

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

MONISE DE CASTRO SAAB

**O PROTOCOLO DE PALERMO E O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL
DE MULHERES**

UBERLÂNDIA

2017

MONISE DE CASTRO SAAB

**O PROTOCOLO DE PALERMO E O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL
DE MULHERES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Uberlândia para
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Thiago Gonçalves Paluma
Rocha

UBERLÂNDIA

2017

SAAB, Monise de Castro

O Protocolo de Palermo e o combate ao tráfico internacional de mulheres. /
Monise de Castro Saab – Uberlândia, 2017.

27 f. il.

Orientador: Prof. Thiago Gonçalves Paluma Rocha

Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Curso de Relações
Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

1. Tráfico de pessoas. 2. Direitos humanos. 3. Prostituição. 4. Exploração. I.
Título.

CDU

MONISE DE CASTRO SAAB

**O PROTOCOLO DE PALERMO E O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL
DE MULHERES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Uberlândia, como
parte das exigências para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

BANCA DE AVALIAÇÃO

Prof. Thiago Gonçalves Paluma Rocha
Orientador - UFU

Profa. Monica Costa Alves Ribeiro
Examinador 1 - UFU

Profa. Neiva Flávia de Oliveira
Examinador 2 - UFU

O PROTOCOLO DE PALERMO E O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES

Monise de Castro Saab¹

Thiago Gonçalves Paluma Rocha²

RESUMO

O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial, é um fenômeno em expansão. Contudo, por possuir caráter criminoso e eminentemente velado, pouco se sabe sobre o número de vítimas envolvidas e a dinâmica de operação das redes que o mantêm. As estatísticas apontam para números extremamente altos de mulheres traficadas através de fronteiras internas e internacionais, chegando a 4 milhões por ano, de acordo com a Organização Internacional da Migração. Esse trabalho tem como objetivo geral identificar as principais políticas públicas em andamento no Brasil e, posteriormente, detectar em que medida o Estado brasileiro está sendo eficaz no combate ao tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual, sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A importância do estudo a ser desenvolvido se dá por objetivar, a longo prazo, por fim ao preconceito existente em relação às vítimas traficadas. A falta de debate, ou até mesmo, o desconhecimento do tema em questão gera opiniões equivocadas, no sentido de que as vítimas, muitas vezes sabendo do trabalho de prostituição que exercerão fora de seu país, são tidas como culpadas, quando a culpabilidade, na verdade, se ancora na omissão do Estado, sendo esse ente destinado à proteção e promoção dos direitos humanos de todas as pessoas. No entanto, a prostituição não é o ponto principal deste estudo, mas sim a exploração que ocorre por trás deste comércio do sexo, privando a liberdade da pessoa e, acima de tudo, ferindo a dignidade humana.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Direitos humanos. Prostituição. Exploração.

ABSTRACT

The human trafficking of women for purposes of commercial sexual exploitation is a growing phenomenon. However, because it is criminal and eminently veiled character, little is known about the number of victims involved and the dynamics of operation of the networks that maintain it. Statistics point to extremely high numbers of women trafficked across internal and international borders, reaching 4 million a year, according to the International Organization for Migration. The main objective of this work is to identify the main public policies in progress in Brazil and, later, to detect the extent to which the Brazilian State is being effective in combating international trafficking of women for purposes of sexual exploitation, under the perspective of International Human Rights Law. The importance of the study to be developed is due to the long-term objective of ending the prejudice against trafficked victims. The lack of debate, or

¹ Graduanda em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

² Professor Orientador, Dr. Thiago Paluma, docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia.

even lack of awareness of the issue in question, leads to misconceptions, in the sense that victims, often knowing of the work of prostitution they will carry out outside their country, are blamed, when guilt actually is anchored in the State's omission, which is intended to protect and promote the human rights of all people. However, prostitution is not the main point of this study, but the exploitation that takes place behind this sex trade, depriving the person of freedom, and, above all, harming human dignity.

Keywords: Human trafficking. Human rights. Prostitution. Exploration.

INTRODUÇÃO

Para uma compreensão mais profunda da temática contemporânea do tráfico internacional de mulheres, faz-se necessária uma investigação sobre o surgimento e evolução desse fenômeno ao decorrer da história. O tema não representa um fenômeno recente do século XXI, muito pelo contrário, esse problema já existia tempos atrás e tem suas raízes no chamado “tráfico de escravas brancas”.

As informações disponíveis sobre esta “antiga forma de tráfico” acabam por estabelecer vários paralelos com o discurso atual. Por volta do século XIX, a prática de “tráfico de escravas brancas” tratava-se de mulheres europeias que eram levadas para o exterior para trabalhar como prostitutas, sendo essa prática condenada somente por se constituir como ameaça a valores e interesses sociais da época (VENSON, 2013).

Nesse sentido, começou a surgir, na Europa e nos Estados Unidos, um certo pânico moral, que levou a sociedade e os governos nacionais a começarem uma discussão de possíveis mecanismos para erradicar essa prática. Em 1895 é organizada a primeira conferência internacional sobre o tráfico de mulheres em Paris, sendo seguida por outros encontros em Amsterdã, Londres e Budapeste. A conferência em Londres de 1899 resultou na criação de uma organização específica de combate ao tráfico de mulheres, a *Association pour la Repression de la Traite de Blanchés*, que gerou um precedente para o estabelecimento de comitês nacionais em vários países (VENSON, 2013).

Assim, é preparada a base para uma abordagem legalista ao tráfico humano, que se contrapôs ao entendimento mais político das décadas anteriores. A partir de uma crescente preocupação com o referido fenômeno, começam a surgir a partir de 1904, com o Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (*The International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic*), os primeiros instrumentos legais para combater o tráfico nacional e internacional de mulheres (VENSON, 2013).

No ano 2000 é elaborado pelas Nações Unidas, juntamente com alguns representantes da sociedade civil, o atual Protocolo de Tráfico (Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas), que complementa a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional. Nesse Protocolo, também conhecido como Protocolo de Palermo, é então estabelecida a primeira definição do tráfico humano no direito internacional.

O Protocolo de Palermo, elemento constituinte da Convenção de Crime Organizado Transnacional, enfatiza um entendimento do tráfico de pessoas como problema de crime organizado. Contudo, ainda existem brechas para elucidar o fenômeno por distintos ângulos, de forma que as estratégias de combate ao tráfico e suas consequências dependem da escolha de uma determinada abordagem. Cada abordagem pode levar a implicações políticas diferentes e até graves e perigosas para as vítimas do tráfico (BORGES, 2013).

1 PROTOCOLO DE PALERMO: EFICIÊNCIA E ABRANGÊNCIA

O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, é um grande marco do século XXI no âmbito do combate ao tráfico internacional de pessoas. Esse fora atingido somente após a organização e discussão em diversas conferências pregressas, desse modo, faz-se necessário explanar previamente alguns pontos dessa trajetória para maior compreensão do protocolo em questão.

O primeiro evento histórico importante a respeito do tema de tráfico internacional de pessoas que pode ser destacado é o Tratado de Paris, firmado entre Inglaterra e França no ano de 1814, o qual dirigia-se ao tráfico de negros que eram feitos como materiais escravos comercializáveis. A partir da dedicação dos países envolvidos nessa causa internacional, a Convenção realizada pela Sociedade das Nações, em 1926, e novamente defendida pela Organização das Nações Unidas, em 1953, tornaram-se possíveis, nas quais definiam-se o tráfico de escravos, o qual “compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo para vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão por venda ou câmbio de um escravo, adquirido para vendê-lo ou trocá-lo, e em geral todo ato de comércio ou de transporte de escravos” (CASTILHO, 2007, p. 9).

Em 1956, os conceitos anteriores foram repetidos na Convenção de Genebra, com ampliação para instituições e práticas análogas à escravidão, além de especificar casos como a servidão e prisão de pessoas aos seus trabalhos por meio de dívidas, forçar mulheres a casarem-

se para obtenção de vantagem econômica para seus responsáveis ou mesmo terceiros, o marido, a família ou o clã dispor uma mulher casada a um terceiro para fins onerosos ou não, a responsabilidade hereditária de uma mulher viúva e a disposição ou a permissão da exploração de menores por terceiros de forma onerosa ou não. Essa Convenção responsabilizou os países participantes a não somente possuírem métodos burocráticos e práticos para diminuir as condições análogas à escravidão, mas também defendeu o transporte internacional, a mutilação e os maus-tratos de escravos, bem como o ato de escravização ou incitação da alienação da liberdade individual como atitudes criminosas (CASTILHO, 2007).

Portanto, a ideia inicial que focava somente no tráfico de negros da África, para escravidão, ampliou-se, de forma que abrange-se também o tráfico de mulheres brancas, para prostituição. Isso ocorreu originalmente por meio do Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas assinado em Paris, no ano de 1904, o qual tornara-se uma Convenção após um ano (CASTILHO, 2007).

A partir de então, o assunto fora continuamente levantado, como é possível notar nos diversos acordos internacionais firmados no meio século que seguiu-se, como: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947), e, por último, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949) (CASTILHO, 2007).

Com o surgimento da Organização das Nações Unidas, todo o contexto e as normas, até então levantados pela Liga das Nações, foram alterados, o que dá início a uma nova fase a respeito do tráfico internacional de pessoas. Essa divisão didática é importante, pois o objetivo da primeira fase delimitava-se somente a promover a segurança às mulheres europeias, principalmente do leste europeu, entretanto, sem estipular conceitos para tráfico, somente a responsabilidade governamental em combatê-lo.

Não necessariamente com a criação da Organização das Nações Unidas, mas em 1910, na Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas conceitua-se o tráfico e a exploração da prostituição como crimes passíveis de reclusão social e extradição, o que enfatiza que as divisões históricas do combate ao tráfico internacional de pessoas em fases são somente didáticas, visto que as transformações não ocorreram em determinados pontos, mas ao longo de toda a história.

A segunda fase do combate ao tráfico de pessoas é caracterizada, principalmente, pela ampliação da proteção a todas as mulheres do mundo, com foco diferenciado para aquelas menores de idade, constituídas por crianças e adolescentes.

Já na Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, o tráfico e o favorecimento à prostituição foram definidos como a corrupção, a persuasão ou o desvio de uma mulher ou solteira menor à prática da prostituição, com o seu consentimento ou não. Entretanto, no caso de mulheres casadas ou solteiras maiores de idade consideravam-se crimes somente quando a prostituição fosse feita por meio de fraude, violência, abuso de autoridade, ameaça ou qualquer outra forma de constrangimento. Todavia, ainda nos casos dessas mulheres que não envolvessem alguma dessas práticas criminosas, o Estado possuía autonomia para intervir conforme estipulasse necessário (CASTILHO, 2007).

A definição de maioridade varia de acordo com cada país, portanto, era firmado internacionalmente a idade de 20 anos até a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças que ocorreu no ano de 1921, na qual a maioridade passou a ser após os 21 anos de idade. De forma que o acordado funcionava conforme explanado anteriormente para mulheres casadas ou solteiras maiores de idade, contudo as práticas de tráfico internacional com intuito de prostituição com o consentimento dessas mulheres eram, majoritariamente, livres de qualquer crime (CASTILHO, 2007).

Somente em 1933, na Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, a exclusão criminal do tráfico consentido fora alterada, pois, como é possível identificar pelo próprio nome do acordo, tratava de uma normativa específica para a defesa das mulheres maiores de idade, as quais ainda encontravam-se parcialmente vulneráveis. Logo no artigo inicial da Convenção em questão é possível verificar tal afirmação, o qual relata que “Quem quer que, para satisfazer às paixões de outrem, tenha aliciado, atraído ou descaminhado, ainda que com seu consentimento, uma mulher ou solteira maior, com fins de libertinagem em outro país, deve ser punido” (CASTILHO, 2007).

O Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores definido pela Organização das Nações Unidas, em 1947, fora responsável por validar na nova aliança internacional o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1904, a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, assinados em Paris, a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, de 1921 e a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres

Maiores, de 1933, ambos firmados em Genebra, sem alterar as definições desses (CASTILHO, 2007).

Até então, o tráfico internacional de pessoas para prostituição era considerado somente um ataque à moral e aos bons costumes. Nesse contexto, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, de 1949, possuiu um importante papel no que diz respeito a revolucionar as consequências reconhecidas provocadas pela prostituição derivada do tráfico internacional de pessoas. A exemplo desse feito, nota-se o reconhecimento da dignidade e do valor do ser humano, os quais são classificados como alvos passíveis de interferência pelo tráfico, responsável por alterar o bem-estar individual, familiar e comunitário da pessoa vítima desse crime. Além disso, foram ampliados o conceito das vítimas de tráfico para prostituição de mulheres para o de qualquer indivíduo, o qual independe de gênero ou idade (CASTILHO, 2007).

Portanto, semelhante ao que fora dito na Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, o tráfico e o favorecimento à prostituição são colocados como a corrupção, a persuasão ou o desvio de outra pessoa à prática da prostituição, com o seu consentimento ou não, e não mais somente de uma mulher ou solteira menor como a Convenção citada. A seguir especifica mais de forma detalhada que os atos de manutenção, financiamento ou facilitação da prostituição também embarcados como crimes (CASTILHO, 2007).

Nesse prisma, cada Estado possuía o dever de combater a prostituição, proteger as vítimas desse crime, seja por meio de auxílio para reintegrar um papel diferente na sociedade ou retornar ao seu país de origem, em caso de tráfico internacional, visto que essas pessoas foram acordadas como vítimas, independentemente de seu consentimento com as práticas de prostituição. O governo possuía também liberdade para estipular normas nacionais mais severas para esses crimes de prostituição e, inclusive, requisitar colaboração jurídica internacional nesses casos (CASTILHO, 2007).

Todavia, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, de 1949, mostra-se falha, o que faz necessária a elaboração da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, três décadas depois, a fim de impor aos países participantes a obrigação de produzirem métodos adequados para acabar com qualquer forma de tráfico internacional para fins de exploração sexual, principalmente de mulheres (CASTILHO, 2007).

A partir de então, a Organização das Nações Unidas continua a criar formas diferentes para tentar suprimir esse crime, como em 1983, no qual o seu Conselho Econômico e Social inicia uma política com cobrança de relatórios pelos Estados Partes sobre o que está sendo feito

no seu território pela causa internacional comum. O Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil fora outra tentativa, criada em 1992 (CASTILHO, 2007).

O Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição, de 1996, surge a partir da Conferência Mundial dos Direitos Humanos ocorrida em 1993, na qual revisa-se assuntos pertinentes a essa temática e enfatiza a importância da extinção de qualquer meio de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres (CASTILHO, 2007).

O conceito de tráfico é redefinido no ano de 1994, na Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, como o trânsito ilegal de pessoas pelas fronteiras nacionais ou internacionais, com ênfase aos países em desenvolvimento e com economias instáveis, sob o objetivo de impor mulheres e crianças a contextos de opressão e prostituição ou escravidão, com benefício de criminosos individuais ou organizações, bem como os demais atos ilegais contextualizados ao tráfico de pessoas, como a imposição do trabalho doméstico ou de um casamento falso, os trabalhos não regulamentados pelo governo e as adoções de crianças por meio de fraudes (CASTILHO, 2007).

A Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, de 1949, novamente é contrariada em 1995, com a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing. A partir dessa, foram estipulados objetivos a fim de combater a violência contra a mulher, dentre os quais possui um específico que diz respeito à eliminação do tráfico internacional de mulheres e ao auxílio que deve ser prestado às vítimas da violência oriundas da prostituição e do tráfico. Dessa forma, a prostituição imposta caracteriza-se como uma variante de violência, todavia, a prostituição praticada com consentimento pessoal não demonstra-se como um desrespeito aos direitos humanos (CASTILHO, 2007).

O ano de 1998 fora marcado por dois pontos importantes a serem destacados nesse contexto. Inicialmente pode-se citar a elaboração do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, no qual são conceituados como crimes internacionais aqueles que relacionem a escravidão sexual, prostituição forçada e guerra, dentre os quais o primeiro deles é colocado como uma explicação semelhante à escravidão em geral conceituada nos acordos descritos anteriormente, que seria praticar qualquer perspectiva do direito de propriedade sobre um ser humano, dentre eles, comercializar, trocar, reduzir sua liberdade à escravidão ou algum contexto análogo à escravidão (CASTILHO, 2007).

Outro ponto de destaque desse ano é a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores, na qual fora conceituado o tráfico internacional de pessoas com

menos de 18 anos, até então pautados somente pelas definições europeias de maioridade aos 21 anos de idade (CASTILHO, 2007).

Em 1999, um comitê internacional formado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas a fim de promover uma convenção mundial com foco no combate ao crime organizado entre as nações e pesquisar a viabilidade na criação de ferramentas para solucionar os casos relacionados ao tráfico internacional de pessoas, principalmente de mulheres e crianças. Portanto, após as devidas discussões acerca do tema fora elaborado o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também denominado Protocolo de Palermo (PALERMO, 2000).

O Protocolo de Palermo somente foi ratificado pelo Brasil em 2004. Os seus avanços mundiais no combate ao tráfico internacional de pessoas foram muitos:

Este Protocolo inicia a terceira fase do controle jurídico internacional em matéria de tráfico e de prostituição. Considerando a fase anterior quatro aspectos se destacam. Os dois primeiros dizem respeito às pessoas objeto de proteção. As vítimas que eram, inicialmente, só as mulheres brancas, depois mulheres e crianças, são agora os seres humanos, mantida a preocupação especial com mulheres e crianças. Antes as vítimas ficavam numa situação ambígua, como se fossem criminosas. O Protocolo busca garantir que sejam tratadas como pessoas que sofreram graves abusos, os Estados membros devem criar serviços de assistência e mecanismos de denúncia. O terceiro é concernente à finalidade do tráfico. Nas Convenções até 1949 a preocupação era coibir o tráfico para fins de prostituição. O Protocolo acolhe a preocupação da Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores para combater o tráfico de pessoas com *propósitos ilícitos*, neles compreendidos, entre outros, a prostituição, a exploração sexual (não mais restrita à prostituição) e a servidão. O Protocolo emprega a cláusula *para fins de exploração*, o que engloba qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos (CASTILHO, 2007, p.14).

Nesse protocolo, ocorreu uma dissociação entre a definição de tráfico de pessoas e trabalho sexual, visto que enfatiza principalmente o primeiro assunto, sem destacar qualquer ponto a respeito da exploração sexual nos seus objetivos, como pode ser visto no artigo 2º da sua redação:

Artigo 2.º

Objeto

O presente Protocolo tem como objeto:

- a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma especial atenção às mulheres e às crianças;
- b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e
- c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir estes objetivos (PALERMO, 2000).

O protocolo adicional divide-se em quatro partes pautadas pela prevenção, punição e repressão. Inicialmente são discutidas as relações entre o Protocolo de Palermo com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, o objetivo, as definições, o âmbito de aplicação, bem como a necessidade de aprimoramento das legislações nacionais acerca da criminalização dessas práticas, abrangendo os cinco primeiros artigos (art. 1 a 5), relacionados às disposições gerais (PALERMO, 2000).

Os artigos 6º, 7º e 8º dizem respeito à assistência e à proteção das vítimas do tráfico de pessoas, bem como ao estatuto delas nos Estados de acolhimento e seu repatriamento. Inicialmente, aponta definições a respeito da assistência a esses indivíduos no âmbito jurídico e administrativo, bem como a disposição de alojamento adequado, educação acerca das leis do país (principalmente dos direitos que a legislação nacional dispõe à pessoa em questão), em língua que ela compreenda, auxílio médico, psicológico e material. O Estado também deve promover oportunidades de emprego, educação e formação à vítima para reintegrá-la na sociedade em uma atividade laboral (PALERMO, 2000).

O estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento refere-se à responsabilidade do governo em possuir estratégias que permitam a essas pessoas permanecerem no seu território, temporária ou permanentemente, além de tornar possível todas as assistências citadas anteriormente (PALERMO, 2000).

O artigo 8º demonstra detalhadamente possíveis contextos encontrados pelas vítimas de tráfico internacional de pessoas frente ao Estado diferente, os quais valem a pena destacar integralmente por seus minuciosos detalhes em cada possibilidade:

Artigo 8.º

Repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas

1. O Estado Parte do qual a vítima de tráfico de pessoas é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá facilitar e aceitar, tendo devidamente em conta a segurança dessa pessoa, o seu regresso sem demora indevida ou injustificada.
2. Quando um Estado Parte repatria uma vítima de tráfico de pessoas para um Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente, no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá assegurar que esse repatriamento tenha devidamente em conta a segurança da pessoa, bem como o estado de qualquer processo judicial relacionado com o fato de ela ser uma vítima de tráfico, e que seja, de preferência, voluntário.
3. A pedido do Estado Parte de acolhimento, qualquer Estado Parte requerido deverá verificar, sem demora indevida ou injustificada, se uma vítima de tráfico de pessoas é sua nacional ou tinha direito de residência permanente no seu território no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento.
4. De forma a facilitar o repatriamento de uma vítima de tráfico de pessoas que não possua os documentos devidos, o Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual esta tinha direito de residência permanente no momento da sua entrada no território do Estado Parte de acolhimento, deverá aceitar emitir, a pedido do Estado

Parte de acolhimento, os documentos de viagem ou qualquer outro tipo de autorização necessária que permitam à pessoa viajar e voltar a entrar no seu território.

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

6. O presente artigo não prejudica qualquer acordo bilateral ou multilateral aplicável que regule, no todo ou em parte, o repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas (PALERMO, 2000).

Os três artigos seguintes (art. 9 a 13) descrevem a respeito da prevenção do tráfico de pessoas, do intercâmbio de informações e formação e medidas nas fronteiras, respectivamente. Essa parte do Protocolo de Palermo refere-se à criação e ao incentivo de pesquisas, campanhas que divulguem conhecimento e promova consciência a respeito do tráfico internacional de pessoas entre o maior número de pessoas possíveis e iniciativas socioeconômicas, como por exemplo a redução dos índices de pobreza, desigualdade social e subdesenvolvimento dos países menos favorecidos, com o objetivo de enfrentar esse crime pela sua prevenção (PALERMO, 2000).

A partir do Protocolo de Palermo, espera-se: a cooperação nacional e internacional, não somente do governo, mas também de organizações não governamentais (ONGs), bem como de outras instituições relevantes e demais setores da sociedade civil; a capacitação dos funcionários dos serviços envolvidos no processo de combate ao tráfico internacional de pessoas, com ênfase aos direitos humanos, principalmente das mulheres e crianças (PALERMO, 2000).

As políticas migratórias apresentam-se como pontos-chave contra o tráfico internacional de pessoas, visto que, por meio do intercâmbio de informações colhidas nesses setores será possível prever o tráfico de pessoas, por meio da compreensão de como ocorre sua execução e de poderem determinar:

Artigo 10.º

Intercâmbio de informações e formação

[...]

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

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

c) Os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados para fins de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, as rotas e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua detecção (PALERMO, 2000).

Há sugestões de medidas a serem tomadas nas fronteiras, as quais envolvem questões de segurança, controle fronteiriços (principalmente entre países com liberdade de circulação de pessoas), legitimidade e validade de documentos, bem como a liberdade de cada Estado Parte

em aplicar sanções aos infratores desse Protocolo e o seu dever individual em auxiliar a promover a expansão e melhoria da cooperação entre os serviços de controle de fronteiras, por meio de canais de comunicação diretos (PALERMO, 2000).

O Protocolo de Palermo é concluído com as disposições finais, as quais abordam as questões técnicas e formais a respeito do enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, compostas pelos artigos de cláusula de salvaguarda, resolução de diferendos, assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão, entrada em vigor, emendas, denúncia, depositário e idiomas (PALERMO, 2000).

A partir da criação do Protocolo de Palermo, não há qualquer limitação a respeito dos indivíduos sob proteção internacional do tráfico, exploração sexual e financeira, bem como da sanção de todas essas formas de exploração. Outro ponto de destaque fora a mudança no valor do consentimento da prática da prostituição e sua descrição detalhada, bem como na divisão da prostituição em categorias, de forma que dentro da exploração sexual são encontradas subdivisões como turismo sexual, pornografia infantil, prostituição infantil ou forçada, casamento forçado e escravidão sexual (PALERMO, 2000).

Vale destacar um ponto interessante do Protocolo de Palermo que diz respeito à sua ambiguidade, pois, geralmente, textos ambíguos geram confusão e má interpretação do inicialmente pensado em sua elaboração, o que poderia levar muitos a considerar esse texto como inadequado. Todavia, sua ambiguidade fora previamente pensada e elaborada cuidadosamente para atingir justamente essa característica, de forma que consiga atingir tendências opostas debatidas na sua criação, por exemplo, a prostituição não caracteriza-se como um crime, pelo contrário adquire o reconhecimento como “trabalho sexual”, porém, os clientes e os facilitadores desse serviço são enquadrados como criminosos (PALERMO, 2000).

Outro exemplo seria o fato de recair à polícia, ao ministério público, ao judiciário, ou as autoridades responsáveis interpretar cada caso, a fim de permitir a interferência de outra legislação nacional no contexto da migração ilegal, no qual o migrante não seja colocado como vítima, visto que pelo Protocolo em questão a maioria dos casos são mesmo considerados vulneráveis. Pois, ao estipular-se que o intuito da transição de pessoas configura-se como exploração de uma pessoa, independente do sexo ou da idade, infringe a dignidade humana descrita ainda na Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, de 1949, de forma que o governo não possa aceitar (PALERMO, 2000).

Todavia, o discurso ainda deixa as mulheres adultas sem a proteção devida no que diz respeito à prática da prostituição ou qualquer meio de exploração sexual, bem como de qualquer indivíduo na exploração econômica (PALERMO, 2000).

Outras críticas dizem respeito às referências de trechos das Convenções anteriores acerca dos Direitos Humanos que tentaram excluir do Protocolo de Palermo, bem como invalidar a Convenção de 1949, visto que os Estados que a assinaram permanecem vinculados a essa, até que a denunciem. Todavia, a fim de não desfazer do texto em questão, o artigo 14 apresenta-se como a cláusula de salvaguarda:

Artigo 14.º

Cláusula de salvaguarda

1. Nenhuma disposição do presente Protocolo deverá prejudicar os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, em particular, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967 e o princípio de *non-refoulement* neles consagrado.
2. As medidas constantes do presente Protocolo deverão ser interpretadas e aplicadas de forma a que as pessoas que foram vítimas de tráfico de pessoas não sejam discriminadas. A interpretação e aplicação das referidas medidas deverão estar em conformidade com os princípios de não discriminação internacionalmente reconhecidos (PALERMO, 2000).

O Protocolo de Palermo, portanto, mostra-se como uma orientação para o combate ao tráfico internacional de pessoas, assim como suas Convenções preceptoras, importantes para evolução e aprimoramento em um objetivo comum, todavia encontra-se ainda imperfeito, principalmente por diversos pontos não serem visualizados na prática. A discriminação, vista da formação da legislação nacional até o tratamento designado às vítimas (sejam elas imigrantes com ou sem documentos, ou trabalhadoras do sexo) interfere na transmissão da teoria do combate ao tráfico de pessoas para o seu exercício prático (PALERMO, 2000).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES

Conforme amplamente explanado anteriormente, o tráfico internacional de pessoas é um crime complicado, com trabalhosa prevenção e identificação dos quadros relacionados, o que faz necessário um trabalho conjunto das vítimas, do Estado, das vítimas em potencial, dos ciclos sociais de pessoas envolvidas nessa criminalidade de alguma forma e da sociedade em geral.

As tentativas internacionais em instituir Convenções, a fim de discutir e implantar obrigações aos Estados Partes que as assinaram, sozinhas demonstram uma falha completa na mudança da realidade do tráfico, todavia, ao serem tratadas como uma ligação entre as

investigações, as leis nacionais, o preparo e a introdução de medidas que demonstrem ao maior número de indivíduos, dentro e fora do país, que geralmente desconhecem o crime ou a extensão desse na sociedade, mostram-se, dessa forma, pontos importantes nesse enfrentamento.

Sob esse ponto de vista, é possível destacar, no Brasil, métodos lançados no enfrentamento ao tráfico de pessoas que alcançaram relevância a partir da integração entre o Estado, as igrejas, as Organizações Não Governamentais e instituições internacionais.

O Código Penal Brasileiro, em seu Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, apresenta dois artigos que discursam a respeito dessa temática, os quais são sobre: o Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual e o Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual. Contudo, mesmo com as alterações estabelecidas para melhorar esses textos, esses artigos não foram suficientes para agrupar todas as definições, as medidas de prevenção e sanção desse ato criminoso, visto a evolução internacional contínua na construção de documentos diferentes com novos conceitos (BRASIL, 2008).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a todas as pessoas, sem distinção de raça, idade, religião, gênero ou classe social, proteção integral de seus direitos humanos, dentre os quais podemos citar à vida, à liberdade e à segurança pessoal (BRASIL, 1988).

Contudo, a realidade brasileira evidencia uma violação sistemática desses princípios, sendo um dos exemplos mais relevantes o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual comercial, o qual não incomodava a sociedade brasileira até o ano 2000, visto que as informações acerca desse assunto eram escassas e desconexas, o que tornava impossível mensurar a frequência de ocorrência do tráfico, bem como promover qualquer forma de combate a essas práticas criminosas (LEAL; LEAL, 2002).

A prática foi evidenciada nacionalmente pela primeira vez por meio da Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF), publicada em 2002, que identificou a existência de 241 rotas de tráfico, sendo 131 delas internacionais, para fins de exploração sexual no país (LEAL; LEAL, 2002).

O PESTRAF (LEAL; LEAL, 2002, p. 71) relata:

Consideramos “rotas”, caminhos previamente traçados por pessoas ou por grupos que têm como objetivo chegar a um destino planejado. O principal motivo de sua definição é indicar a direção ou o rumo que melhor atenda às necessidades dos que por elas venham a transitar, seja em viagens de turismo e de negócios, em expedições para estudos e descobertas, ou para realizarem atividades ligadas ao crime organizado. Segundo a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2002), Grupo Criminoso Organizado é aquele formado por três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando com o propósito de cometer uma ou mais

infrações graves ou enunciadas na presente convenção, com a intenção de obter direta ou indiretamente, um benefício econômico ou material. Trabalhando-se com esses referenciais, as rotas do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual devem ser analisadas como espaços de interconexão do crime organizado. Nelas, as relações de poder são construídas a partir de uma ordem mafiosa, que envolve não só pessoas ligadas às redes criminosas, mas também a participação de diferentes atores institucionais. As rotas são estrategicamente construídas a partir de cidades que estão próximas às rodovias, portos e aeroportos, oficiais ou clandestinos, que são pontos de fácil mobilidade. Podem utilizar-se de vias terrestres, aéreas, hidroviárias e marítimas.

A visibilidade que a questão ganhou após a publicação dessa pesquisa mobilizou o Estado a implantar políticas de enfrentamento por meio da criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O processo de criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas iniciou-se no segundo semestre do ano de 2005, no qual fora instituída uma equipe de ação formada pela Secretaria Nacional de Justiça, pela Secretaria especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, por meio do ato inicial da elaboração de um relatório acerca de todas as medidas governamentais efetivas no quesito de enfrentamento ao tráfico de pessoas (HAZEU, 2008).

Esse relatório foi o responsável por criar, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho, a discussão a respeito da temática a fim de estabelecer uma estratégia a partir de um documento que pudesse enfrentar esse ato criminoso, o qual, após ser devidamente elaborado, fora apresentado à população nacional, às Organizações Não Governamentais, aos diversos governos de estado e município, a pesquisadores e profissionais relacionados a esse assunto, para melhoria segundo a opinião desses (HAZEU, 2008).

No ano de 2006, as sugestões até então colhidas foram debatidas e julgadas a respeito da sua real viabilidade prática no enfrentamento ao tráfico de pessoas, e então foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pelo Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006, o qual representara um novo documento legislativo importante no combate ao tráfico de pessoas e na ênfase dos direitos humanos no território brasileiro:

Art.1º A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e a legislação pátria (BRASIL, 2006).

Os três pilares da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas são a prevenção do tráfico de pessoas, seguida da punição aos envolvidos no tráfico e, por fim, a assistência às vítimas desse delito (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008).

No início do documento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas são abrangidos conceitos, como o de tráfico de pessoas, além de explicar as divergências entre o crime ocorrido em âmbito nacional e internacional, e destacar um ponto essencial discutido por anos na comunidade internacional, a insignificância do consentimento da vítima para designar o ato como criminoso (BRASIL, 2006).

Em seguida, o Capítulo II, referente aos princípios e às diretrizes, subdivide-se em três seções: a Seção I aponta os princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas a partir do artigo 3º, os quais dizem respeito à dignidade do ser humano (sem qualquer forma de discriminação por sexo, orientação sexual, etnia, classe social, país de origem, atividade trabalhista, cor, religião, idade ou contexto migratório), à promoção de segurança e auxílio completo às pessoas vítimas do crime de tráfico, à providência e à defesa do direito de cidadania e dos direitos humanos para esses indivíduos, à subordinação sobre acordos internacionais assinados acerca dos direitos humanos, bem como na defesa da universalidade, da indivisibilidade e interdependência desses e à transversalidade dos aspectos de sexo, orientação sexual, etnia, classe social, país de origem, cor e idade nas políticas públicas, com observação especial à proteção completa da criança e do adolescente (BRASIL, 2006).

A Seção II refere-se às Diretrizes Gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, as quais são:

- I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;
- II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;
- III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;
- IV - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;
- V - fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência;
- VII - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social;
- VIII - incentivo e realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados;
- IX - incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima e para o atendimento e reinserção social das vítimas;
- X - harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema;

- XI - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- XII - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas; e
- XIII - garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias e estabelecimento de canais de diálogo, entre o Estado, sociedade e meios de comunicação, referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2006).

A Secção III descreve acerca de diretrizes específicas, como as de prevenção ao tráfico de pessoas, as de repressão ao tráfico de pessoas e de responsabilização de seus autores e as de atenção às vítimas do tráfico de pessoas. E, finalmente, o Capítulo III explana inúmeras ações que precisam ser praticadas por diversas instituições públicas nas áreas de, respectivamente, Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Assistência Social, Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura, a fim de garantir o enfrentamento brasileiro efetivo ao tráfico de pessoas interno e internacional (BRASIL, 2006).

Além da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, diversas campanhas foram promovidas no Brasil com foco no combate ao tráfico de pessoas, dentre elas serão destacadas as principais da década de 2000, como o início das ações do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no território brasileiro por meio da criação do projeto BRA/R18, com vigência de dois anos, 2003 a 2005, de colaboração com o Ministério da Justiça, visto o contexto temporal de aprovação do Protocolo de Palermo, os dados encontrados pela Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial e pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional (ONU, 2003).

Outra atuação conjunta com o Ministério da Justiça fora a Campanha de Combate ao Tráfico Internacional de Seres Humanos, nos estados de Goiás, Ceará, São Paulo e Rio de Janeiro, cuja finalidade era promover a conscientização da população em geral, principalmente as potenciais vítimas e suas famílias, a fim de prevenir atos criminosos relacionados ao tráfico de pessoas que possam vir a acontecer. Essa campanha fora divulgada por meio de rádio, cartazes e banners colados nos aeroportos e nas Superintendências da Polícia Federal, filipetas colocadas nos novos passaportes emitidos, panfletos dispersos entre a população em locais com grande número de pessoas e por meio de porta-camisinhas doados a profissionais do sexo que possuíam preservativos, informações acerca da prevenção do aliciamento pelas organizações criminosas de tráfico de pessoas e números telefônicos para denúncia de crimes dessa natureza (ESTRELA, 2007).

Houve também a promoção da capacitação de profissionais que exercem suas funções na área do direito, com contato direto com o tráfico de pessoas, a criação de um banco de dados virtual acerca dessa temática anexada ao Sistema Integrado Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) e de ofícios de combate e auxílio às vítimas do tráfico de pessoas (ESTRELA, 2007).

Outro evento promovido no Brasil foi o seminário “Desafios para o Tráfico de Pessoas no Brasil” em 2007, também pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime a partir da Iniciativa Global da Organização das Nações Unidas contra o Tráfico de Pessoas, a qual possui o apoio de diversos setores da organização, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A partir dessa campanha foram extraídos dados nacionais, os quais foram expostos no Fórum Global de Viena, no ano seguinte, com o objetivo de elaborar uma estratégia de ação internacional comum (ESTRELA, 2007).

O Ministério da Justiça, em 2010, promoveu uma Campanha Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, novamente com intuito de conscientização da população brasileira nas cidades de Belém, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, onde a campanha fora realizada. A divulgação fora feita pelos meios tradicionais, mas também contou com novos artifícios proporcionados pela tecnologia, como *displays* eletrônicos colocados nos balcões de *check in* dos aeroportos e clipes demonstrados em aparelhos eletrônicos instalados pelas cidades que remetem a calabouços, o que refere às condições precárias vividas pelos indivíduos vítimas do tráfico de pessoas (BRASIL, 2010).

Essas campanhas, bem como muitas outras, são pontos importantes que demonstram a efetiva atividade do Estado na prevenção do tráfico de pessoas por meio da conscientização da sociedade acerca da sua existência e sua recorrência, conforme está estipulado dentre os deveres do governo na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Conhecer e compreender todos esses detalhes legislativos acerca da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas são essenciais na discussão desse tema, visto que é o documento brasileiro com maior autoridade no assunto, responsável pelas modificações governamentais a partir de sua elaboração para o combate a esse ato criminoso, como é possível visualizar, por exemplo, na formação de um Grupo de Trabalho Interministerial com intuito da criação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

O Grupo de Trabalho Interministerial, embasado na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em acordos internacionais acerca dos direitos humanos, nas leis brasileiras, em documentações de organizações da sociedade civil e na colaboração técnica internacional, reafirmou a necessidade do combate ao crime e estipulou as medidas cabíveis a serem tomadas pelo governo no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, promulgado pelo Decreto 6.347, de 8 de janeiro de 2008, pela orientação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com o intuito de ser colocado em prática no máximo em dois anos a partir da data de sua publicação (BRASIL, 2008).

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estabeleceu três eixos estratégicos: Eixo estratégico I: Prevenção ao tráfico, que objetivou diminuir a vulnerabilidade de grupos sociais ao tráfico e fomentar o seu empoderamento; Eixo estratégico II: Atenção às vítimas, que objetivou buscar um tratamento justo, seguro e não discriminatório às vítimas brasileiras ou estrangeiras em território brasileiro, sua reinserção social, uma adequada assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça; Eixo estratégico III: Repressão e responsabilização de seus autores, que objetivou a fiscalização, controle e investigação penais e trabalhistas, nacionais e internacionais (TERESI, 2012).

A duração do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi de dois anos, entre 2008 e 2010, o qual contou com onze prioridades e, por meio dessas, vinte e duas ações, oitenta atividades e cem metas delimitadas, as quais eram fiscalizadas pelo Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, durante e depois do seu período de vigência, dessa forma, as modificações nas políticas públicas poderiam ser ajustadas às necessidades momentâneas de enfrentamento ao crime em território nacional (BRASIL, 2008).

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas confirmou a dificuldade no enfrentamento ao tráfico de pessoas e a necessidade de combate conjunto das diversas esferas da sociedade, percebidos pela possibilidade de administração pela sociedade e da atuação de diversas instituições governamentais de áreas distintas, exemplificado pelo acréscimo da temática no Programa de Segurança Pública com Cidadania com o intuito de prevenir, administrar e suprimir os crimes dessa natureza, por meio da atuação efetiva em seus pontos de origem sociais e culturais, elaboração de atos de segurança pública com políticas sociais, pela ação conjunta entre os governos federal, estaduais e municipais, o que auxilia no trabalho do grupo interministerial (BRASIL, 2008).

Após o fim do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em janeiro de 2010, a Portaria 749, de 29 de abril de 2010, formou um novo Grupo de Trabalho Interministerial para a construção do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com o objetivo de continuar as atividades da primeira. Em novembro de 2011 foi apresentado à sociedade civil, o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, após um amplo debate social realizado em todos os Estados da Federação com o objetivo de dar continuidade à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas, por meio de ações concretas. O II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem duração de 4 anos e é o marco do segundo ciclo de políticas públicas brasileiras que combatem o Tráfico de Pessoas em suas mais distintas expressões sociais, políticas e econômicas. É o documento mais atual em que o Estado brasileiro assume oficialmente o compromisso político de prevenção e repressão a esse crime, assim como, se compromete a prestar assistência suas vítimas (TERESI, 2012).

CONCLUSÃO

O foco de enfrentamento dado ao tráfico de mulheres, tanto pelo protocolo de Palermo, quanto pela legislação doméstica de diversos países, incluindo o Brasil, é o de combate às organizações criminosas. Sob o pretexto de coibir o exercício de tal prática, são aprovadas políticas migratórias discriminatórias que, por exemplo, impedem pessoas cuja ocupação é a prostituição de imigrar para outro país, abrindo espaço para a atuação do crime organizado:

Ao priorizar o crime, a punição e o controle da imigração, a abordagem do governo global diverge agora das perspectivas que foram geradas a partir de cuidados com a justiça social e os direitos humanos, particularmente das mulheres [...]. Problemas estruturais globais que produzem o tráfico – globalização, patriarcado, racismo, conflitos e guerras étnicas, devastação ecológica e ambiental e perseguição política e religiosa – são raramente tocados no paradigma hegemônico sobre o tráfico. São esses problemas estruturais que permanecem como fenômenos globais importantes para analisar, desconstruir e combater (KEMPADOO, 2005, p.66, 78).

A respeito do trabalho sexual, a solução para a discriminação da sociedade com essa atividade, bem como a garantia de direitos plenos e resgate dessas profissionais de situações omissas e, portanto, facilitadoras de tornarem-se vítimas do tráfico de pessoas, dá-se pelo reconhecimento da prostituição como trabalho. Essa afirmação é verdadeira, visto a demanda real dos trabalhadores do sexo, a qual resultara até mesmo na elaboração de um projeto de lei ainda em tramitação.

O Ministério do Trabalho e Previdência Social define a prostituição como ocupação, ou seja, passos são gradativamente dados em busca do fim do tráfico e da exploração sexual e econômica de pessoas, enquanto busca-se preservar direitos àqueles que escolheram a prostituição como ocupação. A garantia de direitos, como ocorre nas demais profissões, ainda não são reais no Brasil, o que faz necessário a sua busca contínua para que esses cidadãos possam usufruir integralmente de todos os direitos prescritos pela Constituição Brasileira de 1988, bem como serem plenamente reconhecidos como cidadãos trabalhadores.

Ao decorrer da história, por meio da evolução e da modificação das culturas da sociedade, esse reconhecimento facilitaria a supressão da conexão existente entre a exploração sexual, a prostituição voluntária e o tráfico de pessoas, o que se apresentaria como um importante passo para a identificação dos verdadeiros casos de violações da dinâmica do tráfico de pessoas que, geralmente, são ignoradas e desvalorizadas, pela dificuldade governamental em fiscalizar, identificar e proceder frente a cada caso específico, assim como as demais finalidades do tráfico de pessoas e os fatores estruturais que justificam a existência desse ato criminoso na sociedade.

Nesse prisma, para enfrentar o tráfico de pessoas, faz-se necessário analisar o contexto mais amplo da prostituição e da imigração, no qual ele se insere. Portanto, a fim de reduzir a lucratividade e a atratividade do tráfico de pessoas para as organizações criminosas, é necessário compreender de que forma as fortes políticas de restrição da imigração, como as praticadas principalmente por países desenvolvidos (os quais são geralmente tidos como os países de destino final, nos quais ocorrerá a exploração sexual ou econômica), contribuem para aumentar a vulnerabilidade das vítimas. Pois, ao passo que os Estados dificultam as possibilidades de imigração regular em seu território, aumenta-se as opções de serviços passíveis de serem disponibilizados pelas organizações criminosas.

Outro ponto importante é a contextualização do tráfico de pessoas e suas vítimas no processo de globalização do século XXI, no qual a livre circulação de pessoas, característica marcante desse período, não coloca-se como um assunto totalmente elucidado, em que mesmo que geralmente os países de destino necessitem da mão-de-obra estrangeira, a sociedade ainda não aceitou definitivamente esse processo, de forma que inicia-se juntamente ao tráfico de pessoas, a discriminação desses imigrantes. O consumismo crescente, bem como a busca por comodidade em padrões sociais cada vez mais altos dele também compõem esse paradigma. Afinal, a incorporação das nacionalidades e das pessoas na globalização é feita de forma hierárquica segundo esses mesmos padrões, o que por consequência aumenta e reforça as desigualdades de gênero e de raça no mundo.

A escolha pela migração está frequentemente associada à indiscutível ascensão social no país de origem, na qual deslocar-se para o país desenvolvido, mesmo subordinado a situações de exploração, representa evoluir na perspectiva da sociedade, visto que a mobilidade social de vários grupos sociais encontra-se estagnada, principalmente das mulheres e dos negros. A desigualdade de classe e as baixas condições nas relações de trabalho no contexto social de destino amplia o preconceito da população destes países a quem, por exemplo, pratica a prostituição e, com isso, obtém um salário maior do que muitos policiais, assistentes sociais e funcionários públicos de qualquer espécie.

Assim sendo, é essencial conscientizar a população de que combater o tráfico de pessoas passa pela proteção completa dos direitos do trabalhador migrante. A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, ainda não é aprovada pela maioria dos países de destino, inclusive pelo Brasil, todavia, apresenta-se como um exemplo de instrumento com grande potencial para alcançar esse objetivo.

REFERÊNCIAS

AUSSERER, Caroline. **Controle em nome da proteção: Análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas**. Dissertação de mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. **MJ lança campanha sem precedentes contra o tráfico de pessoas**. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ35CCD26FITEMID8050E6B2DE11498CBE1F2BF460234B5APTBRIE.htm>>. Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Vade mecum. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008. **Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano**. Brasília, 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. **Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BOIX REIG, Javier (dir.). **Derecho penal: parte especial**. v. 1. Madrid: Iustel, 2010.

BORGES, Paulo César Corrêa. **Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual: Prostituição e Trabalho Sexual Escravo**. São Paulo, Cultura Acadêmica Editora, 2013 (Série “Tutela Penal dos Direitos Humanos”), n.3.

CASTILHO, Ela Wiecko. Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo in **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, 2007.

CUNHA, Juliana Frei. **Vítimas invisíveis: o pânico moral acerca do tráfico de pessoas para exploração sexual por uma perspectiva de gênero**. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. 2015.

ESTRELA, Tatiana Silva. **O enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil: trajetória e desafios**. 2007. 170 f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GARCÍA, Paz Lloria. **La trata sexual de mujeres: de la represión del delito a la tutela de la víctima**. Madri: Ministerio de Justicia, 2007.

HAZEU, Marcelo. **Políticas públicas de enfrentamento a tráfico de pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?** In: Cartilha Ministério da Justiça: Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Brasília, 2008. P. 23.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 25, p. 55-78, 2005.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - PESTRAF: Relatório Nacional – Brasil**. Brasília: CECRIA, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Plano Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília, 2010.

ONU. **UN.GIFT - Iniciativa Global da ONU contra o Tráfico de Pessoas**. 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/ungift.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

PROTOCOLO DE PALERMO. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças**. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/OIT-Protocolo-de-Palermo.pdf>> Acesso em: 20 out. 2017.

RUBIN, G. **O Tráfico de Mulheres: Notas sobre a Economia Política do Sexo**. Recife, SOS Corpo, 1993.

SOUSA, Tania Teixeira Laky de. **Tráfico Internacional de Mulheres. Nova Face de Uma Velha Escravidão**. São Paulo, Prismas, 2014.

TERESI, V. M. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília, Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Justiça, 2012.

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