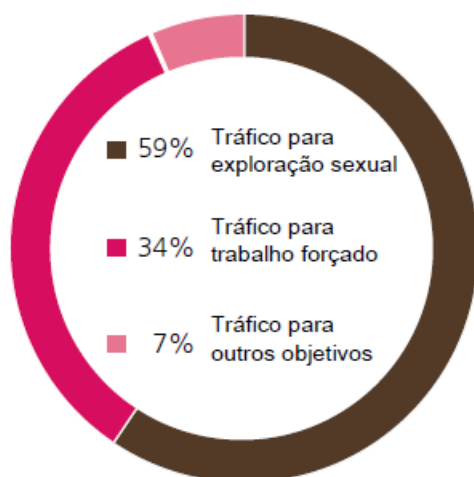


Fonte: elaboração de dados nacionais pelo UNODC.

* As estimativas baseiam-se em informações sobre a idade e o sexo de 26.750 vítimas detectadas em 110 países.

Fonte: ONU (2018, p. 25).

FIG. 19 Porcentagens de formas de exploração entre vítimas de tráfico detectadas*, 2016 (ou mais recente)

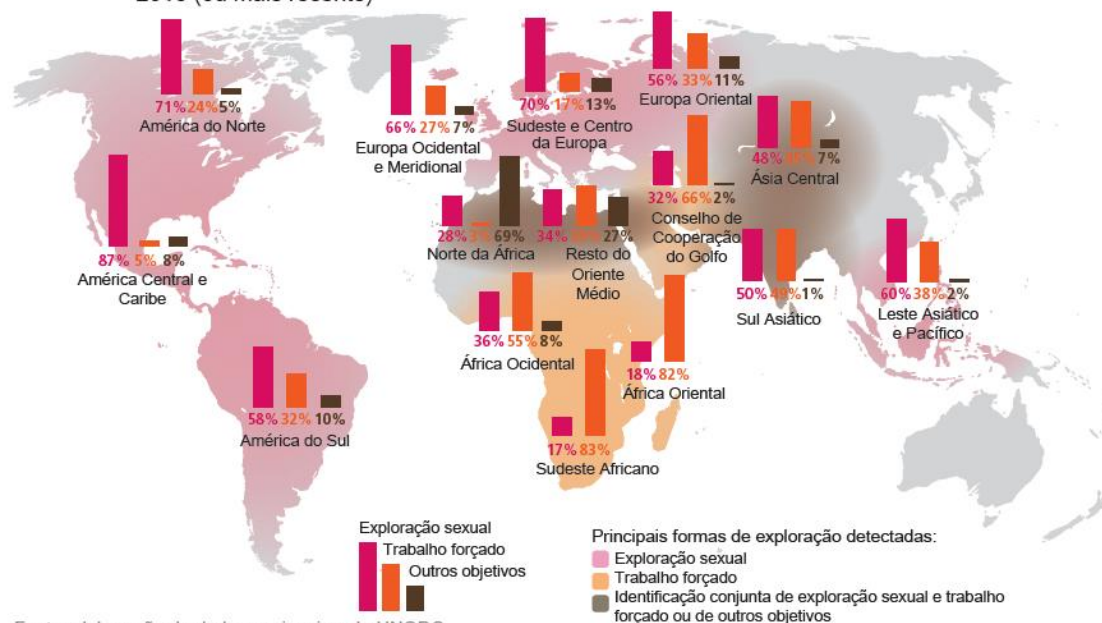


Fonte: elaboração de dados nacionais pelo UNODC.

* As estimativas baseiam-se em dados fornecidos por 110 países que comunicaram 24.687 vítimas detectadas.

Fonte: ONU (2018, p. 29).

MAPA 3 Porcentagem de vítimas de tráfico detectadas por forma de exploração e por sub-região de detecção, 2016 (ou mais recente)



Fonte: elaboração de dados nacionais pelo UNODC.

Fonte: ONU (2018, p. 30).

[Voltar para corpo do texto.](#)