

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

**LARISSA CÁRITAS DE MELO BREVES ALVES PEIXOTO**

**O BRASIL E TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS:  
UMA ANÁLISE PONTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

UBERLÂNDIA  
2023

**LARISSA CÁRITAS DE MELO BREVES ALVES PEIXOTO**

**O BRASIL E TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS:  
UMA ANÁLISE PONTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

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  
2023

**LARISSA CÁRITAS DE MELO BREVES ALVES PEIXOTO**

**O BRASIL E TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS:  
UMA ANÁLISE PONTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

**BANCA DE AVALIAÇÃO**

---

Prof. Thiago Gonçalves Paluma Rocha  
Orientador – UFU

---

Profa. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini  
Examinador 1 – UFU

---

Profa. Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro  
Examinador 2 - UFU

## LISTA DE SIGLAS

<b>CDH</b>	Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especial de Assistência Social
<b>DUDH</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>MJSP</b>	Ministério da Justiça e Segurança Pública
<b>MMFDH</b>	Ministério da Justiça e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>OIM</b>	Organização Internacional para as Migrações
<b>OMC</b>	Organização Mundial de Comércio
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAG</b>	Panorama de Ação Governamental
<b>PEB</b>	Política Externa Brasileira
<b>PESTRAF</b>	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes
<b>PNDH</b>	Programa Nacional de Direitos Humanos
<b>PNETP</b>	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
<b>PNEVSCA</b>	Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
<b>PRONASCI</b>	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
<b>SGDCA</b>	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>SNJ</b>	Secretaria Nacional de Justiça
<b>SNPG</b>	Secretaria Nacional de Proteção Global
<b>UNICRI</b>	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crimes
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>USA</b>	Estados Unidos da América

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Ações de sensibilização na prevenção ao abuso e exploração sexual p.22
- Figura 2:** Demonstrativo de atendimentos realizados pelos CREASs entre 2012 a 2017 p.23
- Figura 3:** Demonstrativo de denúncias ao DISQUE 100 entre 2012 a 2017 p.23
- Figura 4:** Números totais e médios de vítimas do tráfico entre 2003 a 2016 p.35

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	12
2.1 Período pós-colonial da Escravidão e o Tráfico de Pessoas.....	15
2.2 Ações Internacionais e Brasileiras para o combate do Tráfico de Pessoas .....	16
2.3 O Combate Ao Tráfico De Pessoas e Política Externa Brasileira .....	20
2.4 A Política Externa e as Relações Internacionais .....	26
2.5 As Gestões da Política Externa Brasileira Pós-Ditadura .....	26
2.6 A ratificação do Tratado de Palermo e a Gestão Lula.....	28
2.7 Os Direitos Humanos e a Internalização nas Leis Brasileiras.....	30
2.8 O Tráfico de Pessoas e os Relatórios UNODC 2018 e 2020.....	34
3 CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS .....	39

## O BRASIL E TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS: UMA ANÁLISE PONTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Larissa Cáritas De Melo Breves Alves Peixoto<sup>1</sup>  
Thiago Gonçalves Paluma Rocha<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo descreve em linhas gerais as Políticas Externas Brasileiras (PEB) referentes ao tráfico internacional de pessoas. O recorte para este trabalho delimita a interpretação do período da gestão de 2000 a 2010 e a ratificação do Tratado de Palermo pelo Brasil. **Objetivo:** conceituar os fatores ligados ao tráfico e a exploração de pessoas, a postura internacional do Brasil pós-ditadura e a relevância de ações para eliminar estas atividades criminosas. **Metodologia:** O estudo foi desenvolvido pelo método qualitativo e descritivo através de revisão de literatura. **Resultados e Discussão:** Observou-se uma maior visibilidade internacional do Brasil em relação às práticas contra o Tráfico de Pessoas. **Conclusão:** A internalização do Protocolo de Palermo e de outras ações internacionais sobre o tema, foram ações de adequação interna das gestões presidenciais no período estudado, gerando avanços em relação ao trato dos Direitos Humanos relativos ao crime de Tráfico Internacional de Pessoas, mas estas ações não foram capazes de suplantar o desafio imposto pelas organizações criminosas internacionais.

**Palavras-chave:** Escravidão. Tráfico Internacional de Pessoas. Tratado de Palermo. Políticas Externas Brasileiras.

### ABSTRACT

This study describes in general terms the Brazilian Foreign Policies regarding international human trafficking. The scope for this work delimits the interpretation of the period of administration from 2000 to 2010 and the ratification of the Treaty of Palermo by Brazil. **Objective:** to conceptualize the factors linked to human trafficking and exploitation, the international stance of post-dictatorship Brazil and the relevance of actions to eliminate these criminal activities. **Methodology:** The study was developed using the qualitative and descriptive method through a literature review. **Results and Discussion:** There was greater international visibility of Brazil in relation to practices against Human Trafficking. **Conclusion:** The internalization of the Palermo Protocol and other international actions on the subject were actions of internal adaptation of the presidential administrations in the period studied, generating advances in relation to the treatment of Human Rights related to the crime of International Trafficking in Persons, but these actions were unable to overcome the challenge posed by international criminal organizations.

**Keywords:** Slavery. International Human Trafficking. Treaty of Palermo. Brazilian Foreign Policies.

---

1 Graduada 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.

## 1 INTRODUÇÃO

As relações humanas, desde as suas manifestações iniciais, em pequenos agrupamentos com características sociais rudimentares, caminharam para a sua evolução social. Desta forma, apresentam uma série de melhorias para a humanidade, mas também criaram um grande número de conflitos, entre eles, pode-se destacar a exploração humana, caracterizada inicialmente com a escravização de populações derrotadas em embates de clãs e guerras, como é possível analisar pelos registros no decorrer da história da humanidade e chegando aos dias atuais (ALCANTARA, 2017).

Algumas características de abordagem e intimidação do passado podem ter tomado aspectos atualizados, porém os seus efeitos nocivos continuam a afetar um grande número de pessoas por todo o planeta e, a prática da exploração sexual decorrente do tráfico humano, é uma delas. A exploração humana por meio da escravização apresenta registros históricos que apontam as diversas similaridades nas práticas contra a humanidade, assim como as diferenças e as peculiaridades destes atos, entre as civilizações contemporâneas entre si tanto no passado remoto, quanto no próximo e na atualidade (ALCANTARA, 2017).

Apontamentos registrados mundialmente indicam que esta prática aconteceu em todos os continentes e em todos os períodos históricos da humanidade. Criaram-se definições “científicas” e justificativas religiosas para ancorar a legalidade da escravização dos povos africanos. Este fato entre todas as definições disponíveis na história da humanidade, passa por Aristóteles, por interpretações de trechos religiosos (conforme observado no Alcorão e na Bíblia) e chegando aos teorizadores científicos que, a partir do século XVIII, em uma clara tentativa de criar justificativas para a escravização de forma coletiva, tomaram a pretensa distensão entre as raças como parâmetro para que se justificasse a escravização de grupos étnicos /continentais inteiros (BARROS, 2013; GONÇALVES, 2013).

A escravidão, observada no eixo atlântico teve, como característica, o embasamento ficcional de que todo o povo africano era propenso a escravização, diferenciando dos conceitos clássicos que colocavam os vencidos ou devedores como escravos, em uma abordagem individualizada e não coletiva, como se apresenta na escravidão constituída no período colonial nas Américas. Nesse período histórico, os povos africanos eram vistos como objetos e escravos em potencial, conforme a distinção entre as raças, conceito inicialmente teorizado e atribuído ao naturalista sueco Carlos Lineu no início do século XVIII. O escravo nesse período era visto

como um objeto, desumanizado e reduzido a uma mercadoria (BARROS, 2013; GONÇALVES, 2013).

Características comportamentais, sociais e econômicas, entre outras, mudaram como fora observado na revolução industrial e se mantêm em mudança na atualidade. Os avanços tecnológicos e científicos nas últimas décadas são características marcantes e determinantes para a globalização, em um cenário de fronteiras que se aproximaram sociocultural e fisicamente através do advento em transportes, a comercialização globalizada, telecomunicação na navegação por meios virtuais que movem bilhões de dados pessoais, sociopolíticos e financeiros. A atualidade uniu ações do passado histórico, os adventos tecnológicos que a internet possibilitou, numa rapidez e amplitude de campo para ação, e também ao submundo do tráfico humano (ALCANTARA, 2017).

Fronteiras acessíveis, acordos político-econômicos, circulação em massa de pessoas e produtos de forma muito rápida e outros fatores colaboraram para o tráfico humano, como a desigualdade socioeconômica, conflitos internos em países divididos ideológica, social, cultural, econômica, política e religiosamente. As marchas migratórias, a alta criminalidade e as guerras movimentam indivíduos e massas populacionais em busca de novos horizontes e possibilidades. Essa onda migratória, seja voluntária ou compulsória, abriu o leque de possibilidades para crimes contra a individualidade e a humanidade, configurando um grave problema mundial (ALCANTARA, 2017).

Assim, observa-se que a situação de escravização e exploração humana perdura desde os tempos mais antigos até os dias atuais. Desde o século XIX, constata-se que o tráfico de mulheres tomou vulto distinto ao observado em períodos anteriores, no que se refere à “captura” e à “condição de derrotado”, mas mantêm o perfil de eliminar a concepção do “eu” histórico, social, cultural e humano que reduz o ser a um objeto animado e desprovido de todos os direitos básicos a vida. Este aspecto é diretamente correlacionado aos Direitos Humanos, sem representação e sem identidade, sendo essas vítimas vistas por seus exploradores de forma muito inferior ao conceito de escravidão das civilizações clássicas, tendo valor como “coisa” (bem comercial) ou como “animal doméstico” (VASCONCELOS, 2012).

Nesta nova configuração mundial globalizada e sem fronteiras intransponíveis, temáticas como o aumento do fluxo migratório mundial passou permitir o surgimento de grupos criminosos acusados de tráfico internacional de pessoas, em destaque a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, iniciada em 15 de novembro de 2000,

conhecida como “Convenção de Palermo”, considerado o principal instrumento de análise internacional acerca do combate e prevenção do tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças (ALCANTARA, 2017).

De forma complementar, o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças, e do Protocolo contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, simbolizam um marco substancial no que tange ao enfrentamento do Tráfico Internacional de Pessoas (ALCANTARA, 2017).

Os esforços mundiais na atualidade mobilizam frentes governamentais e não-governamentais ativas ao combate destas práticas, visando neutralizar essas operações criminosas. Através de legislações internas e tratados internacionais, os países se articulam para reduzir ou mesmo erradicar esse tipo de crime contra a humanidade.

O Governo Brasileiro, através das Políticas Externas e relações diplomáticas, participa do contexto mundial de proteção aos Direitos Humanos. No período recente da história pós-ditatorial, a democracia Brasileira reestruturou-se e em cada gestão presidencial houve, em maior ou menor escala, a consolidação das Políticas Externas Brasileiras em detrimento aos Direitos Humanos, conforme articulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 (UNODC, 2018; BRASIL, 2021).

O problema deste estudo é: qual a importância de identificar e apresentar as políticas brasileiras para combater o tráfico mundial de pessoas?

O objetivo deste artigo, que busca responder à questão levantada, é conceituar os fatores ligados ao tráfico e a exploração de pessoas, a postura internacional do Brasil pós-ditadura e a relevância de ações para eliminar estas atividades criminosas.

Os objetivos específicos são os caminhos explorados para se alcançar o objetivo geral:

1. Definir as características históricas sobre a escravização, a exploração sexual e o tráfico de pessoas.

2. Descrever o perfil dos tratados e leis internacionais e das Políticas externas Brasileiras na redemocratização, pós-ditadura.

3. Demonstrar a importância de ações pontuais para eliminar o tráfico internacional de pessoas e as intervenções do Estado Brasileiro que coíbem essas práticas contra a humanidade.

O estudo é importante, uma vez que a exploração e o tráfico de pessoas são práticas recorrentes historicamente entre os povos, desde os primórdios das civilizações, chegando aos

dias atuais. Características modernas advindas da globalização permitem acesso a todas as classes e grupos sociais em um vasto leque territorial que abrange todos os continentes, e desta feita, a sociedade mundial está exposta a tais práticas (FARIA, 2015).

A situação global atual é de incertezas dado fatores como: a fome, os acidentes climáticos e geológicos, os conflitos civis e as guerras, que desenham o quadro que cerca um grande contingente populacional em todas as regiões do planeta. Esta população que se encontra em situação de fragilidade e vulnerabilidade à qual é exposta diariamente, traça parte do perfil das vítimas da exploração de pessoas pelo crime organizado. O tráfico humano é um problema mundial com consequências em todas as esferas da vida daqueles que são afetados direta ou indiretamente (VASCONCELOS, 2012; FARIA, 2015).

A relevância do estudo para as áreas da saúde pública e dos direitos humanos é atribuída ao caráter determinante para pontuar as ações de combate aos crimes contra a humanidade infligidos pelo tráfico de pessoas. Socialmente, o tema apresenta relevância visto o fato de a manutenção e conservação dos direitos humanos ser um dos pilares para a dignidade da vida do homem, assim como da manutenção dos estados como entidades livres, soberanas e democráticas (FARIA, 2015).

No âmbito sociopolítico e econômico, configura-se a importância de abordar o tema, pois a perda de vidas humanas é inestimável e insubstituível. Os traumas para as vítimas são incontestáveis em todas as suas características e manifestações, assim como os investimentos em tecnologias e os gastos para coibir a ação criminal, demanda grandes somas e contingente humano de apoio e cerceamento desse comércio abominável que requer preparo especializado.

Ao delinear a importância deste estudo no âmbito acadêmico, enfatiza-se a importância do tema para futuras pesquisas relativas ao contexto.

Este estudo é fundamentado na leitura seletiva e analítica, visando a coleta de dados estruturais, afim de formar uma análise panorâmica constituída e relevante sobre o objeto de pesquisa. segue o método de revisão bibliográfica qualitativa e descritiva, descrito por Lakatos e Marconi (2022). A abordagem é desenvolvida através de fontes primárias originais e idôneas como a Scielo, Pubmed e BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações).

A periodicidade para consulta de fontes foi adotada entre autores didáticos como professores e pós-graduados no tema em questão. A base de dados foi de artigos científicos em revistas próprias publicadas de forma virtual como a Scielo, Legislação Brasileira, arquivos de Universidades, entre outras. A inclusão para o estudo foi selecionada segundo os descritores:

Tráfico Internacional de Pessoas; Tráfico Internacional de Mulheres; Política Externa Brasileira; Crimes contra a Humanidade; Exploração Sexual; Governos Brasileiros; Redemocratização; Tratado de Palermo.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A fim de compreender a dinâmica contemporânea do tráfico internacional de pessoas, é imprescindível analisar seus contornos históricos que justifiquem, em tese, sua gênese. Mesmo antes dos registros pictóricos, é possível que os agrupamentos humanos pré-históricos já praticassem ações de escravização e exploração humana contra outros grupos com menor poderio numérico ou armamentista. Sejam essas razões reais não consideradas unanimemente entre os eruditos, as características como a pouca distinção moral, antropofagismo e os espólios de guerra dão suporte às teorias que estudam a escravidão humana, desde as suas mais remotas anotações e suposições (VASCONCELOS, 2012; GONÇALVES, 2013).

De acordo com Gonçalves (2013), as vítimas da exploração humana pela escravidão tinham, segundo as teorias, destinos sempre cruéis, ora devido o canibalismo, ora restringindo completamente suas identidades e origens, além de serem submetidos a todos os tipos de trabalhos forçados e humilhantes, sendo usados para os sacrifícios para contemplar as mais diversas credices dos povos. Em que pese na história como se desenvolveu a escravidão ou os fins aos quais se destinou, são inegáveis as consequências sobre os indivíduos e agrupamentos subjugados a tais condições (GONÇALVES, 2013).

Neste sentido, o fato é que, segundo o referido autor, em algum momento da primitiva história da humanidade, o destino dos vencidos em guerras, dos subjugados em conflitos territoriais e dos mais fracos deixou de ser exclusivamente a morte, passando esses a serem considerados como um objeto de uso irrestrito, ou mesmo uma moeda de troca entre os grupos dominadores, conforme apontam certas conceitualizações teóricas baseadas nos registros disponíveis (BARROS, 2013).

Os registros de estudos eram originários das histórias documentadas e verificadas, coletadas desde os agrupamentos extrativistas, até as civilizações dos mais distintos períodos históricos, chegando aos estudos sociológicos e antropológicos entre os séculos XIX e XXI. Sociologicamente, observou-se no passado a escravidão “do mais fraco” como uma forma de relação social, existencial e comercial pelos grupos maiores e mais bem sucedidos nas guerras,

conforme a observação feita a partir do prisma do Darwinismo Social (BARROS, 2013; GONÇALVES, 2013).

Importante se faz uma definição breve do conceito de darwinismo social. Segundo Bolsanello (1996), é um conceito que considera as desigualdades entre seres humanos como um fator natural ou normal, em que algumas pessoas podem ser inferiores ou superiores, segundo uma condição inata, ou seja, assim são dotados por um processo seletivo congênito. Neste sentido, na vida social, considera-se normal que os seres chamados “superiores” sejam bem sucedidos economicamente, determinando assim a relação de poder desses sobre os que são chamados de “inferiores”.

Fernandes e Ferreira (2020, p.01), citam o filósofo inglês Herbert Spencer que defendeu a “sobrevivência dos mais aptos”, expressão considerada uma apologia ao darwinismo social, haja vista que o filósofo “[...]argumentava que o processo natural da seleção biossociológica era prejudicado pelo Estado, conforme se adotavam medidas sociais de auxílio aos mais pobres e inferiores.” Ainda segundo o filósofo Spencer, os seres humanos julgados inferiores deveriam deixar menos descendentes e, para tanto, era natural que morressem mais cedo, o que deixa bem específica sua ideia de apoio à eugenia, ou aprimoramento da raça humana.

Bolsanello (1996) define que o darwinismo social, na verdade, era uma ideologia e se associava a uma apologia econômica e social e a uma defesa da sociedade capitalista. Segundo o autor, esse conceito fez com que o darwinismo social se atrelasse ao ideário eugenista e racista, enquanto alguns pensadores defendiam o branqueamento da população como uma solução para as disparidades da cor da pele, que é uma característica do povo brasileiro. Essa ideia incentivou a migração dos europeus para que tal fenômeno ocorresse, ou seja, para que houvesse uma miscigenação que clareasse a pele dos povos da etnia negra.

De acordo com Pereira (2019), o darwinismo social, uma teoria usada pelas nações europeias, foi considerada errada, por ser uma justificativa para subjugar outros povos, seguindo a teoria darwiniana que era, em si, uma réplica da cultura histórico de uma Inglaterra vitoriana, com pretensões de colonialismo e expansão.

Todavia, não há um registro contundente que determine a origem da escravização humana, ou a passagem da fase de “canibalismo” e extermínio do vencido para a fase da exploração e cativeiro dos vencidos. As teorias desenvolvem conjecturas de que essa ação fosse tida como um processo orgânico e geral nas transições humanas desde a sua origem e se consolidando, conforme a evolução social e tecnológica de cada período na antiguidade, desde

as populações extrativistas do paleolítico, até às civilizações mais recentes, conforme a análise da corrente biossociológica (GONÇALVES, 2013).

Em que pese o apoio velado de releituras religiosas, ou de pretensas concepções de raças distintas entre si pela cor e essa, por sua vez, determinante para características psicossociais, colocando o europeu branco como a raça superior e com “direito divino” para escravizar outras raças, em especial nesse período, os indivíduos negros provenientes do continente Africano foram considerados inferiores. A partir desse perfil histórico, cultural e socioeconômico, a escravidão no eixo Atlântico entre os Europa, África e Américas foi consolidado como um eixo a economia global de então, datada entre os séculos XV a XIX (VASCONCELOS, 2012; BARROS, 2013).

As incursões marítimas em busca de novos caminhos comerciais para a Índia e oriente levaram nações do velho continente à “descoberta” das Américas. Diante da expansão mercantilista dos países Europeus para as colônias americanas e africanas entre os séculos XIV e XVII, visando explorar as novas terras, tentou-se, primeiramente, escravizar os povos nativos. Sem o êxito desejado, a mão-de-obra escrava proveniente da África, consolidou-se como uma nova forma de exploração dentro do sistema econômico, sendo o tráfico internacional de pessoas ancorado na escravidão, para oferecer mão de obra e recursos ao mercantilismo capitalista da época (ARY, 2009).

Em síntese, pode-se dizer que a escravidão da antiguidade clássica e a ocorrida no período colonial distinguem-se em pontos determinantes: a escravidão colonial fundamentada na exploração de uma “raça superior” frente às “raças inferiores”, baseando-se em recortes religiosos e pseudocientíficos; no período colonial, a escravidão era vitalícia e hereditária, confrontando o que era observado na Grécia, por exemplo, onde os laços entre senhor e escravo eram temporários e não se estendiam às gerações futuras (ARY, 2009).

Em decorrência das mudanças tecnológicas e científicas no século XIX, como a Revolução Industrial que necessitava de uma mão-de-obra com conhecimentos básicos mínimos linguísticos, fáceis de manipular e ensinar por estarem atrelados cultural, econômica e socialmente, facilitavam e barateavam os custos produtivos com o uso de uma mão-de-obra empobrecida, abundante e local, assim como os primeiros atos consolidados de movimentos abolicionistas, como foi observado na Dinamarca em 1803, Inglaterra em 1807, França em 1817, Holanda e Espanha, respectivamente, em 1818 e 1820, que aboliram o comércio escravo.

Essas características estruturais, socioeconômicas e culturais não eliminaram o tráfico de pessoas, sendo relatados casos até os dias atuais (ARY, 2009).

## **2.1 Período pós-colonial da Escravidão e o Tráfico de Pessoas**

Essas mudanças estruturais na mão-de-obra ocorridas no século XIX e o aumento do fluxo migratório possibilitaram o deslocamento de mulheres em busca de novas oportunidades de trabalho. Essa nova realidade abriu campo para a retomada de crimes contra a humanidade, o que ficou conhecido como tráfico de escravas brancas (*White Slave Trade*), em que mulheres brancas europeias foram incentivadas a migrarem para as Américas em busca de melhores condições de vida, e muitas acabaram coibidas à prostituição, ou foram vítimas de exploração sexual (ALCANTARA, 2017).

Assim, mesmo que o deslocamento de agrupamentos populacionais de seres humanos seja uma prática existente e de certa forma comum desde os períodos mais remotos da história, entende-se que foi a partir do século XIX que esse fenômeno ganhou novas peculiaridades, ao ponto de mobilizar preocupações internacionais acerca do tema. Nessa conjuntura, surgiram os primeiros debates quanto aos possíveis instrumentos que pudessem erradicar a prática. Assim, em 1895, foi inaugurada em Paris a primeira conferência internacional sobre o tráfico de mulheres (FARIA, 2015; ALCANTARA, 2017).

Após outros encontros, a Conferência de Londres de 1899 foi responsável por criar a *Association pour la Repression de la Traite de Blanchés*, uma associação específica voltada ao combate do tráfico de mulheres e que, posteriormente, serviu de referência para a formação de comitês em muitos países. Na primeira década do século XX, aconteceu o Acordo Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (*The International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic*), e os primeiros instrumentos legais para o combate ao tráfico internacional de mulheres (ALCANTARA, 2017).

Diante dos conflitos políticos que permearam grande parte do século XX culminando com o fim da Guerra Fria, o debate específico que tratava do tráfico de pessoas voltou à tona e ganhou maior importância com o fenômeno da globalização, fazendo com que o tema retornasse à agenda de discussões internacionais. Assim, o surgimento de conferências internacionais com temas voltados aos Direitos Humanos modificou a estrutura das Relações Internacionais, na medida em que inseriram tópicos sociais na agenda das Nações Unidas, deixando de lado o

protagonismo dos estados como únicos atores do Sistema Internacional (MAIA, 2008; ARY, 2009; FARIA, 2015).

Dentre as atividades relacionadas ao tráfico internacional de pessoas, observa-se a incidência de casos contra as mulheres relatados em contos, em poemas, em lendas, em registros oficiais, em obras literárias ficcionais ou não, desde a remota antiguidade. Esse crime contra a pessoas e contra a humanidade em geral, ganhou contornos diferenciados a partir da globalização que, consiste em processos relacionados em âmbito global que conectam comunidades e instituições, no sentido de integrar o ambiente internacional, à medida que modifica a noção de temporalidade e espaço entre os países (FARIA, 2015).

Dessa forma, compreende-se que este fenômeno passou a ser uma condição precursora do tráfico internacional de mulheres. Entende-se que as migrações humanas, tanto na antiguidade como nos dias de hoje, são fenômenos que podem ser classificados como voluntárias, forçadas, legais e ilegais. Nesse sentido, migrações irregulares advêm de processos burocráticos que restringem a mobilização de pessoas, sendo essa uma infração contra a soberania dos países (ALCANTARA, 2017).

Além de intensificar os fluxos migratórios, a atuação de grupos criminosos voltados ao tráfico internacional de pessoas foi oportunizada, na medida em que extraíam objetivos e mecanismos diversos de operação, consolidando a conjuntura para atuarem, juntamente com o tráfico de drogas e armas. Portanto, deduz-se que essa prática desencadeou problemas abrangentes no cenário internacional à medida que deslocavam pessoas de diversos países de forma ilegal, visando lucros e associando essas rotas aos outros crimes de vulto internacional, como é o caso do tráfico de drogas (ALCANTARA, 2017).

## **2.2 Ações Internacionais e Brasileiras para o combate do Tráfico de Pessoas**

As ações realizadas pelo crime organizado concomitantemente com as discussões acerca da proteção dos Direitos Humanos em eventos e conferências internacionais, passaram a abordar temas correlacionados como o direito das mulheres na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), levando em consideração o protagonismo que as Instituições Internacionais adquiriram no final do século XX. Neste contexto, é relevante destacar os esforços promovidos pela ONU, com ênfase na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (também conhecido como Protocolo de Palermo) realizada em 2000,

que foi o primeiro instrumento internacional a abordar especificamente o tráfico internacional de pessoas (ALCANTARA, 2017).

Ainda é o mesmo autor a asseverar que, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é subdividido em quatro pautas referentes à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. O protocolo de Palermo juntamente ao Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Inter-regional (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute: UNICRI*), ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC para *United Nations Office on Drugs and Crime*), atua desde 1999 em um programa voltado ao combate do tráfico de seres humanos, em que os países integrantes se dedicam à cooperação mútua para reprimir grupos criminosos (ALCANTARA, 2017).

Segundo este Protocolo, em seu Art. 3º, o tráfico de pessoas é definido como

[...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de poder ou de uma posição 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, trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

O Art. 3(c) estabelece que “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 no parágrafo anterior. (ESCCA/ECPAT, 2014, p.04).

O Protocolo, após sua aprovação, foi adicionado à legislação brasileira através do decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004 (BRASIL, 2004). Esse documento discutia medidas para a prevenção ao tráfico de seres humanos, delimitando a estrutura sobre os direitos irrevogáveis da humanidade, preservando seus direitos fundamentais reconhecidos internacionalmente defendidos pela ONU. Reconheceu-se também que, diante da ausência de m instrumento de tal narrativa, a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade fazia-se necessária a fim de garantir seus direitos.

Segundo o Art. 3 desse Protocolo,

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” (BRASIL, 2004).

De acordo com esta definição internacional, a Lei de Tráfico de Pessoas foi aprovada em 6 de outubro de 2016 e incluída no artigo 149 do código penal, que prevê:

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” (BRASIL, 2016).

Neste contexto, de acordo com Birol (2012), o tráfico de pessoas caracteriza-se como um fenômeno complexo que engloba diferentes discussões inseridas na agenda internacional, como a intensificação dos fluxos migratórios diante da globalização. O tráfico de mulheres para fins de exploração sexual consolidou-se como um mercado altamente lucrativo, considerando a ausência de uma definição específica no Protocolo de Palermo sobre o que é considerado uma prática ilegal, cabendo aos Estados a função de examinar sua condição interna.

Sendo assim, o tráfico humano está ligado à exploração sexual comercial, grupos criminosos especializados em remoção de órgãos e ao trabalho em condições de escravidão, sendo que estas ações têm impacto penal no Brasil desde a década de 1940, conforme apresentado no decreto Lei 2848/40, conforme alterado e descrito na Lei Nº 7.209, de 11 de julho de 1984. (BRASIL, 1984; BIROL, 2012).

Ainda segundo esta mesma fonte, os baixos investimentos em sistemas de informações eficientes fazem com que o fenômeno passe despercebido, na medida em que não possui uma base quantitativa de registro de dados e à subnotificações, já que suas vítimas nem sempre denunciam, diante de fatores como constrangimento, medo e por desconhecerem suas condições de vítima. Essa dificuldade em se coletar dados pode ser justificada também pelos esforços dos países no direcionamento de recursos para combater o tráfico internacional e não dar atenção ao combate interno, levando em consideração que a base de dados internacional é mais consistente em relação aos dados internos.

Além disso, a ambiguidade entre tráfico de pessoas e imigração ilegal, ausência de uma legislação específica e conceito que delimite tráfico de pessoas, são elementos que complexificam ainda mais a coleta de dados. Mesmo o Protocolo de Palermo e a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sendo esses os principais instrumentos de entroncamento ao tráfico de pessoas, não levam em consideração o consentimento das vítimas, de forma que, na grande maioria dos casos, houve uma forma fraudulenta enganando suas vítimas quanto às reais condições de trabalho, aproveitando-se de suas condições de vulnerabilidade (BIROL, 2012).

Em 2012, foi realizado um diagnóstico pela *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime), sobre dados criminais dos anos de 2005 a 2011, da Polícia e do Departamento Penitenciário, que registrou 337 brasileiras vítimas do tráfico para exploração sexual, direcionadas principalmente ao Suriname, Suíça, Espanha e Holanda. Outros indicadores sobre a movimentação do Tráfico Internacional de Pessoas é fruto da ação conjunta realizada por diversas entidades governamentais e não governamentais (UNODC, 2012; BIROL, 2012).

Segundo as fontes citadas, apesar da escassez de recursos, as principais fontes de informações são obtidas através de relatórios de organizações não governamentais e informações adquiridas de mídias sociais e pesquisas acadêmicas, que pautam seus trabalhos em métodos como a entrevista de vítimas e elementos da natureza do crime do tráfico de pessoas.

Em relação ao tráfico interno de pessoas no Brasil, no período analisado pelo relatório em 2012, os estados que registraram maior número de casos/vítimas foram o Estado de Mato Grosso do Sul, Estado da Bahia e Estado de Pernambuco, em sua maioria mulheres entre 10 e 29 anos, de baixa escolaridade, solteiras e residentes da zona urbana (UNODC, 2012).

De acordo com os dados da UNODC (2018), a América do Sul apresenta em porcentagem para gênero e idade, no ano de 2014, os seguintes indicadores: 15% de Adultos Homens; 45% de Adultos Mulheres; 11% de Crianças do sexo Masculino e 29% Crianças do sexo Feminino. Deste total, 57% dos traficados são para a exploração sexual, 29% são para a exploração sexual e 14% para outros propósitos. O Brasil apresenta a maior incidência de casos com viés de exploração sexual de mulheres entre os 15 aos 25 anos (UNODC, 2018).

O Tráfico de Pessoas passou à pauta brasileira após uma pesquisa da Organização dos Estados Americanos, em 2000, conforme as bases desenvolvidas pelo Tratado de Palermo que

constatou números significativos e recorrentes, assim como observado no Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2017 a 2020, sendo esse uma parceria entre o Brasil, a Suécia e a UNODC (UNODC, 2018; BRASIL, 2021)

Conforme Vigevani e Cepaluni (2007) verificou-se a ocorrência de diversos avanços no que se refere ao tráfico internacional de pessoas a partir do advento do Decreto nº 5.948/06, que trata sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e institui o Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018 e o Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019, visando maior credibilidade ao decreto legislativo citado. O lucro sobre o tráfico humano é alarmante por representar cifras altíssimas. De acordo com a UNODC, os traficantes chegam a lucrar em torno de 13 e 30 mil dólares. Assim, o Tráfico humano está no topo das atividades ilícitas mais lucrativas, ultrapassando o tráfico de drogas e armas (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; BRASIL, 2018; BRASIL, 2019).

### **2.3 O Combate Ao Tráfico De Pessoas e Política Externa Brasileira**

Uma visão geral sobre a incidência do Tráfico Internacional de Pessoas é obtida ao analisar os relatórios: Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: 2013 – 2018 (PNEVSCA) de 2018 e o relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) de 2018, sendo que este relatório indica especificamente que, entre o total das mulheres vitimadas: 83% são traficadas para exploração sexual, 13% para trabalho forçado e 4% para outras finalidades. Já entre 100% dos homens vitimados pelo ilícito: 82% são traficados para trabalhos forçados (análogo a escravidão), 10% com fins de exploração sexual, 1% para remoção de órgãos e 7% para outros objetivos (BRASIL, 2018; UNODC, 2018).

Este panorama é endossado pelo PNEVSCA (2018), que indica em suas 164 páginas a estruturação normativa das ações em território nacional, assim como disponibiliza apresentações quantitativas, qualitativas e históricas referente ao Tráfico Internacional de Pessoas e suas implicações internas, descreve a ocorrência deste crime em todo o território nacional, atingindo adultos, adolescentes e crianças de ambos os sexos e transgêneros, já especificamente para a exploração sexual feminina é predominante a busca por pessoas com idades variando de 10 a 25, negras e em vulnerabilidade socioeconômica, sendo que os menores

de idade são destinados em sua maioria ao tráfico interno devido à dificuldade de retirar essas vítimas do país. A postura brasileira para o enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas foi desenvolvida através das articulações das gestões internas e suas Políticas Externas (FARIA, 2015; BRASIL, 2018).

Neste contexto, o relatório PNEVSCA (2018), pontua a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) como marcos nos direitos de crianças e adolescentes, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), sendo o ECA o primeiro marco legal afinado com a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 e a Constituição Federal de 1988 que destaca o tema no parágrafo 4º, do art.227, tendo neste dispositivo a violência sexual explicitamente tratada. Ao estruturar a relação entre os dispositivos internos da: A Convenção de 1989, a Constituição Federal de 1988 e o ECA de 1990 dispendo os quatro grupos de direitos da criança e do adolescente: à vida, ao desenvolvimento, à proteção e à participação. O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) surge em 2006, como apoio ao ECA, visando a garantia da proteção integral às crianças e adolescentes (BRASIL, 2018).

Na mesma esteira, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes teve sua estruturação visando concretizar as normativas internacionais e legislações nacionais, norteando a União, os estados e os municípios) e os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), assim como a sociedade civil. O PNEVSCA está estruturado em quatro eixos: de Prevenção; de Defesa e Responsabilização; de Comunicação e Mobilização Social e; de Participação e Protagonismo, visando a garantia de seguridade e defesa às crianças e adolescentes (BRASIL, 2018).

Paralelamente constitui-se o Eixo Estudos e Pesquisa que afere a produção de trabalhos quantitativos e qualitativos referentes ao Tráfico de Pessoas e crimes correlatos contra crianças e adolescentes com base nos marcos normativos internacionais e nacionais. De acordo com o PNEVSCA (2018), a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), disponibilizou os seguintes relatórios sobre o Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2018, p. 57):

A Secretaria Nacional de Justiça produziu diversas publicações no período compreendido entre 2013 e 2018 (abaixo elencadas), contudo faz-se necessário mencionar que tais publicações tem caráter generalista, ou seja, abrangem todas as finalidades do crime de tráfico de pessoas. Portanto, as pesquisas e relatórios não são exclusivas à crianças e adolescentes para fins de exploração sexual, o que não exclui achados deste teor.

- Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira – 2013;
- Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2012 (Publicação 2014);
- Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2013 (Publicação 2015);

-Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2014 a 2016 (Publicação 2017);  
 -Municípios de Fronteira: Mobilidade Transfronteiriça, Migração, Vulnerabilidades e Inserção Laboral (ICMPD/MT Brasil) – 2016.

**Respondente:** Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Justiça). **Ano:** 2017 (BRASIL, 2018, p.57, grifos do autor).

Além dos relatórios da SNJ, é possível verificar o desenvolvimento de estudos sobre o tema apresentados por outros órgãos públicos como o Ministério do Turismo entre outros. A estrutura operacional apresentada no PNEVSCA (2018), datada no período entre 2013 a 2018 contou com ações de conscientização sobre o Tráfico Internacional de Pessoas, visando adolescentes e crianças, conforme observa-se na figura 1.

Figura 1: Ações de sensibilização na prevenção ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

**Ações de sensibilização na prevenção ao abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes – 2013 a 2018.**

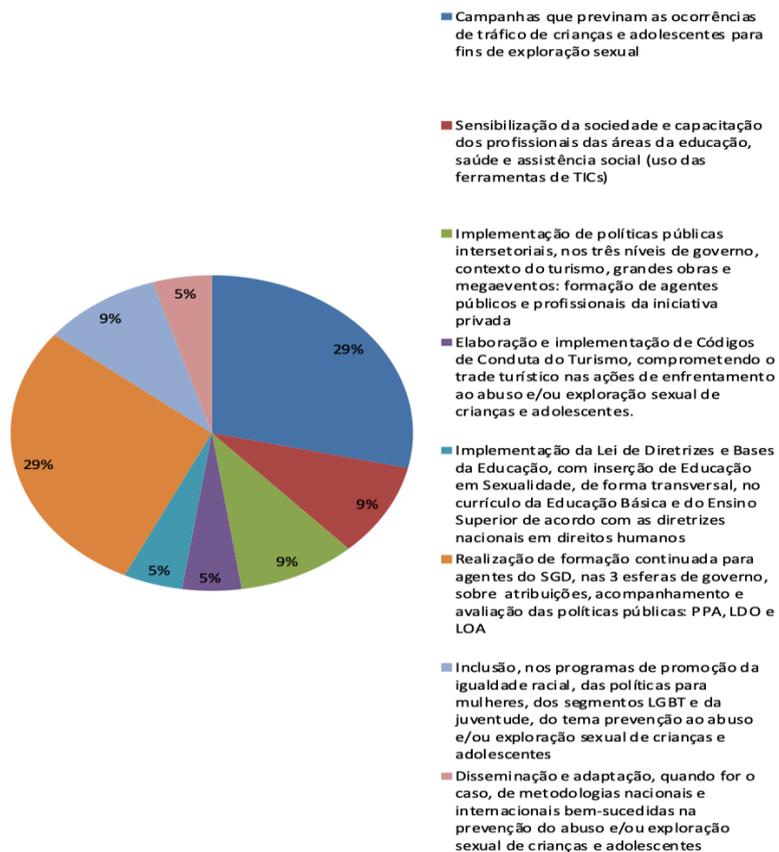


Figura 1. Fonte: Relatório PNEVSCA (2018), comissão intersetorial, (BRASIL, 2018).

Outro apontamento apresentado no Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: 2013 – 2018 (PNEVSCA, 2018) corresponde ao número de atendimentos realizados pelos Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREASs) pelo sistema de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e indivíduos (PAEFI) no período correspondente a 2012 a 2017.

Figura 2: Demonstrativo de atendimentos realizados pelos CREASs entre 2012 a 2017.

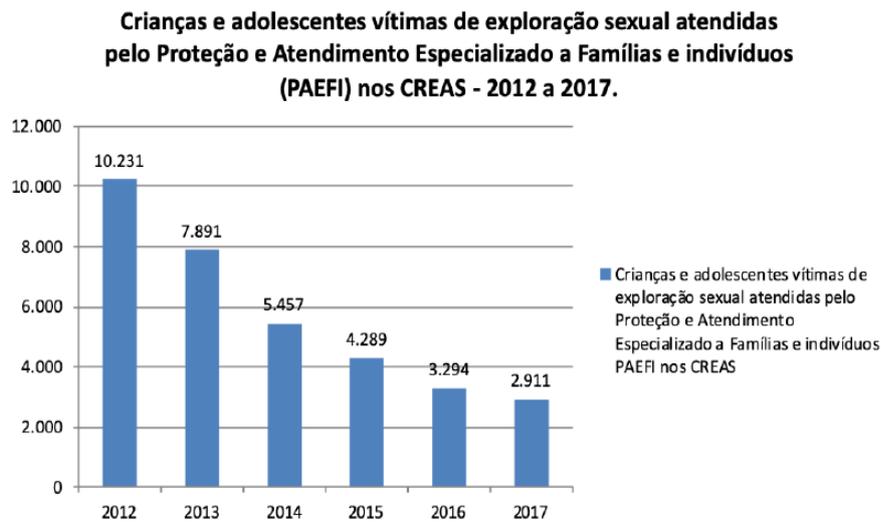


Figura 2. Fonte: Relatório PNEVSCA (2018), comissão intersetorial, (BRASIL, 2018).

O PNEVSCA (2018, p.90) apresenta o número de ocorrências relatadas por denúncia referentes ao abuso sexual de crianças e adolescentes feitas junto ao serviço DISQUE 100, correspondendo aos anos de 2013 a 2017.

Figura 3: Demonstrativo de denúncias ao DISQUE 100 entre 2012 a 2017.

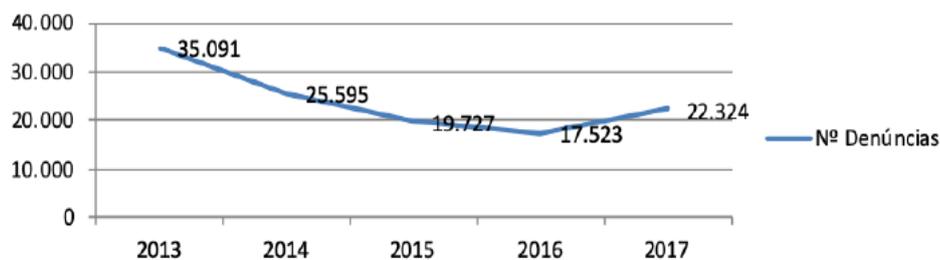


Figura 3. Fonte: Relatório PNEVSCA (2018), comissão intersetorial, (BRASIL, 2018).

Após esta visão geral identificada nos relatórios: PNEVSCA (2018) e UNODC (2108) enfatiza-se que, segundo Faria (2015), ainda que se configure como uma interação entre estados no âmbito internacional, a política externa representa os interesses e as demandas internas de um país, conforme determinação por sua estrutura administrativa, legislativa e governamental. Assim, o processo decisório não representa simplesmente as intenções do Chefe de Estado ou de sua bancada e apoiadores, mas baseia-se nas necessidades de diferentes camadas sociais, contando com a participação e influência de atores estatais e não estatais, com as diretrizes estipuladas pelos respectivos governos (FARIA, 2015).

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

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera “ação externa”, um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.” (PINHEIRO; SALÓMON, 2013, p.41)

Compreende-se que é através da política externa que são traçados os desígnios políticos e comerciais, pela qual se dá a atuação e os princípios do Estado brasileiro no plano internacional impactam diretamente na execução de normas internacionais no âmbito interno. Para tanto, a concepção de política externa adotada no presente artigo é de que essa política configura-se também como política pública, na medida em que se fundamenta em demandas internas, mesmo que implementada no plano externo, pois refletem uma demanda doméstica (PINHEIRO; SALÓMON, 2013).

No Brasil, conforme os referidos autores, a conexão entre política externa e demandas internas deu-se a partir da intensificação da globalização após os anos de 1990, aproximando e criando uma comunicação com as políticas e órgãos regimentados de outras nações. Essa nova configuração passou a incorporar outros atores, de forma a estabelecer um gerenciamento entre o âmbito interno e externo. Desde então, são inquestionáveis os seus esforços em prol da cooperação internacional em buscar soluções, juntamente com outras nações e instituições, como pode ser identificado no processo de reconhecimento e aprovação do Tratado de Palermo que teve a participação do Brasil (PINHEIRO; SALÓMON, 2013).

Nesse sentido, há uma relevância crucial em analisar o horizonte temporal que compreende o período de 2000 a 2010, visto que houve uma maior contribuição do Brasil a

favor do multilateralismo nas Instituições internacionais. Conforme exposto, a crescente preocupação a respeito do tráfico humano levou à elaboração de convenções e tratados que discutiram medidas para combater o tráfico de pessoas, às quais o Brasil demonstrou-se proativo e introduziu o tema em sua agenda de política externa (PINHEIRO; SALÓMON, 2013).

Segundo os autores citados, leva-se em consideração que as decisões de política externa impactam diretamente o ambiente interno da nação e são também a forma de construir laços e acordos com outras nações. As mudanças internas decorrentes da consolidação e participação brasileira relacionadas ao Tratado de Palermo são significativas. Essas mudanças propostas e praticadas apresentaram índices de efetividade e assertividade que podem estar abaixo do esperado para combater o tráfico de pessoas em uma análise geral, mas é inegável que desenharam melhorias no cenário interno do país desde então (PINHEIRO; SALÓMON, 2013).

O primeiro objeto de análise de política externa, portanto, concerne ao final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Sua principal contribuição foi posicionar o Brasil como um país que aderiu aos valores universais, através de condutas a favor do pacifismo e dos princípios de não intervenção, respeitando o direito internacional e utilizando o pragmatismo como uma ferramenta de defesa dos interesses internos. Portanto, essa adaptação dos princípios ao contexto internacional flexibilizou o discurso dos tomadores de decisão dentro da política externa que, além de modificar conjunturas históricas, proporcionou uma nova percepção de realidade de mundo. A cooperação através da “autonomia por diversificação” do seu segundo mandato contribuiu por uma posição mais ativa nas negociações, posicionamento esse justificado pelas mudanças no sistema internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Segundo os referidos autores, dentro dessa nova configuração centralizada em uma potência hierárquica pós-guerra fria, a visão institucionalista passou a apresentar ganhos relativos ao Brasil, pois as regras estabelecidas do Sistema Internacional deveriam ser cumpridas por todos os países, inclusive pelas grandes potências. Dentro dessas regras, novos temas, como os Direitos Humanos, passaram a fazer parte da agenda internacional de forma contínua, na intenção de aumentar sua participação e, assim, reproduzir regimes alinhados ao seu interesse nacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

## **2.4 A Política Externa e as Relações Internacionais**

As relações internacionais são baseadas na multilateralidade discursiva e participativa que lançará as bases para as normas a serem propostas, aprovadas e seguidas pelos participantes, sendo estabelecido academicamente o conceito de norma como sendo o conjunto de regras e rotinas correlacionadas, que apontam as ações coerentes estabelecidas pelas instituições para os países e os eventos (determinações leis) à cumprir. Posteriormente, esses países incorporaram o tema em sua estrutura interna, como ocorreu no Brasil em relação ao Protocolo de Palermo (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Os países ratificam entre si os acordos internacionais mediante a participação de sua política externa, criando o senso comum. O reflexo dessas ações tem eco na estrutura interna dos países participantes, mediante a socialização submetida e reconhecida como legal que, por sua vez, é alvo da apreciação internacional. Por sua vez, essa apreciação é a consolidação das ações expressas pela política externa em vigor, conforme a adequação do Estado ao contexto mediante suas preferências (adequação) e expectativas (consequência) e, ao mesmo tempo, é afetado pelos valores compartilhados com a comunidade política internacional (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

De acordo com o conceito de adequação e de consequência em estratégias de política externa é possível observar que o Estado Brasileiro tomou partido favorável da socialização no contexto internacional ao ratificar o Tratado de Palermo e deu maior visibilidade à sua política externa pautada também nos Direitos Humanos. Internamente, o Estado Brasileiro adquiriu maior notoriedade perante o circuito internacional, ao internalizar suas diretrizes na legislação de combate ao Tráfico Internacional de Pessoas (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

## **2.5 As Gestões da Política Externa Brasileira Pós-Ditadura**

Após ao longo período ditatorial no Brasil, foi restaurada a democracia marcada, entre outros aspectos, pelas eleições diretas para presidente da república. O Brasil elegeu Tancredo Neves e, em decorrência de seu falecimento, o cargo de presidente foi ocupado pelo Vice-Presidente José Sarney, no período de 1985 a 1990. Nesse período, a Política Externa Brasileira – PEB, teve como uma das características principais, a reinserção internacional do Brasil como uma democracia. A relação do Brasil com os acordos internacionais destacou-se quanto aos

Direitos humanos para a proteção desses princípios, segundo a Carta de Direitos Humanos apresentada pela ONU datada de 1945 (CORTÊS, 2010).

Gonçalves e Guimarães (2020) reafirmam o conceito técnico e acadêmico sobre o tráfico Internacional de Pessoas como um crime contra a humanidade, que pode ser definido de forma sintetizada como o comércio ilegal e transnacional visando o lucro mediante a exploração irrestrita de pessoas, sendo contrário ao estipulado nos direitos e garantias fundamentais a todos os indivíduos conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Após o fim da Guerra Fria, conflito entre o bloco Ocidental liderado pelos Estados Unidos da América – USA, e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS no bloco oriental, entre 1947 a 1991, o Tráfico de Pessoas passou a figurar como pauta das reuniões internacionais. Nesse cenário, o Brasil passou a buscar a sua maior inserção mundial através de uma política externa, pautada na sua colaboração ativa com as normas internacionais vigentes (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

A literatura especializada apresenta esse período histórico da Política Externa Brasileira como “autonomia pela participação”, no qual houve o posicionamento ativo do Brasil nas negociações multilaterais, participação em diversos foros e a adesão das normas internacionais favoráveis ao contexto interno do país. Esse período da redemocratização centralizou a observação dos Direitos Humanos e estava em acordo com o momento de reestruturação interna da democracia, afastando o vulto dos anos ditatoriais antecedentes (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Com processo de eleições livres e diretas, Fernando Collor de Mello (período de mandato entre 1990 a 1992) chegou à presidência do Brasil. Após a sua renúncia perante o processo de *impeachment*, a gestão desse mandato foi concluída pelo Vice-Presidente Itamar Franco (entre 1992 a 1995). Nesse período, a PEB focava o neoliberalismo e, quanto aos Direitos Humanos, não há registros de ações significativamente diferentes ou inovadoras diante do quadro de ações do governo anterior. O Brasil aderiu, em 1992, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, formalizou a sua adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos conhecida como Pacto San José da Costa Rica (ESPÓSITO, 2011).

O Estado Brasileiro ganhou destaque nas conferências internacionais na década de 1990, posicionando-se e participando ativamente acerca dos direitos humanos, como foi possível constatar durante a Conferência de Viena de 1993. A partir dessa configuração do cenário

histórico e político internacional, o Brasil redefiniu a sua estrutura de política interna para aquela década e as seguintes, como se observou nas Gestões de FHC e Lula, ambas tendo, como plano de fundo para a discussão dos Direitos Humanos e preservação da vida, o Protocolo de Palermo no ano de 2000 (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

A Política Externa Brasileira, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi marcada pelo conceito de *global trader* (Comerciante Global), na medida em que demonstrava os interesses globais do Brasil ao assumir uma agenda internacional diversificada e a favor do institucionalismo multilateral, principalmente dentro da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial de Comércio (OMC). Nesse período, ou seja, no ano de 2000, o Tratado de Palermo foi iniciado pelas nações participantes, entre essas, o Brasil que mantinha sua visibilidade e participação internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

## **2.6 A ratificação do Tratado de Palermo e a Gestão Lula**

A gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) foi interpretada como favorável ao enfrentamento do tráfico de mulheres em sua forma de atuação, ou seja, o multilateralismo. Neste sentido, Vigevani e Cepaluni (2007) e Gonçalves e Guimarães (2020) apontam que, mesmo que a política externa não tenha sofrido bruscas rupturas em relação ao período anterior, o objetivo por aumentar sua inserção internacional acentuou-se. Assim, eram prioridades da política externa minimizar o unilateralismo a favor do equilíbrio de poder e fortalecer relações multilaterais, dando ênfase às negociações internacionais.

De acordo com os autores Gonçalves e Guimarães (2020), foi decisivo para o Governo, o fato de a ratificação do Tratado de Palermo ter ocorrido em 2003 e estar em destaque internacional pelos anos seguintes, chegando na década de 2010. Esse fato serviu como grande incentivo internacional para o então Governo de Luís Inácio Lula da Silva e angariar o saldo positivo de seu impacto no Brasil, diante da relevância desse documento internacional e a proposta da Política Externa Brasileira em vigor.

Neste contexto, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), entende-se que o período em que a política externa esteve mais comprometida em confrontar o tráfico de mulheres deu-se durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010), já que a política externa de seu governo buscou delinear uma nova representação do Brasil no cenário internacional, pautada na aproximação com países vizinhos (e com isso fortalecer o regionalismo e a formação de blocos econômicos),

aumentando sua atuação nas Nações Unidas ao preocupar-se cada vez mais com temas sociais e humanitários.

Torna-se imprescindível esclarecer que a ratificação de um tratado internacional é um processo ao qual o país ratificador faz parte desde sua apresentação, elaboração e fundamentação inicial. Desta forma, o Tratado de Palermo iniciado no ano de 2000, correspondeu ao último período da Gestão FHC e foi consolidado para a ratificação e incorporação aos tramites brasileiros em 2003 na gestão Lula, o que foi significativamente relevante para o governo em questão, dado o momento político mundial e o impacto internacionalizado do Tratado de Palermo para os países que o compunham (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Neste ínterim, os autores supracitados discorrem acerca do tema pontuando que foi conclusivo que para as Políticas Externas Brasileiras de então, sendo esse um momento de maior visibilidade mundial ao que se refere aos Direitos Humanos, mediante as políticas internas adotadas. Configurou-se como um momento político que destaca o Brasil no cenário Mundial como um país envolvido e ativo nas causas humanas, paralela e diretamente com as normas e leis, assim como as ações efetivamente contundentes ao combate ao Tráfico Internacional de Pessoas e outros crimes contra a humanidade (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O Brasil, assim como outros países, ao protocolar a ratificação do Tratado de Palermo comprometeu-se a realizar mudanças internas significativas visando a melhorar a legislação. Em 2001, o País assinou uma parceria com a UNODC visando o treinamento de servidores da justiça, a promoção da conscientização pública, o apoio às vítimas e testemunhas, o mapeamento de rotas e estratégias do tráfico, delimitando assim o problema e suas circunstâncias peculiares, a fim de gerir o combate ao crime, desenvolvendo ações pontuais e qualificadas pelas autoridades competentes, sob a tutela do Ministério da Justiça (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O Brasil realizou a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF) para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, intensificando a sua participação junto a UNODC, demonstrando a existência de cerca de 240 rotas utilizadas pelo crime organizado, as estratégias de persuasão, controle e repressão das vítimas, assim como a necessidade de melhorar e ampliar as intervenções de forma significativa, com a adoção de

medidas mais rígidas contra esse tipo de crime de Tráfico Internacional de Pessoas, que está atrelado frequentemente às rotas do narcotráfico e comércio ilegal de armas (UNODC, 2018).

Os instrumentos internacionais estenderam-se na construção de um regime de direitos humanos das mulheres no contexto interno do Brasil. A inserção do Brasil neste sistema foi uma importante ferramenta para retomar uma política externa progressista, que desencadeou tanto certo protagonismo no cenário internacional, quanto possibilitou mudanças positivas no âmbito interno, ancorado no respeito aos Direitos Humanos. Segundo a Constituição Federal de 1988, o Brasil deve orientar as relações internacionais segundo a prevalência de Direitos Humanos (BRASIL, 1988). Portanto, deve-se salientar que essa orientação é também uma questão constitucional (ALCANTARA, 2017; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

## **2.7 Os Direitos Humanos e a Internalização nas Leis Brasileiras**

Cronologicamente, o Brasil atua e interage com os Direitos Humanos interna e externamente há décadas. Um recorte simplificado destaca: Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); Apoio à criação da comissão de Direitos Humanos com intuito de incentivar por meio de um pacto único os direitos econômico, social, civil e político e caráter jurídico por vínculo; Assinatura de tratados internacionais, como o realizado na convenção de 1950 em Nova Iorque, visando reprimir a prostituição e tráfico de pessoas, mas sem criar os mecanismos adequados para enquadrar o tráfico ou proteger as vítimas; Participação na criação das Nações Unidas (GONÇALVE; GUIMARÃES, 2020).

Concomitante ao que acontece no cenário internacional, os Direitos Humanos no âmbito interno, entraram em pauta devido à democratização do país e ao combate ao nazismo na Segunda Grande Guerra. Em 1977, o Brasil foi eleito para a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), o que destaca o país em relação aos Estados vizinhos e, em tese, opõe-se à posição interna de ditadura, demonstrando uma internalização dos Direitos Humanos por pressão das coligações e necessidades externas e não pela mentalidade do governo vigente (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Sintetizando, pode-se dizer que: no período pós-ditadura, a adesão do Brasil aos Direitos Humanos iniciou-se no ano de 1985 na gestão Sarney, participando de mecanismos multilaterais junto às Nações Unidas e de várias normas internacionais de Direitos Humanos, tidas como importantes e tendo uma postura mais transparente sobre a questão. Em 1993, participou da Conferência de Viena e teve papel de destaque na aprovação da Declaração e

Programa de Ação de Viena, criando a base para uma norma internacional contra o Tráfico de Pessoas. Nesse período, o país passou a dispor relatórios periódicos ao CDH das Nações Unidas (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Autores como Alves (2008) e Gonçalves e Guimarães (2020) apontam que a implementação e controle das normas internacionais foi intensificado no período entre 1995 a 2002. Na criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) na gestão FHC, foi criado o Comitê sobre Avanço da Mulher, os Relatores para a violência contra a mulher, adesão à Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994). Assim, o Brasil intensificou as suas atividades junto às Nações Unidas, à Corte Interamericana de Direitos Humanos e ao Tribunal Penal Internacional.

Gonçalves e Guimarães (2020) definem que, segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Protocolo para a Repressão de Pessoas do Lenocínio em 1950 foi a base para o Protocolo de Palermo, incorporado ao direito internacional a partir da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional realizada no ano de 2000, indo além do tráfico para exploração sexual, visando criminalizar o tráfico de pessoas de forma mais abrangente, criando uma diretriz basilar para a concepção de uma visão global comum perante esses crimes. No entanto, as punições deverão ser determinadas exclusivamente pelos países signatários (BRASIL, 2010).

Ainda nesta esteira, os autores prosseguem apreciando que a Constituição de 1988 direcionou a garantia dos Direitos Humanos a todos de forma igualitária, criou a Secretaria Especial dos Direitos Humanos que passou a ser um órgão essencial da presidência na gestão Lula. O Decreto 5.015 de 12 de março de 2004 foi a representação internalizada do Protocolo de Palermo, visando o combate interno ao crime organizado transnacional, correlacionado ao Tráfico de Pessoas e a colaboração internacional do Brasil (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O governo Brasileiro, durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, promoveu reformas no código penal, criando leis que visassem o combate ao Tráfico Internacional de Pessoas, conforme o compromisso firmado ao ratificar o Protocolo de Palermo e desenvolvendo políticas públicas contra esses crimes, conforme observado no documento intitulado Panorama de Ação Governamental (PAG) que faz uma análise sobre as dificuldades, os problemas, as propostas e as ações relativas ao combate a crimes como o tráfico de pessoas, por meio da legislação. O

PAG surgiu em 2010 com base no 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

Através do PAG para a Prevenção do Crime e Justiça Criminal, foi determinado pela gestão Lula (2003-2010) que a atuação junto a fóruns, a cooperação internacional e a troca de experiência entre os países era fundamental. Articulou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) em que diversos órgãos governamentais, estruturados em segmentos diferentes atuassem em ações transversais, além de divulgar o crime através de campanhas conscientizadoras, visando a interação da sociedade civil e organizações representativas para desenhar um perfil de mobilidade do crime e tipificação das vítimas (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O PNETP reuniu uma série de medidas visando o controle à prática do crime de tráfico de pessoas, aumentando a monitorização governamental de indivíduos em fronteiras, portos, aeroportos, rodovias e outros sítios, sendo considerada a mais importante ação governamental como política no tratamento do tema no período por meio do Decreto nº 5.948/2006, que estimulou o desenvolvimento de campanhas sociais conscientizadoras e educativas, assim como a criação de políticas públicas integradas à legislação, sobretudo nas áreas de saúde, de educação e de assistência social (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

As ações nas áreas de saúde, assistência social, justiça, segurança pública, consular, jurídica, educação, igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura foram desenvolvidas através do PNETP que, associado ao Ministério da Justiça, articulou a comunicação entre as polícias, promotores, juízes e a sociedade civil, permitindo uma abrangente rede de instituições no combate destes crimes, oferecendo estímulos à campanhas publicitárias de conscientização, por ações televisivas e mídias sociais de abrangência popular (BRASIL, 2010).

Conforme Gonçalves e Guimarães (2020), o PNETP desenvolveu parcerias com universidades brasileiras, criando cursos na esfera da segurança pública para ampliar a responsabilidade da Polícia Federal e capacitar profissionais no tratamento dos temas relacionados a esses crimes, através da criação do Programa Nacional de Capacitação e seminários, visando conduzir investigações de maneira mais efetiva, instalar novos postos de atendimento em aeroportos e propor a criação de uma unidade específica para o combate ao tráfico humano.

O Código Penal Brasileiro foi alterado em 2005, estipulando a prisão e multa aos promotores do tráfico humano; dispôs o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para examinar os projetos de lei do Código Penal Brasileiro; criou juntamente com Organizações Não Governamentais (ONGs) campanhas por meio de revistas e cartilhas com função de serem basicamente manuais contra o tráfico de pessoas através da conscientização e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007 (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O PRONASCI possibilitou a implantação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em seis estados brasileiros: Acre, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, e postos avançados em dois aeroportos (Belém do Pará e Guarulhos). Articulou políticas de segurança com ações sociais ao reforçar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, desenvolvendo iniciativas como a capacitação de agentes especializados em monitorar as ações ilegais e desenvolve um sistema integrado de enfrentamento ao crime (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

No período correspondente a gestão Lula, houve a adaptação de Consulados e Embaixadas brasileiras, visando fornecer a assistência psicológica e jurídica adequada aos cidadãos brasileiros no exterior, vítimas do crime de tráfico de pessoas. Para proporcionar a reintegração social dessas pessoas foi criado o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de exploração. Ampliando a visibilidade internacional o Brasil, desenvolveu parcerias para ações gerais e assistências em conjunto com Bélgica e Portugal. Ampliou-se assim, o debate do tema no eixo do Mercosul (BRASIL, 2010; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

O Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2010) esclarece que congressos, tratados e o Protocolo de Palermo em si, não têm a função de legislar internamente no país, mas orienta em referências e estudos técnicos para a criação de leis. Ao internalizar o conteúdo dos congressos internacionais e a ratificação do Protocolo de Palermo, observou-se na estrutura legislativa brasileira leis em conformidade com as diretrizes estabelecidas nos Tratados e no Protocolo de Palermo, como o disposto nas leis:

- Lei nº 9.034/1996 que “dispõe de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas” (BRASIL, 2010, p.68);

- Lei nº 9.807/1999 que “estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas” (BRASIL, 2010, p.68);
- Lei nº 12.015/2009, que atua ampliando as penas, definindo e ampliando a tipificação das formas dos crimes de tráfico de pessoas visando a exploração sexual e suas vertentes, visando restringir o estímulo as práticas e suas reincidências (BRASIL, 2010, p.70).

As leis fundamentadas a partir da internalização dos conteúdos pesquisados, debatidos e disponibilizados pelas nações através dos congressos internacionais anteriores ao ano de 2000 e o Protocolo de Palermo, estabelecem a relação legislativa interna do Brasil nos âmbitos civis e penais com as diretrizes vinculadas aos princípios defendidos e debatidos nesses encontros de estados, bem como o ocorrido com participação ativa do Brasil desde 2000 até a ratificação do Protocolo no ano de 2003. Sua sustentação foi mantida nas gestões governamentais que se seguiram a esse período (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2020).

A internalização do Protocolo é um marco legislativo, porém cabe ressaltar que sua implementação, conforme autores como Campos (2007), Gonçalves e Guimarães (2020), não foi integral e os instrumentos desenvolvidos não foram suficientes para eliminar internamente os problemas decorridos do Tráfico Internacional de Pessoas. Apesar da exposição e debate do tema no governo em questão, a legislação vigente em 2010, de acordo com o Protocolo de Ação Governamental, mostrava-se incompleta e ao final do governo Lula ainda estava desenquadrada à totalidade dos termos do Protocolo.

De acordo com o disposto por Gonçalves e Guimarães (2020), na Gestão Dilma Rousseff (2011-2016) foi promulgada a Lei nº 13.344/2006 e realizado o segundo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por meio do Decreto nº 9.440/2018 e a disponibilização de um relatório de avaliação de sua implementação e as ações do Governo Federal, já na Gestão Michel Temer (2016-2018). Na gestão atual não foram implementadas leis ou ações novas relativas ao combate ao Tráfico Internacional de Pessoas.

## **2.8 O Tráfico de Pessoas e os Relatórios UNODC 2018 e 2020**

Os indicadores da Organização das Nações Unidas (ONU) e a participação em conjunto dos estados amplia-se anualmente desde a década de 2000, com o Tratado de Palermo, mas

esses números carecem de dados não apresentados por alguns países participantes da Organização das Nações Unidas, sendo que em 2009 apenas 26 países dispunham de mecanismos para a divulgação sistemática de dados acerca das atividades de Tráfico de Pessoas. Em 2018, esse número passou a ser de 65 países (UNODC, 2018).

O Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas disponibilizado em 2018 apresenta informativos coletados de 142 países, 10 a mais que o primeiro relatório datado de 2012 e com abrangência real acima de 94% da população mundial, conforme a estimativa das nações que compunham o cenário integrativo em questão. Os 142 países foram agrupados em quatro regiões principais e dez sub-regiões. As quatro regiões são: África e Oriente Médio; Sul e Leste Asiático e Pacífico; Américas; e Europa e Ásia Central (UNODC, 2018).

Conforme observa-se no Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas (UNODC, 2018, p.21) é possível detectar as 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, de acordo com a na figura 4.

Figura 4: Números totais e médios de vítimas do tráfico entre 2003 a 2016

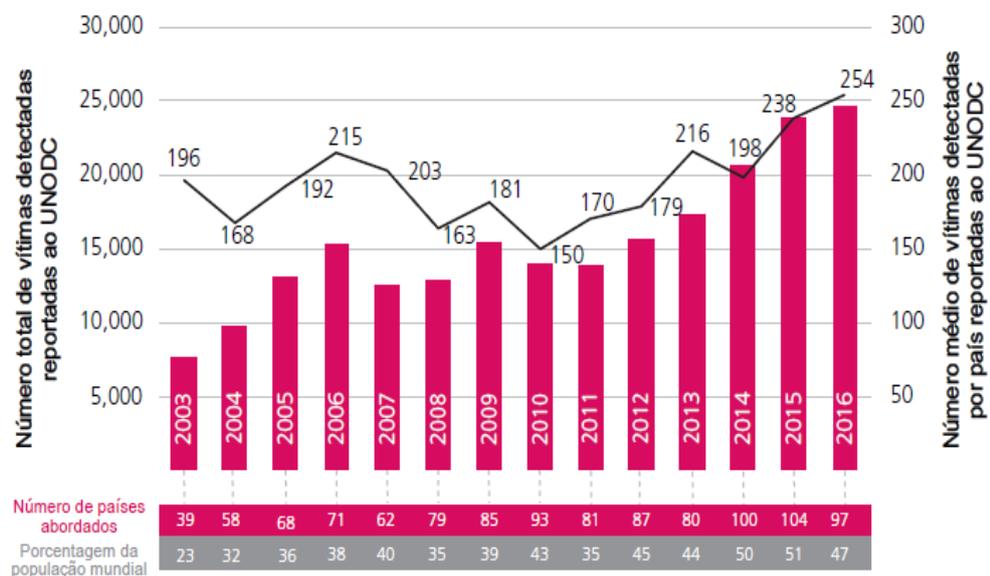


Figura 4. Fonte UNODC (2108)

O Tráfico Internacional de Pessoas é uma realidade contemporânea e global o que demanda na necessidade de manter a discussão pública e a conscientização popular sobre o tema. Admite-se que os casos registrados não representam números estatísticos sobre o que de

fato acontece, ações como as adotadas pelos Ministérios da Justiça e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), representado pela Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG). O Ministério da Mulher promoveu no final de julho de 2018, a Semana de Mobilização Contra o Tráfico de Pessoas com fóruns, seminários e palestras sobre o tema (UNODC, 2018).

Além das regiões do globo carentes em infraestrutura socioeconômica, em recursos físicos e geoclimáticos que permitam a subsistência de suas populações, outras regiões são alvos do Crime Organizado, visando o Tráfico de Pessoas. Áreas em conflitos e pós-conflitos territoriais, políticos e econômicos, atingidas ou dominadas por milícias civis, paramilitares e ações de guerra tendem a se tornar alvos das ações criminosas para o aliciamento de vítimas potenciais, tanto das pessoas restritas a essas áreas, como aquelas que tentam rotas de fuga e acabam sendo aliciadas pelo crime organizado (UNODC, 2018).

Essas vítimas em sua grande maioria, acabam por serem exploradas dentro de seus próprios países, conforme indicam os relatórios anteriores da UNODC. Essa característica não muda o perfil de ser Tráfico Internacional de Pessoas, visto que esse regionalismo é também mantido, em sua maioria, pelos mesmos articuladores do crime organizado internacional. Além da exploração sexual, trabalhos forçados e outros, um crime contra a humanidade é constantemente observado com o recrutamento de crianças pelo terrorismo e guerrilhas civis (UNODC, 2018).

O recrutamento de crianças por terroristas e extremistas refletem as violações aos direitos da criança em todas as esferas, visto que elas são submetidas a vários males à sua integridade física, psíquica e social, conforme aponta o Manual sobre Crianças Recrutadas e Exploradas por Grupos Extremistas Terroristas e Violentos, um instrumento para as políticas e legislações nacionais, fornecendo orientação principal em três áreas: (a) prevenção ao recrutamento; (b) identificação de ações eficazes de proteção às crianças, como vítimas, testemunhas ou supostos ofensores; (c) promoção reabilitadora e reintegrativa dessas crianças. Abordar o problema do tráfico de pessoas é uma pauta da Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (UNODC, 2018).

As vítimas desses crimes apresentam perfis variados de classe, gênero, idade e outros como é o caso de refugiados e migrantes/imigrantes ilegais, usuários de drogas, pessoas em situação de rua, casos de adoção ilegal entre outros, sendo que estas vítimas são abordadas em situação de vulnerabilidade, seja econômica, social, situacional ou circunstancial. Os indicadores apresentados pelo Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas 2018 e pelo

Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas com dados de 2017 a 2020, apresentam dados pontuais entre si que confirmam o crescimento e a diversificação operacional das organizações criminosas (UNODC, 2108; BRASIL, 2021)

O cenário atual de incertezas políticas, a vulnerabilidade socioeconômica, a pobreza e o desemprego marcam a realidade que cerca o Tráfico Internacional de Pessoas e sua tendência atual. Segundo o novo relatório da UNODC (2020), o condicionamento passivo de uma parcela da sociedade é cada vez maior e mais heterogênea frente às redes criminosas articuladas, estruturadas e ricas. O Relatório citado é uma parceria de entidades internacionais como o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o governo da Suécia (BRASIL, 2021).

O referido relatório inclui as pesquisas e trabalhos de mais de 70 especialistas dos setores policiais, dos setores não governamentais e da justiça criminal, nacional e internacionalmente reconhecidos sobre o tema: combate ao Tráfico de Pessoas, incluindo informações quantitativas de 12 instituições públicas dos últimos três anos, sendo este o primeiro relatório brasileiro desde a promulgação da lei brasileira de 2016, alinhada ao Protocolo de Palermo, sobre tráfico de pessoas, que ampliou a definição legalmente reconhecida como crime, conforme foi descrito neste estudo, baseando a sua estrutura legal nos princípios do tratado de Prevenção; Acusação e Proteção das vítimas (BRASIL, 2021)

O relatório sinaliza a condição dos migrantes e o impacto da COVID-19 nas ações de combate ao Tráfico de Pessoas. No Brasil, o Tráfico de Pessoas entre 2017 a 2020 identifica o maior número de casos coletados ao trabalho forçado (análoga à escravidão) que, em sua maior parte, estende-se ao trabalho agrícola. O tráfico de mulheres transgênero é apresentado nas articulações do relatório, o que não acontece nos meios oficiais. O relatório indica melhorias pontuais do Brasil, apoiado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e UNODOC acerca do Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2021).

### **3 CONCLUSÃO**

As Políticas Externas de um país desenham suas relações com o mundo. Ações contra o Tráfico Internacional de Pessoas figuram entre as Políticas Externas Brasileiras. Desde a instituição da democracia, ações e eventos pontuais marcam os governos nesse campo. Observa-se que no período de 2000 a 2010, que correspondeu ao final do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) seguido do mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve

maior visibilidade internacional do Brasil em relação às práticas internacionais contra o Tráfico Internacional de Pessoas.

O combate ao tráfico de mulheres (atualmente, o termo em vigor é Tráfico Internacional de Pessoas), historicamente, possui dois momentos distintos, inicialmente absorvendo as determinações internacionais que coíbiam o tráfico e escravidão dos negros, visando a proteção das mulheres brancas europeias, conforme o acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas assinado em Paris, no ano de 1904, e posteriormente, ampliando as restrições e combate ao crime contra as mulheres do mundo todo, a partir das diretrizes e normas estipuladas pela ONU, aumentando a proteção aos menores de idade que, em linhas gerais, adota-se até antes de completar os 21 anos de idade, para o contexto internacional.

A participação do Brasil no segmento dos direitos Humanos vem crescendo desde a redemocratização do país. Houve avanços a partir dos anos de 1985, até os anos de 2011, ao ratificar e gradativamente internalizar o Tratado de Palermo.

O Brasil intensificou sua ação contra o Tráfico Internacional de Pessoas nos últimos anos, em especial, após a ratificação do Tratado de Palermo em 2003. As políticas internas de combate ampliaram suas áreas fronteiriças e internas de atuação, visando coibir a ação das organizações criminosas tanto em relação ao migrante e a população interna do país para o trabalho análogo a escravidão, a exploração sexual e outros crimes contra a humanidade oriundos destas práticas, tanto interna como externamente, o que em linhas gerais demonstra a coerência e postura dos princípios adotados pelos governos brasileiros, ratificando sua posição de inserção no plano internacional dos Direitos Humanos.

A internalização do Protocolo de Palermo, assim como foi feito com o conteúdo de outras ações internacionais sobre o tema, foi uma ação de adequação interna das gestões presidenciais no período estudado. Essa peculiaridade de adequar as normas internacionais à realidade sociopolítica, econômica e administrativa do país gerou avanços em relação ao trato dos Direitos Humanos relativos ao crime de Tráfico Internacional de Pessoas, mas não foi capaz de suplantiar o desafio imposto pelas organizações criminosas internacionais.

Torna-se imprescindível que as autoridades públicas, policiais e entidades não governamentais unam forças para desenvolver estratégias e mecanismos mais modernos e eficazes para monitorar e coibir as ações dos grupos criminosos internacionais, assim como se faz necessária uma nova estruturação global acerca dos direitos humanos e redução sistemática das desigualdades, culturais, ideológicas e socioeconômicas que servem de alicerce ao crime

organizado que a cada ano amplia sua capacidade e gama de nichos operacionais, invadindo camadas sociais diversas e heterogeneias entre si, no que se refere aos aspectos estruturais.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, I.S. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual e a política externa brasileira**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 141f. Universidade Federal da Bahia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24248> Acesso: 10 de setembro de 2023.

ALVES, J.A.L. Direitos Humanos e o Papel do Brasil. **O Brasil e a ONU**. Ministério das Relações Exteriores. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2008. p. 183-205. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/621-Brasil\\_e\\_a\\_Organizacao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/621-Brasil_e_a_Organizacao_das_Nacoes_Unidas.pdf) Acesso: 10 de setembro de 2023.

ARY, T. C. **O tráfico de pessoas em três dimensões: Evolução, Globalização e a Rota Brasil - Europa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 159f. Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4359> Acesso: 10 de setembro de 2023.

BARROS, J.D. Escravidão Clássica e Escravidão Moderna. **Ágora. Estudos Clássicos em Debate**. Vol. (15). 195-230 — ISSN: 0874-5498. Aveiro PT, 2013. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/agora/article/view/9783> Acesso: 10 de setembro de 2023.

BIROL, A.P.J. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça Coord. de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. **Metodologia e Formulário de Diagnóstico do Tráfico de Pessoas para os Parceiros Integrantes da Rede de Atendimento às Vítimas**. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/articulacao-interinstitucional/redes-de-enfrentamento/metodologia/metodologia\\_diagnostico\\_local.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/articulacao-interinstitucional/redes-de-enfrentamento/metodologia/metodologia_diagnostico_local.pdf) Acesso: 10 de setembro de 2023.

BOLSANELLO, M. A. Darwinismo social, eugenia e racismo "científico": sua repercussão na sociedade e na educação brasileira. **Educar**. Educ. rev., Curitiba, n. 12, p. 153-165, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/sNH6RP4vvMk6wtPSZztNDyt/?format=pdf&lang=pt> Acesso: 10 de setembro de 2023.

BRASIL. Casa Civil. Código Penal. **Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso: 10 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Código Penal. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art5). Acesso: 10 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_/ Casa Civil. Código Penal. **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113344.htm) Acesso: 10 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_/ Casa Civil. Código Penal. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm) Acesso: 10 de maio de 2022.

\_\_\_\_\_/Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

\_\_\_\_\_/ Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. SNJ 2008. CDD: 341.27. Brasília, 2019. [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1) Acesso: 10 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_/ Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de **Justiça**. **Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018**. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. SNJ 2008. CDD: 341.27. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9440.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.440%2C%20DE%203,que%20lhe%20confere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9440.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.440%2C%20DE%203,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso: 10 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_/ Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020**. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf) Acesso: 10 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_/ Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da Ação Governamental. Prevenção do Crime e Justiça Criminal: Os Desafios Globais e a Dinâmica do Seu Enfrentamento**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-861-panorama\\_da\\_acao\\_governamental\\_prevencao\\_do\\_crime\\_e\\_justica\\_criminal\\_os\\_desafios\\_globais\\_e\\_a\\_dinamica\\_do\\_seu\\_enfrentamento](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-861-panorama_da_acao_governamental_prevencao_do_crime_e_justica_criminal_os_desafios_globais_e_a_dinamica_do_seu_enfrentamento) Acesso: 10 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_/ Ministério dos Direitos Humanos. **Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: 2013 – 2018**/ Ministério dos Direitos Humanos. – Brasília: 2018. Disponível em: [http://grupovioles.unb.br/images/pdf/2019/relatorio\\_de\\_monitoramento\\_PNEVSCA\\_diagramado\\_FINAL.pdf](http://grupovioles.unb.br/images/pdf/2019/relatorio_de_monitoramento_PNEVSCA_diagramado_FINAL.pdf) Acesso: 10 de setembro de 2023.

CAMPOS, B.C. O Tráfico de Pessoas à Luz da Normativa Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, n. 7, p. 37-51, 2007.

CORTÊS, O.H.D.G. **A Política Externa do governo Sarney: O início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. FUNAG. ISBN: 978.85.7631.273-4. Brasília, 2010.

ESCCA/ECPAT - Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. **Relatório de monitoramento de país sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. ECPAT, 2.ed., 2014. ESCCA, Brasil, 2014. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/violencia-sexual/cartilhas/cmr\\_brazil\\_final.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/violencia-sexual/cartilhas/cmr_brazil_final.pdf) Acesso: 10 de setembro de 2023.

ESPÓSITO, K.M.G. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, 2011.

FARIA, M.R.F. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Coleção CAE: FUNAG. Brasília, 2015.

FERNANDES, B.P.; FERREIRA, B.O. **Análise Crítica de um conceito: Darwinismo Social**. USP - Universidade de São Paulo Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Piracicaba, 2020.

GONÇALVES, F.C.N.I.; GUIMARÃES, R.R.B. O Governo Lula (2003-2010) e o Combate Ao Tráfico Internacional De Pessoas: Uma Análise da Internalização do Protocolo De Palermo. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 13, n. 3, p. 309-327, jul./dez. ISSN 1984-4352. Macapá, 2020.

GONÇALVES, J.H.R. O surgimento da escravidão. **Acta Scientiarum, Human and Social Sciences**. V. 35, n. 2, p. 237-247, July-Dec. Maringá, 2013.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. (2022). **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas.

PEREIRA, J.M. Por que a seleção natural se dá por competição? Aceita pela comunidade científica desde o século 19, a teoria de Darwin é fruto de seu tempo. Artigo. In: **AH – Aventuras na História**. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/por-que-selecao-natural-se-da-por-competicao.phtml> Acesso em 12 Jun 2022.

PINHEIRO, L. ;SALÓMON, M. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, Brasília, 2013.

UNODC. **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018**. (Publicação das Nações Unidas, Nº de venda E.19.IV.2). Áustria, 2018.

VASCONCELOS, B.A. O Escravo Como Coisa e o Escravo Como Animal. **Revista UFG** / Julho 2012 / Ano XIII Nº 12. Goiás, 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, vol. 29, no 2, p. 273-335. Rio de Janeiro, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, USP, São Paulo, 2003.