

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
CURSO DE DIREITO**

**MARIA ALINE DA SILVA FERREIRA**

**O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS EM  
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO  
BRASIL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CRICIÚMA**

**2018**

**MARIA ALINE DA SILVA FERREIRA**

**O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS EM  
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO  
BRASIL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Esp. Frederico Ribeiro de Freitas Mendes.

**CRICIÚMA**

**2018**

**MARIA ALINE DA SILVA FERREIRA**

**O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS EM  
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO  
BRASIL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado  
pela Banca Examinadora para obtenção do  
Grau de Bacharel, no Curso de Direito da  
Universidade do Extremo Sul Catarinense,  
UNESC.

Criciúma- SC, 10 de julho de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Frederico Ribeiro de Freitas Mendes - Especialista - UNESC - Orientador

Prof.<sup>a</sup> Anamara de Souza - Mestre - UNESC

Prof. João de Mello - Especialista - UNESC

**Dedico este trabalho a todos que de alguma forma colaboraram para sua conclusão e que me deram apoio.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo da minha vida, e não somente nestes anos como universitária, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer. Ao meu pai, Vounaldo Vieira Ferreira, exemplo de honestidade e que me educou, não medindo esforços para que eu concluísse a graduação e apesar de todos os obstáculos no caminho, não há palavras que expressem meus agradecimentos a você. A minha mãe, Giovana da Silva Ferreira, exemplo de zelo, amor ao próximo e de doação incondicional à família; ensinou a valorizar toda e qualquer pessoa, a você devo muito mais que a vida, mas sim toda a sabedoria e educação que recebi e recebo até hoje, não há palavras que expressem meu amor e agradecimentos a você. A minha avó, Jovelina Vieira Ferreira, que sempre me ajudou no que lhe foi possível. Ao meu namorado, Gilberto Carlos De Lemos Junior, que sempre foi exemplo de dedicação e sucesso, e não me deixou desistir durante o caminho da graduação. Aos meus amigos que entenderam meus momentos de cansaço e a minha ausência em alguns momentos, na qual a graduação nos obriga a abandonar, me deram forças e apoio nos dias em que pensei que não chegaria ao fim. Agradeço também, ao meu orientador Frederico Ribeiro de Freitas Mendes, a quem devo o conhecimento adquirido nesse processo, parceria e companheirismo. E por fim, agradeço a UNESC que em cinco anos me mostrou o que eu desejo fazer pelo resto da minha vida profissional.

“Cada coisa tem o seu valor; ser humano,  
porém tem dignidade...”

Immanuel Kant

## RESUMO

A presente pesquisa subdividida em três capítulos, estruturada através do método dedutivo, visa analisar o Tráfico Internacional de Pessoas como uma atividade lucrativa, inserida no contexto do crime organizado transnacional para fins de exploração sexual. Busca, ainda, estudar o desenvolvimento do Tráfico Internacional de Humanos no Brasil e no mundo, bem como quais os principais tratados internacionais que o regulamentam. Analisa-se o conceito de crime e a classificação do delito de Tráfico Internacional de Pessoas. De mesmo modo, define-se o que se entende como situação de vulnerabilidade da pessoa e de que forma isso afeta os Direitos Humanos da vítima e da população em geral, conceituando o ser humano vulnerável de acordo com as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça para as Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. Além disso, a pesquisa pretende também esclarecer o conceito e os atores das Políticas Públicas do Brasil que inibem o Tráfico Internacional de Seres Humanos, principalmente com relação às pessoas em situação de vulnerabilidade, apresentando casos onde o Brasil foi condenado por cooperação com o trabalho escravo e tráfico de pessoas. Por fim, aborda-se acerca do papel que a vítima em situação de vulnerabilidade desempenha nas Políticas Públicas.

**Palavras-chave:** Tráfico Internacional de pessoas. Vulnerabilidade. Direitos Humanos. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

*The present research subdivided into three chapters, structured through the deductive method, aims to analyze the International Human Trafficking as a profitable activity, inserted in the context of transnational organized crime for sexual exploration. It also seeks to study the development of International Human Trafficking in Brazil and in the world, as well as the main international treaties that regulate it. Analyzes the concept of crime and the classification of the crime of International Human Trafficking. Also, it defines what is considered a person's vulnerability situation and how it affects the human rights of the victim and the general population, conceptualizing the vulnerable human being according to the Rules of Brasilia on Access to Justice for Persons on Vulnerability Condition. Finally, the research also seeks to clarify the concept and the actors of the Brazilian Public Policies that inhibit the International Human Trafficking, especially about the people in situations of vulnerability, bringing cases where Brazil was condemned for cooperation with slave labor and human trafficking. Moreover, it studies the role that the vulnerable victim plays in Public Policies.*

**Keywords:** *International Human Trafficking. Vulnerability. Human Rights. Public Policies.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 ASPECTOS PONTUAIS SOBRE O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL</b> .....	<b>11</b>
2.1 DESENVOLVIMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM OBJETIVO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO MUNDO .....	13
2.2 PRINCIPAIS TRATADOS SOBRE O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM FINALIDADES DE EXPLORAÇÕES SEXUAIS .....	16
2.3 DESENVOLVIMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL .....	19
2.4 ABORDAGEM DO QUE SE ENTENDE COMO CRIME .....	21
2.5 CLASSIFICAÇÃO DO CRIME DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM PROPÓSITO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL .....	23
<b>3 AFINAL, O QUE É VULNERABILIDADE?</b> .....	<b>28</b>
3.1 DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE .....	30
3.2 CONCEITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE .....	34
<b>3.2.1 Idade e incapacidade</b> .....	<b>34</b>
<b>3.2.2 Pertinência a comunidades indígenas</b> .....	<b>35</b>
<b>3.2.3 Pertença a minorias e privação de liberdade</b> .....	<b>36</b>
<b>3.2.4 Pobreza e migração</b> .....	<b>38</b>
<b>3.2.5 Vitimização e gênero</b> .....	<b>39</b>
<b>4 ASPECTOS PONTUAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>42</b>
4.1 ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	50
4.2 TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM OBJETIVO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	51
4.3 O PAPEL DAS VÍTIMAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	56
<b>4.3.1 Caso Simone, brasileira</b> .....	<b>57</b>
<b>4.3.2 Caso Maya, nepalesa</b> .....	<b>57</b>
<b>4.3.3 Caso Rath, Cambojana</b> .....	<b>58</b>
4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL PARA INIBIR O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE .....	60

<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO(S).....</b>	<b>75</b>
ANEXO A – QUADROS COMPARATIVOS DOS ARTIGOS DO CÓDIGO PENAL QUE ABORDAM O TRÁFICO DE PESSOAS ANTES E DEPOIS DA LEI Nº13.344/16, NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.....	76

## 1 INTRODUÇÃO

Na primeira parte do trabalho, a pesquisa visa apresentar aspectos relativos ao Tráfico Internacional de Pessoas com objetivo de exploração sexual, o desenvolvimento no mundo e no Brasil, quais os principais tratados internacionais existentes nessa matéria. Por conseguinte, aborda o que se entende como delito e a classificação do crime de Tráfico Internacional de Pessoas com propósito de exploração sexual.

Já no segundo capítulo do trabalho, será abordado o que se entende por vulnerabilidade e a relação existente entre os Direitos Humanos, pois “coisificar” o ser humano vem se tornando um tema cada vez mais preocupante dentro do cenário da globalização desenfreada, especialmente em relação às vítimas em potencial, que em sua maioria ganham destaque nas Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.

Por consequência, no terceiro capítulo será apresentada algumas Políticas Públicas do Brasil existentes para inibir o Tráfico Internacional de Pessoas para fins de exploração sexual. Complementam o terceiro capítulo do trabalho, delimitando o seu conceito e os atores dessas Políticas Públicas, casos onde o Tráfico Internacional de Pessoas foram praticados contra vítimas em situação de vulnerabilidade, correlacionando com as mudanças ocasionadas com a Lei 13.344/16, adequando-se assim, ao Protocolo de Palermo que regula o delito tráfico de pessoas no âmbito internacional. Além disso, será abordado alguns relatos de vítimas vulneráveis que sofreram com o Tráfico Internacional de pessoas para fins de exploração sexual.

Por fim, o método de pesquisa utilizado para o presente trabalho é o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico, de fontes primárias e secundárias, com a finalidade de entender se o estado de vulnerabilidade da vítima influencia no Tráfico Internacional de Pessoas para fins de exploração sexual e qual a sua abordagem nas Políticas Públicas brasileiras.

## 2 ASPECTOS PONTUAIS SOBRE O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

O delito tráfico de pessoas é um fato que ocasiona a violação dos Direitos Humanos, onde os aliciadores exploram as vítimas de vários jeitos e por diversos motivos como, por exemplo, em troca de capital, fazendo desta pessoa um objeto em troca de lucro, favores ou por meros objetivos pessoais. De acordo com Sarlet (2011, p. 73):

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

No Brasil o tráfico internacional de pessoas está regulamentado pela Lei nº 13.344 de outubro de 2016, que alterou os artigos 231 e 231-A do Código Penal onde tratava anteriormente sobre o respectivo tráfico, mudando principalmente a questão do consentimento da vítima. Por sua vez, o Protocolo de Palermo (Lei nº 5.017 de março de 2004) promulga o protocolo adicional à convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico internacional de pessoas, em especial mulheres e crianças.

Em relação ao consentimento da vítima perante ao tráfico internacional de pessoas, de acordo com Silveira (2001, p. 227), no caso de a vítima ser favorável à atuação do agressor, a ação torna-se aceitável e tolerável, fora do âmbito de atuação do direito penal, trata-se de conduta atípica, assim era o entendimento do Código Penal nos artigos anteriormente citados, diferentemente do que a nova lei regulamenta, sendo indiferente o consentimento ou não da vítima, tráfico internacional de pessoas é considerado tipicamente crime.

Sobretudo, predomina a visão de que o Direito Penal deve intervir quando necessário vigorando o princípio da subsidiariedade ou intervenção mínima (*ultima ratio*), como explica Greco (2016, p. 23) o Direito Penal só deve se preocupar com a proteção dos bens jurídicos mais importantes e necessários à vida em sociedade. Só

deve interferir nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos mais importantes, dispõem Capez e Prado (2010, p. 138):

Tomando a dignidade humana como base, bem como o compromisso ético e moral que deve ser assumido entre sociedade e Estado, o direito penal deve intervir somente em casos de fundamental importância para a sociedade, ou seja, quando houver violação de interesses de relevância coletiva.

Segundo o Seminário Estadual Sobre Tráfico de Seres Humanos (ICM, 2011, p. 7), o tráfico internacional de pessoas atualmente é considerado uma das atividades ilícitas mais rentáveis do mundo, dados esses trazidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Incluindo também o tráfico internacional de humanos como a terceira atividade criminosa mais rentável do mundo, perdendo apenas para o tráfico de armas e de drogas (CAPEZ, 2011, p. 154).

Por sua vez, caracteriza-se como tráfico internacional de pessoas os aliciadores que cooperam ou facilitam para as vítimas a entrada no país, de qualquer pessoa que venha exercer alguma forma de exploração sexual, ou, ainda, a saída de algum indivíduo que vá exercer no estrangeiro, fazendo-se de métodos coercitivos, fraudulentos ou violentos.

Silva (2007, p. 147), por sua vez, descreve que quando as vítimas chegam no país de destino para serem exploradas, seus passaportes são retidos e elas passam a sobreviverem como escravas, com restrições ao seu direito de liberdade e são vigiadas o tempo todo, presas nas casas que são utilizadas para a prática de relações sexuais, na maioria das vezes sem consentimento.

A exploração acontece independentemente das condições de saúde da vítima e na grande maioria dos casos de tráfico internacional para fins sexuais, no momento em que as pessoas chegam no país de destino contraem automaticamente uma dívida com seus aliciadores, uma vez que os mesmos pagam as passagens para o exterior, ocorre uma ilusão de vida melhor por parte dessas vítimas sem ter noção de como sofrerão posteriormente pelos criminosos.

De acordo com Silva (2007, p. 148), as vítimas também são obrigadas a manterem relações sexuais entre dezesseis a dezoito horas diárias, independentemente de seu estado emocional e também estão sujeitas a sofrerem demasiadas violências físicas.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM OBJETIVO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO MUNDO

Grandes civilizações antigas, como Grécia, Egito e Roma usaram o trabalho escravo e dependiam dele para a execução de todas as tarefas. Atualmente se faz referência ao tráfico internacional de pessoas como sendo um modelo novo de trabalho escravo, contudo já havia sido existente nas antigas culturas. Porém a grande diferença entre o tráfico internacional de humanos nos dias atuais e o tráfico de negros dos séculos XVI à XIX no Brasil que os torna totalmente incompatíveis, é que o tráfico de negros não era considerado ilegal.<sup>1</sup>

A prostituição das negras dava-se principalmente pelos seus senhores brancos, mas podia acontecer também nas senzalas por parceiros da mesma raça. Como por exemplo, um caso analisado por Paschoal (2003, p. 71-72), da escrava Honorata. Não aconteceu por parte do Poder Judiciário punição ao seu senhor, mesmo ela tendo sido comprovadamente estuprada por ele, aos doze anos de idade. Na primeira instância o acusado foi pronunciado, todavia com o voto do Desembargador Freitas Henriques, anulou o efeito, alegando que não poderia haver crime de estupro contra uma escrava, porque o tipo penal exigia duas pessoas livres e escravos não eram considerados humanos libertos. Então conforme entendimento do autor, trata-se de um caso (dentre tanto outros) em que a legislação penal vigente da época dava uma sentença favorável ao homem branco.

Freyre (2006, p. 537-538) retrata situações em que as escravas passaram por prostituição. Muitas vezes, os senhores as enfeitavam e ofereciam aos clientes ou as obrigavam a se oferecerem em ruas e portos, onde desciam os marinheiros com várias doenças, principalmente a sífilis. O ponto comum entre todas elas era que os serviços prestados pertenciam aos seus senhores, alguns retiravam a própria subsistência desse mercado. Outros tinham ele como apenas mais uma grande fonte de renda.

---

<sup>1</sup> Em 1824 a Constituição do Império não considerava os escravos cidadãos brasileiros. O Código Criminal do Império, de 1830, considerava que mais de cinquenta chibatadas por dia era proibido (art. 60) porém, era autorizado aos senhores castigar moderadamente seus escravos (art. 14, §6º). Qualquer pessoa que ajudasse ou aconselhasse escravos a insurgir, fornecendo armamento, munições ou qualquer meio de ajuda, eram punidos com prisão de até 20 anos, de trabalhos forçados (art. 115) (BRASIL, 2018b).

Já no século XX, observou-se uma inversão dos fluxos migratórios, separados pelo que se estendeu na Segunda Guerra Mundial aos anos 80 no Brasil. Se, no início a preocupação era com as escravas brancas trazidas para a prostituição, desde o final do século XX o que ocorre são os países pobres como fornecedores de pessoas para a exploração sexual em nações mais ricas, especialmente para o mercado europeu-ocidental (MENEZES, 1997, p.176).

Embora os tempos mudem, muitas características do tráfico pararam no tempo. Segundo Menezes (1997, p. 174-175), continuam tendo caráter transnacional, vítimas vulneráveis, engodo durante o aliciamento, situação de escravidão por dívida no local de destino, etc.

O tráfico é tratado como um negócio qualquer, e suas vítimas se transformam em mercadorias. A globalização coloca à disposição dos traficantes, pessoas que são utilizadas como ferramentas para fins ilícitos, com a revolução dos meios de comunicação e a maior facilidade de transportar fronteiras. Eles buscam suas mercadorias em ambientes vulneráveis, e as vendem em mercados promissores. Conforme Sakamoto (2008, p. 2):

Nicola Phillips, professora de economia política da Universidade de Manchester, defendeu que o tráfico de pessoas para exploração econômica e sexual está relacionado ao modelo de globalização e de capitalismo que o mundo adota. De acordo com ela, esse modelo é baseado em um entendimento de competitividade nos negócios que pressiona por uma redução constante nos custos do trabalho. Empregadores tentam flexibilizar ao máximo as leis e relações trabalhistas para lucrar com isso e, ao mesmo tempo, atender uma procura por produtos cada vez mais baratos por parte dos consumidores.

Dispõe Batstone (2010, p. 159-160), do movimento *Not For Sale*, que a máfia Russa, por exemplo, é um grande expoente da criminalidade do tráfico internacional de pessoas. Presente em todas as ações do tráfico sexual do leste europeu, também domina o tráfico em Israel e em muitos países da Europa ocidental, além da marcante presença nos Estados Unidos, Canadá e sudeste da Ásia.

E mesmo se falando muito em tráfico internacional de pessoas, não há estatísticas suficientes para informar seu montante ou suas características. Trata-se ainda se um crime invisível. De acordo com Anderson e Davidson (2002, p. 15, tradução livre) “os dados existentes decorrem de diferentes fontes, colhidos por

diferentes metodologias, em diferentes épocas, usando definições divergentes de tráfico de pessoas, por diferentes agências e por motivações muito diversas”.

Conforme Braga *et al* (2015, p. 10) em 2006, havia cerca de 28,4 milhões de pessoas vivendo como escravos em todo o mundo. Entre elas, crianças roubadas trabalhando 16 horas por dia, adultos trabalhando no cultivo de cebola, abacate e milho nos Estados do Texas, Califórnia, Flórida e Carolina do Norte e do Sul, ou ainda no cultivo do cacau na Costa do Marfim e nas carvoeiras do Brasil. Dos 28,4 milhões, Siddharth Kara (2009, p. 9-10) afirma que aproximadamente 1,2 milhão são jovens mulheres e crianças exploradas sexualmente.

Segundo dados da UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime), 84% das vítimas traficadas para a Europa ocidental e central são destinadas à exploração sexual. Deste percentual, a maior parte é do leste europeu, em razão dos problemas sociais dessa região. As vítimas que tem origem na América do Sul, vão aumentando cada vez mais o número de brasileiras, incluindo transexuais, vindo das regiões mais pobres do país, as brasileiras têm como principais países de destino Portugal, Espanha, Itália e França (GOMBATA, 2013, p. 1).

O leste europeu por sua vez, segundo Castilho (2008a, p. 2), é um grande fornecedor de mulheres para fins de exploração sexual. As vítimas são em regra, originárias dos países da antiga União Soviética, Roménia, Sérvia, Croácia, entre outros. Esses países, com a queda da Cortina de Ferro no início dos anos 90, enfrentam dificuldades, como guerras civis, desemprego e violência. A pobreza e a vontade de migrar para um país com melhores condições, torna esses países um mercado de grande escala para todos os potenciais aliciadores.

Assim como outros temas do âmbito penal, o tráfico internacional de pessoas pode ter um tratamento midiático sendo sensacionalista. Os números podem ser engrandecidos e são aceitos muitas vezes pela sua repetição, sem qualquer investigação sobre o assunto. Esse “pânico moral”<sup>2</sup> acaba gerando transformações na legislação, o que muitas vezes, ao invés de proteger acaba prejudicando e excluindo direitos.

---

<sup>2</sup> Expressão utilizada pelo Professor de Sociologia Stanley Cohen, no livro *Folk devils and moral panics*, em 1972 para definir a reação de um grupo de pessoas baseada na percepção falsa de que o comportamento de um determinado grupo, normalmente uma minoria, é perigoso e representa uma ameaça para a sociedade no seu todo.

## 2.2 PRINCIPAIS TRATADOS SOBRE O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM FINALIDADES DE EXPLORAÇÕES SEXUAIS

A abolição da escravatura aconteceu pela Lei Áurea em 1888 e no Brasil pelo Decreto n. 58.563, que é a Promulgação e Convenção sobre Escravatura de 1926 (onde foi proibida qualquer forma de escravidão), no dia 1º de junho de 1966 o Brasil a promulgou e também a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, de 1956. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, junto com o Pacto de São José da Costa Rica também estabelece que ninguém será escravizado ou mantido em servidão.

As grandes correntes migratórias forçaram os países a se reunirem para debater sobre a questão e elaborar acordos internacionais, no ano de 1885, no Congresso Penitenciário de Paris, o tema foi levado a pauta e posteriormente em 1899 sucedeu-se em Londres um Congresso Internacional sobre Tráfico de Escravas Brancas. Em 1902 ocorreu a Conferência de Paris, com a participação do Brasil.

Posteriormente, em 1904, foi assinado o Acordo Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas em Paris, redigido pela Liga das Nações e promulgado no Brasil pelo Decreto n. 5.591, de 13 de julho de 1905. No ano de 1910 foi assinada a Convenção Internacional relativa à Repressão do Tráfico de Escravas Brancas, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 4.756, de 28 de novembro de 1923, e pelo Decreto n. 16.572, de 27 de agosto de 1924.

Depois da assinatura dos acordos, ocorreu a Primeira Guerra Mundial, nos anos 1914 a 1918. Nesse período houve uma diminuição no tráfico, mas com o fim da guerra os movimentos migratórios voltaram, impulsionado pelo estado de miséria que ficaram os países Europeus. Assim, em 1921 foi assinada a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 23.812, de 30 de janeiro de 1934 (ARY, 2009, p. 16).

Em 1950, já sob domínio da Organização das Nações Unidas, foi assinada a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 46.981, de 8 de outubro de 1959. Essa convenção foi a primeira a reconhecer que qualquer pessoa poderia ser vítima do tráfico internacional de pessoas.

Resumidamente, de acordo com Castilho (2008b, p. 12-13) em 1904, é firmado em Paris o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, após um ano foi convolado em Convenção. Ao longo das três décadas seguintes foram assinados: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947), e, por último, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio.

Este seguimento histórico pode ser dividido em fases distintas: antes e depois da Convenção de 1949, portanto, no contexto da Liga das Nações e no âmbito da Organização das Nações Unidas, com manifesta anulação e substituição das normas anteriores.

Castilho (2008b, p. 12) complementa:

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

Já a convenção de 1949, valorizou a dignidade da pessoa humana e o valor que ela tem perante a sociedade, relatando que a vítima pode ser qualquer pessoa, independente de sexo ou idade. Ainda de acordo com Castilho (2008b, p. 14):

A ineficácia da Convenção de 1949 é reconhecida pela Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ao obrigar os Estados Partes a tomar as medidas apropriadas para suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres. Em 1983 o Conselho Econômico e Social da ONU decide cobrar relatórios. Em 1992, a ONU lança o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. A necessidade de um processo de revisão se fortalece na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), cuja Declaração e Programa de Ação de Viena salientam

a importância da “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres”. Daí o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição (1996).

Também, o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998), fixa os crimes internacionais de escravidão sexual e de prostituição forçada contra a humanidade e de guerra. O entendimento de escravidão sexual tem como elementos específicos, exercer um dos atributos do direito de propriedade sobre uma pessoa, como, por exemplo, comprar, vender, dar em troca ou impor alguma privação ou qualquer outra forma de reduzir alguém a condição análoga de escravo (CASTILHO, 2008B, p. 15).

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas criou um comitê intergovernamental para elaborar uma convenção internacional global em oposição a criminalidade organizada transnacional e analisar a possibilidade de elaborar um instrumento para tratar de todos os aspectos relacionados ao tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres e crianças. O comitê apresentou uma proposta discutida durante o ano de 1999, que foi aprovada como Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (BRASIL, 2018c).

Ao longo do tempo percebeu-se que as pessoas que sofrem com esse tráfico precisam de proteção e ajuda, e não deve ser tratada como uma criminosa e sim como vítima. Essa postura, constitui um dos objetivos do Protocolo de Palermo, em seu artigo 2º, b: “proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus Direitos Humanos” (BRASIL, 2018c).

Nesse sentido, a OIT (2009) em seu relatório global intitulado “O Custo da Coerção” defende o entendimento de que o tráfico internacional humano envolve mais do que a exploração sexual de mulheres ou crianças, e que este também deve ser visto como um problema de trabalho forçado para o qual se exigem soluções baseadas no mercado de trabalho.

Atualmente, o Protocolo de Palermo institui o tráfico internacional de pessoas no mundo e a Lei nº 13.344/16 promulgada pelo Brasil no dia 06 de outubro de 2016 que dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico internacional e interno de pessoas alterando os artigos 231 e 231-A do Código Penal que tratavam anteriormente da matéria, adequando-se ao Protocolo citado (BRASIL, 2018c).

### 2.3 DESENVOLVIMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL

O tráfico internacional de seres humanos com a finalidade de exploração sexual como conhece-se hoje é recente, porém desde os tempos do Brasil Colônia, pode-se observar a existência do tráfico. Como por exemplo, dos séculos XVI à XIX as escravas negras eram obrigadas a se prostituir para os seus senhores (BARBOSA; CARDOSO, 2016, p. 2).

No Brasil a prática de prostituir escravas negras era regular, segundo afirma Gorender (1978, p. 500-502). Com a expansão do sistema de escravidão, houve também o aumento da exploração sexual das negras, tornando-as prostitutas. A partir do século XIX, advogados abolicionistas propuseram *Ações de Liberdade*, em favor das escravas para atrasar essa prática. O argumento utilizado por eles, era o de que, por mais que o senhor tivesse direito a propriedade, ele não poderia infringir a lei ou os costumes. Ou seja, prostituição forçada às escravas justificava a perda de propriedade.

Relata Reale Júnior (2011, p. 179-196) que cerca de 1.600 *Ações de Liberdade* propostas, 729 escravas obtiveram a alforria por serem obrigadas a se prostituir por seus senhores.

Mesmo não sendo a prostituição o primeiro intuito do tráfico de negros, chegando aqui muitas negras foram exploradas sexualmente por seus senhores e obrigadas a se prostituir. Conforme Freyre (2006, p. 538):

Foram os corpos das negras – às vezes meninas de dez anos – que constituíram, na arquitetura moral do patriarcalismo brasileiro, o bloco formidável que defendeu dos ataques e afoitezas dos “don-juans” a virtude das senhoras brancas.

Já a partir do século XIX, com a abolição da escravidão dos negros, então o problema passou a ser o tráfico de escravas brancas para fins de exploração sexual. No Brasil, o Código Criminal do Império não previa o crime de Lenocínio, que foi incluído no Código Penal de 1890, período este que foi marcado por intensa migração.

A exploração sexual das mulheres durante o século XIX e XX, não era considerada uma atividade nova, mas havia adquirido uma nova caracterização,

segunda explica Menezes (1997, p. 168) “à medida que o capitalismo e a expansão europeia haviam redesenhado o mundo e a vida urbana, promovendo a internacionalização dos mercados e a expansão dos prazeres”. Sendo assim, a mulher passou a ser um produto de exportação da Europa para todos os outros continentes.

A presença de estrangeiras na prostituição é demonstrada por Fonseca (1982, p. 138-140) em São Paulo, segundo ele no ano de 1914 a polícia registrou no Estado 812 prostitutas. Desse número, 721 eram brancas, 60 pardas e 31 negras, sendo apenas 303 brasileiras. A primeira guerra mundial prejudicou o incremento do número de estrangeiras e no ano de 1915 a polícia abriu 269 novos prontuários de prostitutas, sendo 181 brasileiras e 88 estrangeiras.

Conforme conclui Fonseca (1982, p. 143-149), a presença de mulheres no Brasil de nacionalidades como Rússia, França e Polônia, só poderia ser explicada pela ação do tráfico, porque a imigração desses povos para o Brasil não era uma prática comum na época. Quanto aos cafetões, eram em sua maioria estrangeiros, normalmente europeus. A pena para eles era, de regra, a expulsão do país (MENEZES, 1997, p. 171-174).

De acordo com Leal e Leal (2002, p. 27) a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF) de 2002 que teve como objetivo tornar visível um crime ainda pouco reconhecido no Estado. Além de trazer depoimentos de vítimas do tráfico, a PESTRAF fornece como dados a identificação de rotas de tráfico intermunicipal e interestadual e por fim, rotas internacionais.

Tuma Junior (2010, p. 282-283) relata sobre números referentes a inquéritos e processos sobre o tráfico internacional de humanos. Entre os anos de 1990 e 2008 foram instaurados 765 inquéritos policiais, observando-se um grande aumento a partir do ano 2000. Referente as sentenças resultantes do tráfico, entre 2002 e 2008, foram 211 condenações.

Na prática, em pleno século XXI as pessoas continuam sendo traficadas, sem qualquer consentimento e exploradas para fins sexuais (SANTOS, 2015, p. 3).

A única afirmação é que não existe hoje estatísticas confiáveis para informar o número ou as características corretas do tráfico internacional de seres humanos. Mesmo o conceito de tráfico internacional de pessoas relatado no Brasil

estando hoje de acordo com o Protocolo de Palermo, ainda há medidas a serem implementadas antes de conseguir resultados eficazes de prevenção e punição ao tráfico internacional de humanos no Brasil e no restante do mundo.

#### 2.4 ABORDAGEM DO QUE SE ENTENDE COMO CRIME

O conceito de “crime” evoluiu ao passar dos séculos. Como dispõe Fragoso (1985, p. 2) "a elaboração do conceito de crime compete à doutrina". O próprio Código Penal vigente, com suas alterações oriundas da Lei nº 7.209/84 que reformou toda a Parte Geral do Código de 1940, não define o que é “crime”.

Primeiramente, na doutrina penal brasileira, adotou-se um conceito formal do delito, o crime seria toda a conduta humana que infringisse a lei penal. Neste conceito, verificava-se o fato do indivíduo transgredir a lei penal apenas, sem que qualquer outro fator fosse analisado (ELEUTÉRIO, 2006, p. 3).

Posteriormente, adotou-se uma definição material de crime, cujo esclarecimento foi atribuído a Ihering (1979, p. 22), passou-se a definir o crime como sendo o fato proveniente de uma conduta humana que lesa ou põe em perigo um bem jurídico protegido pela lei.

Após, chega-se a concepção dogmática ou jurídica de crime, que é referida por muitos como "analítica". Sua origem vem de 1906, oriunda da doutrina alemã de Ernst von Beling, através de sua obra "*Die Lehre vom Verbrechen*" (A Teoria do Crime), que avançou em 1930 com sua segunda obra "*Die Lehre vom Tatbestand*" (A Teoria do Tipo). O crime, portanto, passou a ser definido como: toda a ação ou omissão, típica, antijurídica e culpável (IHERING, 1979, p. 22).

Por sua vez, o tráfico internacional de seres humanos tem o conceito instituído por um mecanismo internacional chamado de “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico Internacional de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças”, ou seja, Protocolo de Palermo. De acordo com Reuter e Petrie (1999 p. 12) a definição de crime internacional refere-se à realização de atividades ilícitas, cometidas por mais de uma pessoa e que tem como interesse lucros particulares e não atua em apenas um país. Então, a

elucidação mais utilizada atualmente sobre o tráfico internacional de pessoas é o Protocolo de Palermo das Nações Unidas no artigo 3º § a:

Recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coerção, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou a 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, a servidão ou a remoção de órgãos. (BRASIL, 2018c).

De acordo com Ávila (2003, p. 43) o tráfico internacional de pessoas é uma atividade ilegal que se expandiu rapidamente no século XXI, porque na busca por melhores condições, muitas pessoas são iludidas pelos aliciadores que oferecem empregos com alta remuneração. Esses “agentes” por sua vez, atuam em escala internacional, nacional e regional, privando a liberdade de pessoas que estão apenas tentando obter um futuro melhor.

Portanto, de acordo com Cerqueira (2015, p. 2), o tráfico internacional de pessoas equivale ao ato de vender, escravizar, explorar e privar completamente a vida, ou seja, é uma maneira de violação dos Direitos Humanos. Usualmente, as vítimas são obrigadas a realizar trabalhos forçados sem qualquer tipo de remuneração ou segurança, como prostituição, serviços braçais, domésticos e, além disso, algumas delas tem órgãos removidos e comercializados ilegalmente.

De acordo com o Seminário Estadual Sobre Tráfico de Seres Humanos (ICM, 2011, p. 8), nesses últimos 100 anos, o Brasil que era um país de destino passou a ser o país fornecedor do tráfico internacional de pessoas, com mulheres e crianças principalmente. Embora seja um infortúnio, não há estática confiável para proporcionar uma razoável ideia da extensão desse tráfico. É certo que o país está às voltas com o tráfico internacional de pessoas, sobretudo com a finalidade de exploração sexual.

Assim, o tráfico internacional de seres humanos é uma grande parte do crime organizado, sendo considerada uma das três atividades criminosas mais rentáveis, ao lado do tráfico de drogas e armas (ICM, 2011, p. 9).

## 2.5 CLASSIFICAÇÃO DO CRIME DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM PROPÓSITO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Atualmente, em grande parte dos países, incluindo o Brasil, as Políticas Públicas de prevenção e punição ao crime de tráfico internacional de pessoas, conjuntamente com as legislações penais têm como parâmetro a norma internacional estabelecida pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças de 2000, mais conhecido como o Protocolo de Palermo.

De acordo com Castilho (2008b, p. 14), o Protocolo de Palermo é um avanço para o direito internacional de inúmeras formas, como por exemplo, a pontualidade do termo exploração para caracterizar tráfico internacional de pessoas em diversos modos, sendo sexual, laboral ou também para remoção de órgãos. Sendo assim, com o Protocolo de Palermo amplia-se a finalidade do tráfico, não sendo este limitado ao tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual. Como era previsto nas normas anteriores, o Protocolo também garante que as vítimas traficadas sejam tratadas como pessoas que sofreram abusos e não, como criminosas.

Contudo, o compromisso assumido pelo Brasil perante a trajetória internacional, o tráfico internacional de pessoas era punido criminalmente pelas normas jurídicas em âmbito nacional apenas em sua forma de exploração sexual, por meio de crimes constituídos no Código Penal vigente, nos artigos 231 e 231-A (BRASIL, 2018e).

Com a Lei nº 13.344/16 (vigente no Brasil desde 06 de outubro de 2016) passaram-se a ser punidas todas as formas de exploração com o tráfico internacional de pessoas no Brasil, adequando-se, ao Protocolo de Palermo. Segundo o artigo 149-A do Código Penal, configura-se tráfico internacional de pessoas os seguintes verbos: agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso (BRASIL, 2018e).

Nesse sentido, explana Castro (2016, p.1):

Como elemento subjetivo do tipo, demanda-se a finalidade especial, não necessariamente a exploração sexual, mas alternativamente a remoção de órgãos, trabalho escravo, servidão ou adoção ilegal. A consumação do delito independe da efetiva concretização da vontade específica, bastando a realização de um dos núcleos do tipo mediante violência física ou moral, fraude ou abuso.

Enquanto nos crimes dos artigos 231 e 231-A do Código Penal a violência ou fraude atuava como majorante de pena, no crime de tráfico internacional de pessoas tipificado pela lei atual, passa a fazer parte do próprio tipo penal.

Já no âmbito de pessoa vulnerável, não deve ser considerada válida a concordância de pessoa vulnerável entendida apenas, como o menor de 18 anos. O método corresponde ao conceito de vulnerável elucidado no artigo 218-B do Código Penal, que protege o menor de 18 anos contra a exploração sexual, e não a idade de 14 anos definido no artigo 217-A do Código Penal, que tipifica o crime de estupro de vulnerável (CASTILHO, 2008b, p. 15).

Distintamente do tratado internacional, a Lei 13.344/16 que dispõe sobre o tráfico internacional de pessoas, não apresentou o recebimento de benefícios como meio de realização da infração, o que significa que em tese seria lícito o tráfico internacional de pessoas por intermédio de contraprestação aceita pelo aliciador, porém seria difícil essa situação não envolver abuso ou fraude. Cabe tentativa do delito (CASTRO, 2016, p. 2).

De acordo com Almeida (2017, p. 3) com a alteração dos artigos 231 e 231-A do Código Penal (tráfico internacional e interno para fim de exploração sexual), ocorreu na verdade a aplicação do princípio da continuidade normativo-típica, porque a conduta continua sendo crime, embora tenha havido a alteração topográfica do tipo penal.

O crime de tráfico internacional de pessoas, mesmo não considerado hediondo ou equiparado, recebe restrição referente àquela tipificação de crimes, como por exemplo requisito temporal mais severo (cumprimento de mais de 2/3 da pena) para obtenção do livramento condicional (art. 83, V do Código Penal). Contudo, contra esse delito não refletem as demais vedações da Lei 8.072/90 e a ação penal é pública incondicionada (BRASIL, 2018e).

A responsabilidade para investigação do crime de tráfico internacional de pessoas é da Polícia Civil, exceto se houver repercussão interestadual ou internacional (art. 144, §1º, da Constituição Federal/88), nesse caso a competência se transfere para a Polícia Federal. Em regra, a competência é da Justiça Estadual,

tendo o dever de atuar a Justiça Federal em caso de transnacionalidade (art. 109, inciso V, da Constituição Federal/88) (BRASIL, 2018a).

Em regra, a delimitação da jurisdição penal brasileira é regulamentada, pelo princípio da territorialidade, previsto no art. 5º do Código Penal, segundo o qual “aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional”. Porém, admite-se a aplicação da lei penal brasileira a crimes cometidos no estrangeiro, chama-se extraterritorialidade temperada, sendo permitida apenas em casos taxativos, especificados pelo art. 7º do Código Penal (ARRUDA, 2015, p. 9).

Expõe Arruda (2015, p. 10) que com relação ao tráfico internacional de pessoas, é a jurisdição brasileira apta a promover a punição do infrator nos casos em que o crime foi cometido em território brasileiro (princípio da territorialidade), ou ainda nos casos em foi cometido no estrangeiro – por ser este um crime que o Brasil, por tratado, se obrigou a reprimir (art. 7º, II, “a”, do Código Penal) –, se estiverem cumpridas as condições do §2º do art. 7º do Código Penal (princípio da extraterritorialidade temperada com fundamento na justiça universal). Neste último caso, a competência será, a princípio da Justiça Estadual.

Nesse sentido, expõe Lima (2013b, p. 10-11):

Nessa hipótese de extraterritorialidade condicionada da lei penal brasileira, seja o agente brasileiro ou estrangeiro, e desde que o delito tenha sido praticado inteiramente no exterior, sem que a conduta e o resultado tenham ocorrido no território brasileiro, a competência será da Justiça Comum Estadual, haja vista a inexistência de internacionalidade, pressuposto infestável para a fixação da competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, inciso V, da Constituição Federal/88.

Se a conduta de tráfico internacional de seres humanos se enquadrar em uma das situações definidas no Estatuto de Roma (artigos 5º ao 8º), promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.388/2002, poderá ensejar a responsabilização perante o Tribunal Penal Internacional, de forma complementar, pois, segundo Bechara (2010, p. 97-116):

Como regra geral, a competência é da justiça do Estado em que o crime foi cometido [...]. Num segundo estágio, somente haverá deslocamento de competência segundo o princípio da universalidade da jurisdição, porquanto o crime de tráfico de seres humanos faz parte da pauta mundial de repressão, se a justiça nacional originalmente competente, de forma deliberada ou provocada, der causa à impunidade. [...]. Por fim, num terceiro

estágio, se a conduta praticada configurar crime internacional, bem como se a competência universal dos Estados for ineficaz, nesse caso, a responsabilidade poderá ser apurada segundo o sistema internacional de justiça criminal.

Após definida a Jurisdição brasileira como aplicável ao caso, define-se a competência para julgamento. Sobre a competência criminal explica Lima (2013b, p. 15-16):

Ao se buscar o juízo competente para processar e julgar determinada infração penal, devemos passar por várias etapas sucessivas, concretizando-se gradativamente o poder de julgar, passando do geral para o particular, do abstrato ao concreto. [...] devemos nos perguntar, inicialmente, se a infração penal é da competência da Justiça brasileira. Posteriormente, a partir da análise da natureza da infração penal, busca-se definir a Justiça competente para processar e julgar o delito. Firmada a competência de Justiça, devemos nos perquirir se o acusado é titular de foro por prerrogativa de função. Depois, [...] observa-se a competência territorial (ou de foro). Por fim, chegamos à competência de juízo, determinando-se a vara, câmara ou turma competente.

Em relação aos elementos investigativos e processuais penais, o artigo 9º da Lei nº 13.344/16 dispõe que “aplica-se subsidiariamente, no que couber, o disposto na Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013”. Portanto, é permitida a aplicação subsidiária da Lei de Crime Organizado, significando que estão à disposição do Estado os meios extraordinários de obtenção de prova, como por exemplo a significativa colaboração premiada, ação controlada, infiltração de agentes e captação ambiental de comunicações (CASTRO, 2016, p. 3).

Essas técnicas diferenciadas de investigação tornam-se imprescindíveis no combate à criminalidade atual, que é organizada e sofisticada. Crimes graves exigem emprego de estratégias investigativas diferenciadas e por vezes mais intrusivas, que não se limitem a testemunhas e perícias (CASTILHO, 2008b, p. 15).

Outra modificação importante deu-se através do artigo 11 da Lei 13.344/16, que acrescentou dois dispositivos legais no Código de Processo Penal:

Conforme dispõe o artigo 13-A do Código de Processo Penal, nos crimes de sequestro e cárcere privado (art. 148 do Código Penal), redução a condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal) e tráfico internacional de pessoas (art. 149-A do Código Penal), sequestro relâmpago (art. 158, §3º do Código Penal), extorsão mediante sequestro (art. 159 do Código Penal) e envio ilegal de criança ou adolescente para o exterior (art. 239 do Estatuto da Criança e do Adolescente), o

membro do Ministério Público ou o delegado de polícia pode requisitar, de quaisquer órgãos do poder público ou de empresas da iniciativa privada, dados e informações cadastrais da vítima ou de suspeitos. Além do restrito prazo de 24 horas para atendimento da requisição, o fato de poder se referir a dados não só do investigado, mas da própria vítima (CASTRO, 2016, p. 5).

Portanto, a Lei nº 13.344/16 pode ser considerada um grande avanço no Estado Brasileiro, retratando o delito de tráfico internacional de pessoas como atual e relevante perante a órbita nacional e internacional.

### 3 AFINAL, O QUE É VULNERABILIDADE?

Dispõem Abramovay *et al.* (2002, p. 18) que quando ocorreu a movimentação dos Direitos Humanos originou-se o termo vulnerabilidade expandindo-se na década de 80 na área da saúde pública ao tratar do vírus HIV. As características dessa epidemia, o jeito como ela foi alcançando grupos de diversas formas e em países distintos, fez com que se vinculasse a existência do vírus com o contexto socioeconômico do indivíduo, buscando esclarecer quais grupos sociais poderiam estar vulneráveis a vitimização pelo vírus.

A partir dessa articulação os termos “riscos” e “população de risco” foram, com o tempo, substituídos pelo termo vulnerabilidade, Adorno (2001, p.11) explica:

É preciso destacar que a noção de vulnerabilidade originada no âmbito das discussões sobre a epidemia de AIDS buscou incorporar a ideia do direito que todas as pessoas deveriam ter de alterar suas condições de vida para tornarem-se menos vulneráveis e, assim, promover a igualdade para todos.

Em consequência de tal fato, a prevenção da doença era entendida como resultado da vontade pessoal de cada pessoa, portanto dependia da mudança de comportamento realizada voluntariamente e individualmente por cada pessoa. No entanto, pesquisadores<sup>3</sup> do termo vêm direcionando as reflexões para além do comportamento individual, compreendendo-o, a partir da junção de inúmeros fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, assim as condições e possibilidades de prevenção e proteção não são simplesmente vontades individuais, racionalizadas e conscientes. Nesse sentido, Adorno (2001, p.12) complementa:

O termo vulnerabilidade carrega em si a ideia de procurar compreender primeiramente todo um conjunto de elementos que caracterizam as condições de vida e as possibilidades de uma pessoa ou de um grupo – a rede de serviços disponíveis, como escolas e unidades de saúde, os programas de cultura, lazer e de formação profissional, ou seja, as ações do Estado que promovem justiça e cidadania entre eles – e avaliar em que medida essas pessoas têm acesso a tudo isso. Ele representa, portanto, não apenas uma nova forma de expressar um velho problema, mas principalmente uma busca para acabar com velhos preconceitos e permitir a construção de uma nova mentalidade, uma nova maneira de perceber e tratar os grupos sociais e avaliar suas condições de vida, de proteção social e de segurança. É uma busca por mudança no modo de encarar as populações-alvo dos programas sociais.

---

<sup>3</sup> Ayres, 1996; Paiva, 1996; Ayres, 1998, et al. (ADORNO, 2001, p. 18-26).

Dentre as grandes contribuições do termo, existe a superação de análises ingênuas referentes à pobreza, porque se trata de uma qualidade desigual, tornando-se necessário compreendê-la pelos seus fatos geradores. Discorrer sobre risco social não se restringe apenas a situações de pobreza, mas está associado também a um amplo cenário de situações, como, por exemplo, o desemprego, dificuldades de inserção social, enfermidades, violência familiar, entre outros.

Portanto, insatisfatório pensar apenas em soluções de cunho econômico para problemas de ordem estrutural, que na maioria das vezes advém de causas mais profundas, como obstáculos vindos da própria formação nacional, deterioração do sistema democrático, planejamento urbano ineficiente, etc. Outra potencialidade do termo consiste em identificar que mesmo autores no mesmo nível socioeconômico, vivenciam ou vivenciaram diferentes dimensões de exposição a riscos, a depender de sua dotação de ativos (PADOIN; VIRGOLIN, 2010, p. 1).

Vignoli (2001, p. 2) entende como sendo estado de vulnerabilidade a falta de acesso às estruturas de oportunidade oferecidas pelo mercado, estado ou sociedade, mostrando a carência de um conjunto de características necessárias para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades previamente existentes.

Em contrapartida, Busso (2001, p. 4) analisa a vulnerabilidade como a fraqueza dos ativos que pessoas, famílias ou grupos dispõem para enfrentar riscos existentes que implicam na perda do bem-estar. De maneira similar, Katzman (1999, p. 1) apresenta um conjunto de ativos que considera necessário para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades existentes e como a fragilidade destes pode impedir ou deteriorar situações de bem-estar.

Moser (1998, p. 1-19) dispõe sobre este tema pela relação entre disponibilidade dos recursos materiais e simbólicos dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades do meio em que vive, cujo descompasso torna-se empecilho à ascensão social desses mesmos atores.

Portanto, a vulnerabilidade como uma conjunção de fatores, sobrepostos de diversas maneiras e em várias dimensões, de modo a tornar o indivíduo ou um grupo mais suscetível aos riscos, conforme Bruseke (2006, p. 69-80). Todavia, seu caráter multifacetado não é apenas uma vantagem, mas também um fato dificultado para sua análise, na medida em que cresce a definição de variáveis precisas.

Por outro lado, incitando um âmbito mais concreto sobre o termo vulnerabilidade, a XIV Conferência Judicial Ibero-americana, sediada em Brasília em 2008, contém regras básicas sobre o que são consideradas pessoas em condições de vulnerabilidade, disposto nas Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 6):

As presentes Regras têm como objetivo garantir as condições de acesso efetivo à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, sem discriminação alguma, englobando o conjunto de políticas, medidas, facilidades e apoios que permitam que as referidas pessoas usufruam do pleno gozo dos serviços do sistema judicial.

O objetivo dessas regras é garantir a eficácia do direito, pois quando trata-se de pessoas em situação de vulnerabilidade, os obstáculos para o seu exercício são maiores. Desta forma, por meio do sistema de justiça contribui-se para redução das desigualdades sociais, favorecendo a concordância social.

De acordo com as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 5) essas regras discriminam os seus beneficiários e destinatários, também contém especificações aplicáveis àquelas pessoas em condição de vulnerabilidade que irão aderir à justiça, para defesa dos seus direitos.

Por fim, o último capítulo abrange medidas destinadas a impulsionar a eficácia destas regras, para que possam contribuir de forma eficaz para a melhoria das condições de acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade.

### 3.1 DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE

A expressão Direitos Humanos constitui relação com os documentos de direito internacional, vez que se refere às posições jurídicas que reconhecem o ser humano como alvo, sem vinculação às ordens constitucionais dos Estados e, sendo assim, válidos universalmente, tendo caráter supranacional (DUTRA; LOVATO, 2015, p. 3).

Já os Direitos Fundamentais significam os direitos do ser humano reconhecidos e positivados em esfera constitucional de um Estado determinado. Isso implica em disparidade entre a efetividade dos Direitos Fundamentais e a dos

Direitos Humanos. O primeiro possui instâncias de controle, como o Poder Judiciário; e quanto ao segundo, para sua realização é necessário, em última análise, boa vontade dos Estados signatários dos tratados, representam as condições mínimas necessárias para uma vida digna, não podendo nenhum poder político afastar-se de seus limites (DUTRA; LOVATO, 2015, p. 3).

Os Direitos Fundamentais encontram-se expressos principalmente no Artigo 5º, Capítulo I, do Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Os principais Direitos Fundamentais previstos na CRFB e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tais como: direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, estão previstos, principalmente no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...] (BRASIL, 2018a).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) também prevê no seu Artigo III a garantia desses principais direitos: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

Por sua vez, os Direitos Humanos são universais, inalienáveis e indivisíveis. Existem nas esferas: civil, política, econômica, social e cultural, esses Direitos são baseados nos princípios fundamentais de respeito pela dignidade humana, à igualdade e a não-discriminação (GAATW, 2006, p. 14).

A Universalidade significa que os Direitos Humanos pertencem a todos e são os mesmos para todos os povos, todos os povos têm as mesmas necessidades e direitos básicos, que necessitam ser assegurados e protegidos o tempo todo. A Inalienabilidade significa que todos os direitos pertencem a todas as pessoas a partir do nascimento. Nasce-se com direitos e os governos devem afirmar os princípios de Direitos Humanos. Nenhum governo ou pessoa tem o direito a negar a ninguém qualquer direito humano básico (GAATW, 2006, p. 14).

A Interdependência significa que todos os Direitos Humanos estão associados; conseqüentemente os direitos são relacionados e interdependentes. Os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais não podem ser vistos de forma distinta. Complementam-se. Um direito não é mais importante do que outro e,

o direito de uma pessoa não é mais importante do que para outra (GAATW, 2006, p. 14).

O principal marco para a exigência e concretização dos Direitos Fundamentais foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU em 10 de dezembro de 1948. É formada por um conjunto de trinta artigos nos quais estão indicados os Direitos Fundamentais e suas exigências. Esta Declaração é considerada universal porque se dirige a toda a humanidade, devendo ser respeitada e aplicada por todos os países e por todas as pessoas, em benefício de todos os seres humanos, sem qualquer exceção (LIMA, 2013a, p. 11).

A construção teórica dos Direitos Fundamentais está vinculada à ideia de limitação do Poder do Estado. Como se tratam de direitos assegurados pelas constituições, um dos marcos é justamente a tentativa de limitação do poder.

Assim, a partir da segunda metade do último século o desenvolvimento de um extenso corpo normativo para proteger a categoria dos Direitos Humanos foi descrito. Após a Segunda Guerra Mundial surge uma série de declarações e de tratados que aplicam o reconhecimento expresso por parte dos Estados dos Direitos Humanos. Não são uma série de normas que foram adicionadas a uma ordem existente, mas a própria natureza dessa ordem mudou, levando ao reconhecimento do indivíduo como sujeito do direito internacional, conforme Arendt (1951, p. 246):

De uma só vez, os mesmos direitos essenciais eram reivindicados como herança inalienável de todos os seres humanos e como herança específica de nações específicas; a mesma nação era declarada, de uma só vez, sujeita às leis que emanariam supostamente dos Direitos do Homem, e soberana, isto é, independentemente de qualquer lei universal, nada reconhecendo como superior a si própria. O resultado prático dessa contradição foi que, daí por diante, os Direitos Humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais, e a própria instituição do Estado, cuja tarefa suprema era a de proteger e garantir ao homem os seus direitos como homem, como cidadão — isto é, indivíduo — e como membro de grupo, perdeu a sua aparência legal e racional e podia agora ser interpretada pelos românticos como a nebulosa representação de uma "alma nacional" que, pelo próprio fato de existir, devia estar além e acima da lei.

A base fundamental normativa é constituída através dos Direitos Internacionais de Humanos, que é o conjunto integrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (1966), que são como os principais instrumentos para a proteção dos Direitos

Humanos, cuja aplicação é de carácter universal. Posteriormente, foram adotados tratados para proteger grupos específicos a partir da prevenção da discriminação racial ou contra a mulher, proteção dos direitos da infância e da adolescência ou das pessoas com deficiência, com a recente aprovação e entrada em vigor da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (GAATW, 2006).

Os Direitos Humanos em geral, e os da Infância em particular, têm proteção internacional tanto no sistema universal das Nações Unidas, como nos sistemas regionais, como é o caso para o continente Americano da Organização de Estados Americanos e do Sistema Interamericano (este documento apenas desenvolve o sistema normativo e de proteção universal das Nações Unidas, correspondendo o sistema interamericano dos Direitos Humanos a outro capítulo).

Conforme o manual de Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (GAATW, 2006, p. 14):

O conceito de "Direitos Humanos" é uma ferramenta importante. Cento e oitenta e nove países são membros das Nações Unidas. Assim, esses governos têm se comprometido aos princípios de Direitos Humanos protegidos pelas Nações Unidas e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (UDHR, 1948). A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que o princípio de Direitos Humanos fundamentais e a liberdade devem ser garantidos a todas as pessoas. A sociedade civil necessita compreender a natureza dos Direitos Humanos e a responsabilidade dos governos em proteger estes direitos. Este conhecimento fortalece a sociedade civil a exigir dos governos ações para proteger os Direitos Humanos de todas as pessoas, incluindo pessoas traficadas. Todos nós podemos sensibilizar e pressionar nossos governos para cumprir sua responsabilidade e fazer prevalecer os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos para todos os povos. Este capítulo introduz os princípios básicos de Direitos Humanos e os instrumentos preliminares que se dirigem às violações de direitos sofridas por pessoas traficadas.

Por fim, de acordo com o manual de Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (GAATW, 2006, p. 16), os estados têm a responsabilidade de fornecer proteção às pessoas traficadas conforme a Declaração Universal de Direitos Humanos e a ratificação (ou o acordo) dos diversos instrumentos internacionais e regionais. Os governos têm a obrigação e a responsabilidade de assegurar a proteção de todos os Direitos Humanos para todos os indivíduos e acusar pessoas e oficiais de governo que violam os direitos de outros.

## 3.2 CONCEITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

De acordo com as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 6) consideram-se em condições de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão de sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou ainda por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Poderão integrar circunstâncias de vulnerabilidade, dentre outras, o fenômeno da idade, incapacidade, pessoa que pertença a comunidades indígenas ou a minorias, também a vitimização, migração e o deslocamento interno, pobreza, gênero e a privação de liberdade. Nas respectivas regras, também informa que a determinação de cada indivíduo em condição de vulnerabilidade depende das características específicas de cada país, e também, do seu nível de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2008, p. 6-7).

### 3.2.1 Idade e incapacidade

Dispõe as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 7), em relação à idade do indivíduo:

Considera-se criança e adolescente todas as pessoas menores de dezoito anos de idade, salvo se tiver alcançado antes a maioria de idade em virtude da legislação nacional aplicável. Toda a criança e adolescente deve ser objeto de uma especial tutela por parte dos órgãos do sistema de justiça em consideração ao seu desenvolvimento evolutivo. O envelhecimento também pode constituir uma causa de vulnerabilidade quando a pessoa adulta maior encontrar especiais dificuldades, atendendo às suas capacidades funcionais, em exercer os seus direitos perante o sistema de justiça.

De acordo com Lidón (2014, p. 1-2) a Organização das Nações Unidas relata que, uma a cada três vítimas do tráfico internacional de pessoas no mundo é menor de idade, sendo um aumento de 5% em comparação aos anos anteriores, as mulheres representam 70% das atingidas.

Em reportagem sobre o relatório das Nações Unidas, Silva (2017) dispõe:

Além disso, “as vulnerabilidades e riscos [do tráfico] são potenciados nas crianças”. No lançamento do relatório, foi referido que a procura de atividades sexuais com crianças e pornografia infantil (nomeadamente através de webcams) está a aumentar consideravelmente. Os menores são separados das suas famílias e levados para casamentos forçados, exploração laboral (ao trabalhar na agricultura, pesca, construção ou retalho) ou para serem obrigados a mendigar nas ruas.

Considera-se, então, que todo indivíduo menor de dezoito anos deve ter tratamento especial perante o sistema de justiça, com fundamento no respectivo progresso evolutivo.

Nesse sentido, as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 7) apresentam normativas sobre a incapacidade do indivíduo:

Entende-se por incapacidade a deficiência física, mental ou sensorial, quer seja de natureza permanente ou temporal, que limite a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, que possa ser causada ou agravada pelo ambiente económico e social.

Procurar-se-á estabelecer as condições necessárias para garantir a acessibilidade ao sistema de justiça das pessoas com incapacidade, incluindo aquelas medidas conducentes a utilizar todos os serviços judiciais exigidos e dispor de todos os recursos que garantam a sua segurança, mobilidade, comodidade, compreensão, privacidade e comunicação.

Referente ao uso de indivíduos incapazes para o tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual, por exemplo, os artigos 245, 248 e 249, ambos do Código Penal que regulamentam a entrega do filho menor a pessoa idônea, induzimento a fuga, entrega arbitrária ou sonegação de incapazes e subtração de incapazes.

### **3.2.2 Pertinência a comunidades indígenas**

Os indivíduos que integram as comunidades indígenas espalhadas pelo mundo podem ser submetidos a condições diversas de vulnerabilidade quando fazem jus de seus direitos em face do sistema de justiça estatal (BRASIL, 2008, p. 7-8).

Portanto, as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 7) providenciam as condições dirigidas a proporcionar que as pessoas e os povos indígenas possam exercer de

fato tais direitos perante o sistema de justiça, sem discriminação que possa ser fundamentada na sua origem ou identidade indígena. Os poderes judiciais têm o dever de assegurar que o tratamento que recebem por parte dos órgãos da administração de justiça estatal seja respeitoso com a sua dignidade, língua e tradições culturais.

Sobre o tráfico de índios para exploração sexual, desde 2012 a rede “Um Grito Pela Vida”, atua na prevenção contra o tráfico internacional de pessoas na região da Amazônia, a organização já registrou mais de 50 casos referentes aos índios vítimas do tráfico internacional de pessoas, pelo menos metade dos casos eram para fins de exploração sexual (BASTOS, 2017, p. 2).

Bastos (2017, p. 3) apresenta o relato de uma vítima indígena:

Eu tinha apenas oito anos, quando meus “padrinhos” apareceram na minha comunidade para me buscar. Quando eu cheguei, a madrinha começou a me ensinar a arrumar as coisas da casa e eu apanha muito, porque demorava a aprender os serviços. Eu dormia em um quartinho no fundo da casa, separado de todo o resto, toda noite o padrinho ia para o meu quarto com o filho mais velho, quinze anos, e ensinava como o garoto devia fazer sexo comigo, eu chorava muito e tenho certeza de que a madrinha escutava, mas ela nunca fez nada. Morei lá até os dezesseis anos e durante esse tempo engravidei cinco vezes, sempre que acontecia a madrinha me dava remédio para abortar.

No caso das comunidades indígenas, normalmente quem leva as moças para o sistema do tráfico internacional de pessoas e abusos sexuais, são os próprios familiares que moram nas cidades grandes, conhecidos dos pais, que oferecem uma oportunidade de vida melhor, estudo e emprego. As vítimas quando chegam descobrem que a realidade é outra, muitas vezes sentem-se culpadas e não verdadeiras vítimas (BASTOS, 2017, p. 5).

### **3.2.3 Pertença a minorias e privação de liberdade**

As Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 9) dispõem também, sobre indivíduos que pertençam a minorias como, por exemplo, nacional ou étnica, religiosa e linguística.

Essas pessoas podem constituir uma causa de vulnerabilidade, e também deve-se respeitar a sua dignidade quando tenha contato com o sistema de justiça.

Nesse sentido, o artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 2018d) demonstra:

Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua.

A vulnerabilidade, social e muitas vezes econômica, é um ponto em comum das vítimas. O grupo se amplia e pode incluir também, indígenas, minorias étnicas, migrantes, pessoas com deficiência e a população homossexual e travesti. Além da exploração sexual, o trabalho escravo é uma das finalidades do tráfico internacional de pessoas (BRASIL, 2011, p. 20-21).

Com relação a privação de liberdade do indivíduo, as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 10), expõem que a privação de liberdade da pessoa, quando ordenada por autoridade competente, gera obstáculos para exercer os direitos que são devidos as pessoas em situação de privação de liberdade, principalmente quando essa privação ocorre em conjunto com outras formas de vulnerabilidade.

As Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 10) esclarecem:

Para efeitos destas Regras, considera-se privação de liberdade a que foi ordenada pela autoridade pública, quer seja por motivo da investigação de um delito, pelo cumprimento de uma condenação penal, por doença mental ou por qualquer outro motivo.

Portanto, pessoas que encontram-se privadas de sua liberdade por algum motivo presente nas Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 10) dever receber uma atenção maior de cuidado, pois são considerados indivíduos vulneráveis e que podem encontrar dificuldades para exercerem seus direitos com plenitude perante o sistema de justiça.

### 3.2.4 Pobreza e migração

A pobreza estabelece uma razão de exclusão social, no plano econômico e também nos planos cultural e social, pressupõe-se um obstáculo para o acesso à justiça as pessoas em situação de pobreza, especialmente aquelas pessoas que também concorre com alguma outra causa de vulnerabilidade. Nesse caso, será então, determinada a cultura ou alfabetização jurídica dos indivíduos em situação de pobreza, assim como as condições para aprimorar o seu efetivo acesso ao sistema de justiça (BRASIL, 2008, p. 9).

De acordo com Batista (2012, p. 1-2) as regiões mais pobres do país são também aquelas que apresentam a maior concentração de rotas de tráfico internacional de pessoas. A Região Norte mostra a maior concentração dessas rotas, seguida pelo Nordeste. A seguir, aparecem as regiões Sudeste, Centro-oeste e Sul. As informações constam de Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, da sociedade civil ao Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

A pesquisa identificou um total de 241 rotas de tráfico. Há 110 rotas relacionadas com o tráfico interno (intermunicipal e interestadual) nas regiões mais pobres do país, 93 delas envolvendo principalmente adolescentes. No tráfico internacional, foram registradas 131 rotas, 120 delas envolvendo exclusivamente mulheres (BATISTA, 2012, p. 2-3).

Já com relação à migração e situação de vulnerabilidade, as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 8-9) dispõem:

A deslocação de uma pessoa fora do território do Estado da sua nacionalidade pode constituir uma causa de vulnerabilidade, especialmente nos casos dos trabalhadores migratórios e seus familiares. Considera-se trabalhador migratório toda a pessoa que vá realizar, realize ou tenha realizado uma atividade remunerada num Estado do qual não seja nacional. Assim reconhecer-se-á uma proteção especial aos beneficiários do estatuto de refugiado conforme a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como aos solicitantes de asilo.

Também podem encontrar-se em situações de vulnerabilidades os deslocados internos, que são considerados pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçados a fugir de seu local de origem ou do lugar de sua residência

habitual, sendo como resultado ou para impedir os efeitos de um conflito armado, de ocorrências de violência generalizada, violação dos Direitos Humanos ou de catástrofes naturais, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida (BRASIL, 2008, p. 8-9).

Assim, indivíduos do mundo todo são submetidos a condições forçadas de trabalho e exploração sexual. Grande parte destas pessoas é de populações migrantes, por causa das condições de vulnerabilidade diante da legalização nos países de destino, isto é, vivem ilegalmente, e, para sobreviverem, acabam se submetendo a drásticas formas laborais ou são muitas vezes explorados sexualmente (GABRIEL, 2015, p. 2).

### **3.2.5 Vitimização e gênero**

As Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 8) expõe, também, sobre pessoas em situação de vulnerabilidade com relação a vitimização. Considerando que vítima é todo indivíduo que tenha sofrido um dano originado de uma infração penal, sendo lesão física ou psíquica, sofrimento moral ou também, prejuízo económico. O termo vítima também pode incluir, a família imediata ou as pessoas que estão a cargo da vítima direta.

As Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 8) compreende:

Considera-se em condição de vulnerabilidade aquela vítima do delito que tenha uma relevante limitação para evitar ou mitigar os danos e prejuízos derivados da infração penal ou do seu contato com o sistema de justiça, ou para enfrentar os riscos de sofrer uma nova vitimização. A vulnerabilidade pode proceder das suas próprias características pessoais ou das circunstâncias da infração penal. Destacam para estes efeitos, entre outras vítimas, as pessoas menores de idade, as vítimas de violência doméstica ou intrafamiliar, as vítimas de delitos sexuais, os adultos maiores, assim como os familiares de vítimas de morte violenta.

Nas regras é estimulada a aderência de medidas que sejam aptas para atenuar os efeitos negativos do delito (vitimização primária). Assim, procurar-se que não seja desenvolvido como consequência do contato da vítima com o sistema de justiça, o dano sofrido por ela (vitimização secundária). Também, é garantido em

todas as fases do procedimento penal, a proteção da integridade física e psicológica das vítimas, principalmente daquelas que corram risco de intimidação ou de vitimização reiterada ou repetida (BRASIL, 2008, p. 8).

Poderá ser necessário também, conceder uma proteção especial àquelas vítimas que fazem parte do rol de testemunhas no processo judicial, sobre tudo, nos casos de violência intrafamiliar, assim como nos momentos em que seja concedida a liberdade da pessoa à qual se atribui a ordem do delito (BRASIL, 2008, p. 8).

Ainda, em relação ao gênero do indivíduo e situações de vulnerabilidade, as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 9) dispõem:

Entende-se por discriminação contra a mulher toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou resultado menosprezar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente do seu estado civil, sobre a base da igualdade do homem e a mulher, dos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera.

A discriminação que a mulher sofre em determinados âmbitos pressupõe na maioria dos casos, um obstáculo no acesso à justiça. E esses casos, são agravados quando concorre-se com alguma outra causa de vulnerabilidade.

De acordo com as Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (BRASIL, 2008, p. 9), considera-se violência contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada no seu gênero e que causa morte, sofrimento físico, dano, violência sexual ou psicológico a mulher, sendo no âmbito público ou privado, por meio de violência psíquica ou física. As regras também expõem:

Impulsionar-se-ão as medidas necessárias para eliminar a discriminação contra a mulher no acesso ao sistema de justiça para a tutela dos seus direitos e interesses legítimos, atingindo a igualdade efetiva de condições. Prestar-se-á uma especial atenção nos casos de violência contra a mulher, estabelecendo mecanismos eficazes destinados à proteção dos seus bens jurídicos, ao acesso aos processos judiciais e à sua tramitação ágil e oportuna (BRASIL, 2008, p. 8).

De acordo com o relatório exibido durante o 1º Seminário Internacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes, no Rio de Janeiro, revelou-se que de 2014 a 2016, a Secretaria de Políticas para Mulheres do

Ministério da Justiça e Segurança Pública contabilizou, pelo Serviço Ligue 180, um montante de pessoas do sexo feminino vítimas de tráfico internacional de pessoas superior ao do sexo masculino, para fins de exploração sexual e também trabalho escravo. De 488 casos expostos pelo Ligue 180 para exploração sexual, 317 eram mulheres e cinco homens. Para trabalho escravo, foram recebidas denúncias de 257 casos no período de 2014 a 2016, com superioridade também de mulheres, 123 contra 52 do sexo masculino (GANDRA, 2017).

Revelando-se assim, a importância de o gênero feminino ser uma das causas de vulnerabilidade do indivíduo regulamentadas pelas Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.

#### 4 ASPECTOS PONTUAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, nos séculos XVIII e XIX, as principais funções do Estado limitavam-se a preservação da segurança interna, manutenção da propriedade privada e à defesa das fronteiras em caso de ataque de outras civilizações. Já no século XX, com o crescimento da democracia, é marcado o advento de uma nova função do Estado, a promoção do bem-estar social. Com essa nova demanda social, o Estado busca uma atuação diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas cotidianos da sociedade. E assim, surgem as Políticas Públicas, com o objetivo de responder as demandas específicas da sociedade, tem origem nos Estados Unidos em meados do século XX (SEBRAE, 2008, p. 1).

Dispõe Tude (2015, p. 1) que Políticas Públicas, tipicamente, incluem a agregação de decisões e ações proposta por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, etc.) de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil.

Porém, a diversos entendimentos do que seja Políticas Públicas, por exemplo, Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) seguem uma mesma linha em que focam o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos. A definição mais reconhecida é a de Laswell (1902), dispõe que decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 20-30)

Críticas são feitas a essas abordagens que superestimam aspectos racionais e procedimentais das Políticas Públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Além do que ao centrarem-se nos governos essas definições obscurecem o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões governamentais (SOUZA, 2006, p. 30-45).

Nesse sentido, consta na cartilha de Políticas Públicas do SEBRAE (2008, p. 5):

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os

tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população.

De acordo com Brancalion *et al.* (2016, p. 4-5) Política Pública é um procedimento elaborado para enfrentar um problema público, pode ser uma orientação à atividade ou passividade de alguém, o que decorrer dessa orientação também faz parte da política pública.

A Política Pública possui dois elementos fundamentais: a) Intencionalidade pública – motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema; b) Problema público – diferença entre uma situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

As Políticas Públicas “tomam forma” por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede atores, gastos públicos direto, dentre outros (BRANCALEON *et al.*, 2016, p. 5).

De acordo com o SEBRAE (2008, p. 5-6) as discussões da sociedade são apresentadas aos responsáveis públicos por meio de grupos organizados, denominados de Sociedade Civil Organizada (SCO), a qual inclui, sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral.

Contudo, os recursos para atender todas as demandas da sociedade e seus múltiplos grupos (a SCO) são restritos ou insuficientes. Por consequência, os bens e serviços públicos pretendidos pelos diversos indivíduos se convertem em motivo de disputa. Assim, para aumentar a probabilidade de êxito na competição, indivíduos que têm os mesmos objetivos costumam se unir, formando grupos (SEBRAE, 2008, p. 5-6).

Dispõe o SEBRAE (2008, p. 6-7) que quando o governo busca atender as principais (na sua percepção) demandas recebidas, diz-se que ele está voltado para

o interesse público, ao atuar na direção do interesse público, o governo busca maximizar o bem-estar social.

Existem diferentes modelos de Políticas Públicas que ajudam a identificar aspectos relevantes da problemática dessas políticas e direcionar uma melhor compreensão no campo das mesmas, como por exemplo:

Políticas Públicas distributivas, não conceituam a limitação dos recursos públicos e destinam-se a privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma fração da população.

Políticas Públicas redistributivas, por meio destas é que se destinam bens ou serviços a segmentos peculiares da sociedade mediante recursos que são extraídos de outros grupos específicos.

Políticas Públicas regulatórias, por sua vez, são facilmente identificadas e envolvem principalmente a administração pública e a burocracia estatal, além de outros grupos de importância. As políticas regulatórias alocam-se em ordens e proibições, decretos e portarias.

Políticas Públicas constitutivas, por fim, estabelecem as “regras do jogo”, as normas e procedimentos a partir das quais devem ser elaboradas e executadas outras políticas (BRANCALEON *et al.*, 2016, p. 5-6).

O SEBRAE (2008, p. 9-10) expõe o desenvolvimento de elaboração de Política Pública, também conhecido por ciclo de Políticas Públicas, onde contém cinco atividades fundamentais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. As atividades das políticas não ocorrem em estágios, como em uma continuação linear, pelo contrário, são agregações de atividades inter-relacionadas.

#### a) Definição de Agenda:

De acordo com os dados do SEBRAE (2008, p. 10) “Agenda” é uma lista de questões (ou problemas) cujo agentes governamentais e outros membros da comunidade estão atentos em certo momento. A definição de agenda acarreta que determinado governo reconheça que um problema é uma questão “pública”, onde precisa de sua atenção. Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as

atividades de criação de Políticas Públicas posteriores de responsabilidade dos governos.

Expõe SEBRAE (2008, p. 10-11):

É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dado que estes são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los, escassos. Por isso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado. O tratamento dos problemas se encontra no processo orçamentário, o qual será melhor trabalhado à frente. Cabe aqui dizer que, no caso do Governo Federal foram estabelecidos no Plano Plurianual de 2007 a 2011 aproximadamente 210 programas finalísticos no âmbito do Poder Executivo, que por sua vez se multiplicam em ações e projetos.

Em síntese, a política pública começa quando a agenda é definida. A menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele. O motivo pelo qual uma questão passa a ser vista como um problema, envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias dinâmicas, tais como o surgimento de uma crise e os complicados papéis dos gestores públicos na definição de agenda. Para minimizar os efeitos desses fatores, os gestores públicos precisam de uma base sólida de conhecimento, forte capacidade analítica e uma estratégia bem elaborada e flexível (SEBRAE, 2008, p. 11).

b) Formulação de Políticas Públicas:

A segunda fase, denominada formulação de políticas, segundo o SEBRAE (2008, p. 12) é o momento onde se é definido qual o objetivo da política, quais programas serão desenvolvidos e quais as metas desejadas, o que, por consequência, significa a rejeição de várias propostas de ação. Essa escolha, além de preocupar-se com a colocação dos grupos sociais, necessita ser feita ouvindo o corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros – disponíveis.

As posições dos grupos precisam ser estudadas de forma objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira, política, dentre outras. Outra análise importante se refere aos riscos de cada alternativa, desenvolvendo um meio

de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais (SEBRAE, 2008, p. 12).

De acordo com Brancalion *et al.* (2016, p. 6-7), existem preponderantemente dois modelos de opções de Políticas Públicas: a) alternativas incrementais: são opções de políticas marginalmente diferentes do *status quo*; b) alternativas fundamentais: representam uma mudança significativa do status quo em termos das ideias que elas incorporam, dos interesses a que servem e dos instrumentos de políticas que propõem.

c) Tomada de decisões:

Nesta terceira fase, primeiramente deverá analisar quem participará do processo, se ele será aberto ou fechado, caso o processo seja aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários. No caso de se prever tal tipo de consulta, é necessário estabelecer se a decisão será ou não tomada por votação, as regras em torno da mesma, o número de graus (direta ou indireta) que envolverá a consulta que será feita aos eleitores etc. Essa definição é fundamental pelo fato de que diferentes formas de decisão podem apresentar diferentes controladores da Agenda e resultar em decisões diferentes (SEBRAE, 2008, p. 14).

Durante todo o ciclo de Políticas Públicas é necessário se tomar decisões. Entretanto, a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento onde se escolhe alternativas de ação/ intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública (SEBRAE, 2008, p. 13).

Brancalion *et al.* (2016, p. 7-8) comumente categorizam a tomada de decisão em três modelos principais:

a) Modelo de decisão racional: é construído sobre o pressuposto de que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência. De acordo com esse modelo, os tomadores de decisão devem escolher a opção que maximize o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais. O modelo é “racional” no sentido de que, pelo menos em teoria, ele pode levar à forma mais eficiente de atingir objetivos de Políticas Públicas. Embora ele seja atraente em termos normativos, a aplicabilidade dele é dificultada pela necessidade de uma

grande quantidade de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas, o que pode ser impraticável ou impossível de obter no período de tempo normalmente curto que os decisores têm para agir.

b) Modelo de decisão incremental: analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios. Em vez de adotar alternativas de “maximização”, nesse modelo, espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de “sucessivas comparações limitadas” que os tomadores de decisão fazem das novas propostas versus os resultados de decisões anteriores, resultando normalmente apenas em mudanças “incrementais” do status quo.

c) Modelo de decisão da “lata de lixo” (garbage can): se aplica quando há um grande número de tomadores de decisão e uma grande dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. Nesse modelo, as ideias de maximização, encontradas no modelo racional, ou de otimização, encontradas no modelo incremental, são em grande parte abandonadas. Em vez disso, argumenta-se que há uma propensão ao surgimento de um princípio de satisfação, em que a tomada de decisão envolve simplesmente satisfazer quaisquer padrões ou metas que foram definidos por um grupo de decisores de políticas no momento da decisão.

A decisão de Políticas Públicas é o ápice do processo de criação de políticas. A fase de tomada de decisão é mais política do que os processos anteriores, pois é trabalhada por agentes mais experientes nomeados e/ou eleitos, nem por isso deixa de ser técnica. Além de um julgamento político perspicaz, o sucesso da tomada de decisão depende de evidências e de uma análise sólida (SEBRAE, 2008, p. 14-15).

#### d) Implementação de Política Pública:

A implementação constitui a quarta fase das atividades fundamentais, é o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos. De acordo com o manual de Políticas Públicas (SEBRAE, 2008, p. 15) o corpo administrativo é o responsável pela execução da política. Cabe a eles a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas. Durante esse período, a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo.

Analisar o contexto em que se está implementando uma política é importante para sua eficácia. Embora diversos fatores contextuais possam ser importantes para um determinado caso, quatro demandam uma atenção especial, dispõe Brancalion *et al* (2016, p. 7-8):

- a) Grau de estabilidade política. O ambiente pode ser considerado “propício” para a implementação de políticas se houver um apoio político relativamente forte aos produtos do programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte.
- b) Grau em que o ambiente político e econômico externo está mudando, lentamente ou mais rapidamente. A forma como esses dois primeiros fatores (o ambiente geral de Políticas Públicas facilitador e o ritmo de mudança) se cruzam pode oferecer pistas para as perspectivas de implementação.
- c) Abertura do processo de Políticas Públicas, refere-se ao grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita. Exemplificando, em um país com diversidade cultural e ideológica, com presença forte de ONGs e liberdade de imprensa, a formulação de políticas será inevitavelmente moldada por um grande número de atores, diferente do que ocorreria em um país em que a formulação de políticas é restrita a uma pequena elite.
- d) Grau de descentralização do setor público. A descentralização é um dos focos dos debates sobre desenvolvimento nas últimas décadas, com a maioria dos países implementando, ou pelo menos apoiando, a ideia de passar autoridade e recursos para níveis mais baixos de governo (descentralização territorial) ou para autoridades reconstituídas não tradicionais (descentralização funcional). O grau em que tais tendências afetarão a forma como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados, e os atores administrativos e não burocráticos para a implementação.

Portanto, a implementação de Políticas Públicas é um método dinâmico e não linear, desenvolve-se na fase do processo de Políticas Públicas em que as decisões destas traduzem-se em ações (SEBRAE, 2008, p. 15-16).

#### e) Avaliação de Políticas Públicas:

Por sua vez, a quinta fase, chama-se avaliação, e de acordo com o SEBRAE (2008, p. 18-19), por ser apresentada como última etapa pode-se pensar que seja um meio para ser utilizado somente quando o tempo de desempenho da Política Pública acaba. Pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todos os estágios do ciclo de Políticas Públicas, cooperando para o sucesso da ação governamental e o aperfeiçoamento dos resultados conquistados com os recursos determinados. Outrossim, a avaliação é também uma forma de aprendizado que possibilita ao gestor constatar quais ações inclinam-se a produzir resultados súperos:

Uma Política Pública provoca nas capacidades dos atores e grupos sociais, por meio da redistribuição de recursos e valores, afetando interesses e suas estruturas de preferências. A avaliação de impacto analisa as modificações na distribuição de recursos, a magnitude dessas modificações, os segmentos afetados, as contribuições dos componentes da política na consecução de seus objetivos (SEBRAE, 2008, p. 19).

Para averiguar a eficácia e eficiência de um programa, a avaliação deve obter respostas, como por exemplo, se os produtos alcançados são produzidos em tempo hábil, se o custo para tais produtos são os menores permitidos e se esses produtos respondem aos objetivos da política. No que se refere à sustentabilidade, uma política precisa ser capaz de que suas impressões positivas se preservem após a conclusão das ações governamentais na área da Política Pública averiguada (SEBRAE, 2008, p. 19-20).

Existem cinco espécies notáveis de avaliações administrativas, que regulam diferentes formas de atividades de monitoramento e avaliação de impacto mediante os gestores públicos, dispõe Brancalion *et al* (2016, p. 7):

- a) Avaliações de esforços: são tentativas de medir a quantidade de insumos do programa envolvido na política (pessoal, comunicação, transporte etc.) devem ser calculados em termos dos custos monetários. Seu propósito é estabelecer uma linha de base de dados que pode ser usada para outras avaliações de eficiência ou qualidade de entrega do serviço.
- b) Avaliações de desempenho: examinam os produtos do programa, em vez de insumos, o número de leitos hospitalares ou vagas em escolas, por exemplo. Seu principal objetivo é simplesmente determinar o que a política pública está produzindo, muitas vezes independentemente dos objetivos definidos. Esse tipo de avaliação produz benchmark (ponto de referência) ou dados de desempenho, que são utilizados como insumos para as avaliações mais abrangentes e profundas.
- c) Avaliações de processo: examinam os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, utilizados para executar programas. Seu objetivo normalmente é ver se um processo pode ser simplificado e tornado mais eficiente.
- d) Avaliações de eficiência: tentam avaliar os custos de um programa e julgar se a mesma quantidade e qualidade de produtos poderia ser alcançada de forma mais eficiente, ou seja, por um custo menor. Os insumos e produtos são o alicerce desse tipo de avaliação.
- e) Avaliações de adequação de desempenho (ou de eficácia): comparam o desempenho de um determinado programa aos seus objetivos propostos para determinar se o programa está atingindo suas metas e/ou se as metas precisam ser ajustadas em função do cumprimento do programa. Esse também é o tipo de avaliação mais difícil de realizar. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação exigido para conduzir o processo é mais alto do que o que há geralmente disponível no governo.

Comumente, encontra-se na literatura destinada às Políticas Públicas duas divisões de avaliação, a primeira divisão ocorre entre a avaliação interna

(conduzida pela equipe encarregada da operacionalização do programa) e a externa (feita por especialistas que não se envolvem no programa). De acordo com o SEBRAE (2008, p. 20), a vantagem da primeira avaliação acontece devido ao motivo de, ao estarem fixados no programa, a equipe tem um entendimento elevado sobre ele, também tem acesso privilegiado das informações essenciais, fazendo com que, diminuía o tempo e os gastos da avaliação.

Por sua vez, a segunda divisão refere-se ao objetivo da avaliação, pode ser formativa, quando tem como objetivo obter informações precisas para a equipe na parte preliminar do programa. Ou pode ser somativa, buscando gerar dados sobre o valor ou mérito do programa advindo de seus próprios resultados, para que a autoridade responsável possa tomar sua decisão de manter, diminuir, aumentar ou encerrar as ações do programa (SEBRAE, 2008, p. 20-21).

#### 4.1 ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aos grupos que constituem o Sistema Político, expondo reivindicações ou desempenhando ações, que posteriormente são transformadas em Políticas Públicas, denomina-se de Atores (SEBRAE, 2008, p. 8).

Expõe o manual de Políticas Públicas (SEBRAE, 2008, p. 8-9), que nos procedimentos de discussões, criações e execuções das Políticas Públicas, encontra-se sumariamente duas vertentes de atores, os 'estatais' (advindos do Governo ou do Estado) e os privados (oriundos da Sociedade Civil). Assim, os atores estatais são os que executam ocupações públicas no Estado, foram eleitos pela comunidade para um cargo por tempo determinado (políticos), ou procedendo de forma permanente, como os servidores públicos. Contudo, encontra-se diferença no modo de agir desses distintos atores, os políticos são eleitos com fundamento em suas concepções de políticas exibidas para toda a sociedade no decorrer do período eleitoral e visam cumpri-las. Assim, as Políticas Públicas são definidas no Poder Legislativo, o que acrescenta os Parlamentares nesse processo.

Todavia, as concepções das Políticas Públicas advêm do Poder Executivo, é esse Poder que de fato as coloca em prática, conforme exemplificado no Manual de Políticas Públicas (SEBRAE, 2008, p.9) compete aos servidores públicos apresentarem as informações devidas ao processo, da mesma maneira que

deve operacionalizar as Políticas Públicas determinadas. Então, a burocracia é politicamente neutra, mas constantemente atua em combinação com interesses pessoais, auxiliando ou prejudicando as ações governamentais, “assim, o funcionalismo público compõe um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo governo” (SEBRAE, 2008, p.9).

Também regulamentado os atores privados, dispõe o Manual de Políticas Públicas (SEBRAE, 2008, p. 9):

Já os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado. Fazem parte desse grupo: A imprensa; Os centros de pesquisa; Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os lobbies; As Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO); As entidades de representação empresarial; Os sindicatos patronais; Os sindicatos de trabalhadores; Outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO).

Utilizando como exemplo o Programa do Artesanato Brasileiro, pode-se mencionar dos atores estatais inclusos, os deputados e senadores (executores do consentimento do orçamento que fixa quanto será utilizado economicamente por cada Política Pública), governadores, deputados estaduais (responsáveis pela construção de Políticas Públicas estaduais) e prefeitos e vereadores (que produzem também as políticas municipais e recorrem-se de seu crédito político para expor reivindicações de suas localidades a deputados, senadores e ao Poder Executivo federal e estadual). Também ministros de Estado, servidores do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MDIC), do Ministério da Cultura e do Ministério do Turismo, servidores dos órgãos estaduais referentes ao artesanato, por exemplo, dentre outros (SEBRAE, 2008, p. 9-10).

#### 4.2 TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS COM OBJETIVO DE EXPLORAÇÃO SEXUAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

De acordo com o disposto no Caderno “Desafios Para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (BRASIL, 2014, p. 24) o Brasil procede exercendo uma Política Pública específica de embate ao tráfico internacional de pessoas que surge da

óptica de política de Estado, e não apenas do governo. O motivo é assegurar que a política seja desenvolvida, sem depender do grupo político que governe o Brasil.

O regimento brasileiro que age contra o tráfico internacional de pessoas compreende, especialmente, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, juntos formam uma associação de ações confeccionadas pelo Estado brasileiro, principalmente no âmbito federal:

[...] com a finalidade de estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de apoio às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de Direitos Humanos e legislação brasileira (BRASIL, 2014, p. 24).

Foram instituídos três instrumentos nacionais característicos para o combate ao tráfico internacional de pessoas: a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil e o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil (ALMEIDA; SILVA, 2015, p. 6).

O I Plano, desenvolvido por meio do Ministério da Justiça, apreciou ações características para as perspectivas de prevenção, responsabilização, repressão penal e também apoio às vítimas, ele teve duração de 2 anos, 2008 à 2010. Já o II Plano entrou no âmbito brasileiro em fevereiro de 2013 e teve duração de 4 anos, esses documentos tem de serem incorporados de forma conjunta a diversas políticas e programas nacionais, como o Plano Nacional de Violência contra a Mulher, o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, e outras Políticas Públicas que vinculem direitos humanos, migrações, trabalho, etc. (BRASIL, 2014, p. 25).

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) desenvolveu os Núcleos Estaduais de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e os Postos Humanizados Avançados, que foram implantados para garantir os direitos das vítimas, esses espaços oferecem suporte às vítimas assim que elas chegam no aeroporto. O Ligue 180 Internacional é uma outra ferramenta de combate, com serviço tanto às vítimas quanto a seus familiares, e o Brasil se uniu também a outros países na campanha Coração Azul, que age contra o tráfico internacional de pessoas e é uma parceria entre o Ministério da Justiça e o

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), esses postos devem desenvolver suas atividades em articulação com as redes regionais (estaduais) e locais (municipais) de apoio (ANJOS, 2013, p. 98).

Encontrando-se uma vítima de tráfico identificada pelo Posto Avançado e essa visando regressar a seu Estado de origem:

O Posto realiza o trabalho de encaminhar essa vítima da rede local de apoio à rede de origem, tentando obter a continuidade do atendimento direto. Por outro lado, havendo desejo da vítima de tráfico de permanecer naquela região (não retornando à sua origem), o Posto deve articular o atendimento com a rede local de assistência dessa região. A Política Pública de tráfico não criou serviços específicos de apoio às vítimas, fazendo-o a partir dos serviços já existentes, tendo como meta capacitar os profissionais desses serviços para também atender as vítimas de tráfico. Geralmente o apoio às vítimas é garantido pelos Centros de Referência da Mulher, Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 2014, p. 26).

As pesquisas que originaram o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) começaram em outubro de 2005 e foram coordenados pela Secretária Nacional de Justiça, Secretária Especial dos Direitos Humanos e Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, e também membros convidados do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho, além de que, foi efetuada uma consulta pública a sociedade civil (BRASIL, 2014, p. 25).

A prevenção do tráfico internacional de pessoas, seguida da punição aos envolvidos no tráfico e, finalizando, a assistência às vítimas desse delito são os três pilares do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Observa-se, contudo, que as medidas de enfrentamento ao problema da comercialização de seres humanos no Brasil não são monopolizadas pelo Estado, sendo que o resguardo legal e a assistência médica e psicológica às vítimas também podem ser garantidos por intermédio do trabalho de ONGs.

Em 2008, depois do Decreto 6.347, foi promulgado o I Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, que ajustou-se aos princípios instituídos na Política Nacional de 2006, e também na legislação nacional e em documentos internacionais que tratam a matéria, conforme Almeida e Silva (2015, p. 17):

O I PNETP estabeleceu três eixos estratégicos:  
Eixo estratégico I: Prevenção ao tráfico, que objetivou diminuir a vulnerabilidade de grupos sociais ao tráfico e fomentar o seu em

poderamento, através de Políticas Públicas que combatam as causas estruturais do problema;

Eixo estratégico II: Atenção às vítimas, que objetivou buscar um tratamento justo, seguro e não discriminatório às vítimas brasileiras ou estrangeiras em território brasileiro, sua reinserção social, uma adequada assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça;

Eixo estratégico III: Repressão e responsabilização de seus autores, que objetivou a fiscalização, controle e investigação penais e trabalhistas, nacionais e internacionais.

De acordo com o Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas observa-se que após a publicação do Decreto 5.948/2006, e do II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), poucos estados da federação realizaram políticas estaduais de enfretamento ao tráfico internacional de pessoas. Assim, dificultando o esforço com relação a prevenção e a assistência às vítimas, também dificulta, a identificação dos aliciadores e dos locais de cativeiro das vítimas (ALMEIDA; SILVA, 2015, p. 18-19).

No mesmo sentido, em 2006, foi desenvolvido os Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual, criado pela Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres (GAATW), que dispõe:

Ao contrário do que muitas pessoas acreditam, a escravidão ainda existe: não é uma questão do passado. Segundo o relatório '*A Global Alliance against forced labour*' (2005) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esta questão simplesmente adquiriu novas expressões, como o tráfico de pessoas. Diferentemente da migração ilegal independente ou da migração ilegal paga e agenciada por terceiros (contrabando de pessoas), o tráfico de pessoas não respeita a liberdade e a própria vontade da pessoa: a reduz a uma mercadoria. Recentemente, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), baseando-se no relatório da OIT, admitiu que o lucro do tráfico internacional de pessoas superou o de armamentos e drogas, já que as pessoas podem ser vendidas e revendidas (GAATW, 2006, p. 5).

Portanto, as Organizações Não-Governamentais (ONG) de cada região, que trabalham na disseminação do tráfico internacional de pessoas, buscaram uma solução ao problema, o esforço em busca dos Direitos Humanos das pessoas traficadas fará com que estados sejam mais responsáveis em relação a este crime. Isso incentivará também a participação e o respeito ao direito à autodeterminação das pessoas afetadas (GAATW, 2006, p. 7).

Nesse mesmo âmbito, consta na cartilha do Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem Para os Direitos Humanos (ANJOS, 2013, p. 18):

Algumas medidas, internas e externas, são imprescindíveis para redução dos casos de TSH: a continuidade da Política Nacional como Política de Estado; a implementação do Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em todos os estados brasileiros; o aperfeiçoamento da legislação penal; o fortalecimento da rede de atenção às vítimas; a inserção de conteúdos de Direitos Humanos nas escolas, de preferência no Ensino Fundamental, incluindo formação dos educadores para tratamento de crimes contra a dignidade da pessoa humana; oferta de educação em tempo integral e profissional para as pessoas em condição de vulnerabilidade social e econômica; a realização de campanhas informativas e preventivas; o estabelecimento de parcerias entre o estado e a sociedade civil para formação e capacitação sobre tráfico humano de conselheiros tutelares, policiais, membros do Judiciário e do Ministério Público, das lideranças comunitárias, profissionais da área de saúde e assistência social, dentre outros; combate às causas do crime, como a má distribuição de renda, o desenvolvimento assimétrico entre os países, a desigualdade de gênero e de raça e a conseqüente falta de oportunidades; a redução da demanda por produtos e serviços produzidos por pessoas escravizadas; o fomento da cooperação policial e jurídica nacional e internacional.

O Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas I e II, a Cartilha do Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem Para os Direitos Humanos e o Manual de Direitos Humanos e Tráficos e Pessoas foram desenvolvidos no Brasil, especialmente, para assim, estarem em conformidade com o documento internacional que regula o tráfico internacional de pessoas, em março de 2004, o Brasil, através do Decreto nº 5.017, promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo (CUNHA; PINTO, 2017, p. 11-12).

Já no Código Penal de 1940, os dispostos nos artigos 231 e 231-A regulamentavam a questão do tráfico internacional de pessoas no Brasil<sup>4</sup>, porém esses artigos não estavam em total conformidade com o documento internacional que regulava o respectivo delito (Protocolo de Palermo), especialmente na questão do consentimento da vítima. Para os artigos supracitados, caso a vítima consentisse com o delito, não haveria crime (CUNHA; PINTO, 2017, p. 12).

Porém, com a Lei nº 13.344/16 promulgada pelo Brasil na data de 06 de outubro de 2016, alterou o disposto nos artigos 231 e 231-A do Código Penal, fazendo com que assim, a lei que regulamente o tráfico internacional de pessoas no

---

<sup>4</sup> Em conformidade com a lei 11.106/05, o tráfico era considerado crime apenas se cometido contra mulheres, não abrangia o sexo masculino. Com a alteração da lei 12.015/09 o tráfico passou a ser considerado crime quando cometido com pessoas de ambos os sexos. Já a lei 13.344/16 revogou os artigos 231 e 231-A do Código Penal, alterando também, o artigo 149-A do Código Penal. Conforme quadro comparativo em ANEXO A.

Brasil esteja em conformidade com o documento internacional, Protocolo de Palermo. Por exemplo, enquanto nos crimes dos artigos 231 e 231-A do Código Penal a violência ou fraude atuava como majorante de pena, no crime de tráfico internacional de pessoas tipificado pela lei atual, passa a fazer parte do próprio tipo penal (CUNHA; PINTO, 2017, p. 12-13).

Portanto a Lei nº 13.344/16 dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). (BRASIL, 2018f).

#### 4.3 O PAPEL DAS VÍTIMAS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A cada minuto seres humanos são violentados e explorados sexualmente por outros, sofrendo com humilhações, restrições e crueldade, como Ferraz (1976, p.3) explica “Mulheres que não se pertencem e que, como animais, são vendidas e revendidas, exploradas e maltratadas, ao ponto de já haverem perdido toda a noção de dignidade humana”.

Conseqüentemente, a falta de implementação das Políticas Públicas bases, previstas no artigo 6º da Constituição Federal/88:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2018a).

Neste momento, serão apresentadas as trajetórias de três mulheres. A nacionalidade e as fontes de pesquisas são diferentes, porém o começo da história é frequentemente o mesmo: uma situação de extrema vulnerabilidade, a busca de uma vida melhor e a falta de punição e prevenção do Tráfico Internacional de Pessoas.

#### **4.3.1 Caso Simone, brasileira**

Leal e Leal (2002, p. 120) relatam que, de acordo com PESTRAF (Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial), o depoimento de Simone que morava na periferia de Goiânia com os pais, irmã e o filho de 4 anos. Então, com o objetivo de melhorar de vida em 1996, Simone embarcou para Espanha com o intuito de juntar dinheiro e trazer para sua família, que até então era sustentada pelo pai.

Ela foi aliciada por duas irmãs, uma delas era sua vizinha e a outra vivia da prostituição na Espanha. Para a família da vítima, a proposta era viajar e trabalhar como garçõete. Porém chegando lá, foi trabalhar em uma boate- Cesar Palace.

Após um mês da chegada de Simone a Espanha, ela telefonou para os pais chorando e pedindo para a família entrar em contato com o consulado para tirá-la daquele inferno.

Em abril, a família foi avisada de que Simone havia morrido, no atestado de óbito apontava insuficiência- respiratória aguda, infecção pulmonar e tuberculose. Posteriormente, o Instituto Nacional de Toxicologia da Espanha descartou de vez a possibilidade de tuberculose, e o hospital que a atendeu admitiu o erro no diagnóstico.

Segundo relatos de colegas da vítima na Espanha, elas moravam em um pequeno apartamento e mesmo doente Simone foi obrigada a trabalhar até dois dias antes de sua morte, sob ameaças do dono do bordel. Chegando ao hospital local, foi tratada como indigente pelos médicos e enfermeiros.

#### **4.3.2 Caso Maya, nepalesa**

Como expõe Siddharth Kara (2009, p. 2-3) atribuindo um nome fictício para a vítima e relatando sua triste vida após ser traficada.

Maya nasceu em uma das regiões mais pobres do planeta, Sindhupalchok no Nepal. Sobrevivia com uma renda de 180 dólares anual, então seus pais desesperados venderam a menina para um agente local por 55 dólares,

com a falsa promessa de que ela teria um emprego em uma fábrica de tapetes, podendo até enviar para casa 10 dólares por mês.

Na noite em que Maya foi levada, o agente a revendeu para um traficante, que a levou para uma cidade na fronteira com a Índia. Chegando no local, encontraram mais uma garota e no dia seguinte os três cruzaram a fronteira a pé, chegando depois em Mumbai.

Chegando na cidade, o traficante vendeu Maya novamente para o dono de um bordel, este disse a garota que ela lhe devia 35 mil rúpias (US\$ 780 dólares), e que deveria ter relações sexuais com qualquer homem até conseguir pagar a sua dívida. Quando ela recusou, foi estuprada por homens do bordel e deixada sem comida. Depois de finalmente aceitar as condições em que lhe foram propostas, recebeu medicamento para tratar de uma infecção urinária e foi obrigada a fazer sexo com cerca de 20 homens por dia.

Certo dia, Maya conseguiu escapar e foi direto a polícia dizer o que estava ocorrendo, mas estes não fizeram nada. Poucos dias depois, os homens do bordel a encontraram nas ruas e a levaram de volta, o dono do bordel colocou pasta de pimenta no cabo de uma vassoura e o empurrou para dentro dela. Depois disso, quebrou suas costelas. A gharwali (gerente ou madame) cuidou de suas feridas por um curto período, e logo em seguida Maya foi submetida a exploração sexual novamente, apesar da grande dor que sentia nas costelas. A gharwali lhe dava ópio para diminuir a dor.

Após dois anos nessa tortura, Maya foi vendida novamente para outro dono de bordel, lá ela vive dentro de uma gaiola com outra garota. Nesse período Maya ficou grávida duas vezes e recebeu comprimidos para abortar. Quando ela finalmente conseguiu fugir, foi para um abrigo próximo ao bordel e lá descobriu que era portadora do vírus da Aids. Recebeu ajuda para contatar sua família, mas estes disseram que ela não voltasse para casa, pois nunca poderia se casar e traria vergonha para toda a família sendo portadora da Aids.

#### **4.3.3 Caso Rath, Cambojana**

Conforme trazem Nicholas Kristof e Sheryl Wudunn (2011, p. 17), quando Rath tinha 15 anos foi trabalhar como lavadora de pratos na Tailândia por dois

meses, porque sua família havia ficado sem dinheiro. Ela e mais quatro amigas foram levadas por uma agente de trabalho ao interior da Tailândia e lá foram entregadas para traficantes que as levaram para Kuala Lumpur, capital da Malásia, onde foram compradas pelo dono de um bordel. Ele por sua vez, explicou que já havia gastado muito dinheiro com as quatro meninas e elas deveriam pagar tal dívida para serem libertadas.

Rath foi trancada em um quarto com seu primeiro cliente, quando se deu conta do que estava acontecendo reagiu e ele foi embora furioso. Como punição, ela foi espancada e estuprada pelo dono do bordel e seus capangas. Rath não sedia, então era drogada para ficar mais calma, o comprimido era chamado de “a droga feliz”.

Todas as mulheres eram obrigadas a trabalharem 15 horas por dia e eram mantidas nuas, para não conseguirem esconder dinheiro e nem fugir do local, eram proibidas de pedir aos clientes que usassem preservativos, não podiam sair e nem comer muito, porque mulheres acima do peso não eram bem vistas.

Certa noite, Rath conseguiu fugir do apartamento que morava e tinha constante vigilância do lado de fora, as garotas pegaram um suporte para estender roupas e equilibraram entre a varanda e o apartamento do vizinho. Ela e mais três mulheres conseguiram atravessar, batendo na porta do vizinho que as deixou sair.

Todas vagaram pelas ruas até chegarem a uma delegacia, e quando chegaram lá foram presas por imigração ilegal. Rath ficou presa por um ano até poder ser repatriada. Depois, ao invés de ser levada para casa ela foi conduzida por um policial até a fronteira da Tailândia e vendida a um traficante, que a levou para um bordel Tailandês.

Os proprietários do bordel Tailandês não a espancavam nem a vigiavam muito, então depois de dois meses ela conseguiu fugir do local e retornou para Camboja. Em seu país, uma assistente social a colocou em contato com um grupo que ajudava vítimas do tráfico a retomar sua vida.

Com o dinheiro doado, Rath comprou uma carroça e se tornou vendedora ambulante e, depois de muito trabalho, transformou a carroça em duas barracas. Hoje, ela está casada, tem um filho e já começou a economizar para educação dele. Além disso, ajuda financeiramente os pais e as duas irmãs mais novas.

#### 4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL PARA INIBIR O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Expõe Bucci (2001, p. 3) “A necessidade de compreensão das Políticas Públicas como categoria jurídica se apresenta à medida em que se busca normas de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais”.

Para definição de Políticas Públicas, Massa-Arzabe (2006, p. 63), fazendo uma síntese de vários autores, define-as como:

[...] conjunto de programas e de ação governamental estáveis no tempo, relacionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes, notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos.

Desse modo, constata-se que as Políticas Públicas são os instrumentos adequados para a concretização dos Direitos Humanos. Para Bucci (2001, p. 8), a medida em que o conteúdo jurídico da dignidade humana se amplia conforme “novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais”, a consecução de tais direitos torna-se cada vez mais uma questão complexa, que exige maior atuação do Estado e maior aparato de garantias.

É incerto delimitar apenas um perfil de vítimas que sofrem com o tráfico internacional de pessoas, o número de mulheres, por exemplo, traficadas no Brasil também são incertos, visto que os dados existentes não são satisfatórios, seja por ser um crime com aspectos transnacionais ou por sua particularidade, que invoca a vítima como o próprio objeto de crime, dificultando a identificação porque muitas vítimas não se identificam como vítimas (BRASIL, 2014, p. 18- 19).

De outro modo, pode-se afirmar que mulheres e meninas (vulnerabilidade de gênero, tratada no capítulo anterior) são consideradas as vítimas estimadas do mercado sexual, tanto internacional (para mulheres) quanto interno (para meninas). A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF, 2002, p. 2) detectou que o tráfico para fins de exploração sexual predomina em meninas negras e mulatas, com idades entre 15 e 25 anos (vulnerabilidade de idade). As

vítimas menores de idade são atraídas para o tráfico interno, pela dificuldade existente de retirar menores de idade do país (BRASIL, 2014, p. 19-20).

Dados da pesquisa concluída em 2009 pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), revelam uma alarmante realidade, 66% das vítimas de exploração sexual comercial eram mulheres, 13% meninas, em contrapartida apenas 12% eram homens e 9% meninos (SILVA, 2017).

Com efeito, de acordo com Medeiros (2016, p. 12) no ano 2000, Radhika Coomaraswamy, relatora especial do documento Violência Contra a Mulher, preparado para a ONU, pontuou:

A globalização pode ter consequências graves [...] em termos de erosão dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em nome do desenvolvimento, da estabilidade econômica e da reestruturação da macroeconomia. Nos países do hemisfério Sul, programas de ajustes estruturais levaram a um maior empobrecimento, particularmente das mulheres, perda dos lares e conflitos internos.

Ainda com base nos dados da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF), os destinos das vítimas brasileiras são normalmente países de língua latina, por exemplo: Espanha (32%), Holanda (11%), Venezuela (10%), Itália (9%), Portugal (8%), Paraguai (7%), Suíça (6%), Estados Unidos (5%), Alemanha (5%) e Suriname (5%) (BRASIL, 2014, p. 19-20).

Buscando auxiliar as vítimas vulneráveis, o Brasil desenvolveu Políticas Públicas (além das citadas no tópico anterior) como por exemplo, os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e os Postos Humanizados Avançados, que desenvolvem suas atividades conjuntamente com as redes estaduais e municipais de apoio as vítimas (BRASIL, 2014, p. 19-20).

Nesse sentido, destaca-se:

Havendo uma vítima de tráfico identificada pelo Posto Avançado e essa desejando retornar a seu estado de origem, o Posto realiza o trabalho de encaminhar essa vítima da rede local de apoio à rede de origem, tentando obter a continuidade do atendimento direto. Por outro lado, havendo desejo da vítima de tráfico de permanecer naquela região (não retornando à sua origem), o Posto deve articular o atendimento com a rede local de assistência dessa região. A Política Pública de tráfico não criou serviços específicos de apoio às vítimas, fazendo-o a partir dos serviços já existentes, tendo como meta capacitar os profissionais desses serviços para também atender as vítimas de tráfico. Geralmente o apoio às vítimas é garantido pelos Centros de Referência da Mulher, Centros de Referência

Especializada da Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 2014, p. 24-25).

Nesse âmbito, ressalta Kempadoo (2016) um movimento internacional que ganha força em todo os Estados, é a campanha moderna de combate ao tráfico internacional de pessoas, também chamado de abolicionismo da escravidão moderna, influenciado pelo movimento contra a escravidão negra do século XIX e que hoje é fortemente aclamado pelo trabalho do americano Kevin Bales:

Bales é conhecido por fundar e ajudar a estabelecer várias organizações de combate ao tráfico de pessoas pelo mundo, e por ter por primeira vez estimado o número de escravos modernos em 1999. Sua campanha foi abraçada por pessoas e instituições como Siddarth Kara, diretor do Programa sobre Tráfico Humano e Escravidão contemporânea na *Harvard Kennedy School of Government*; Benjamin Perrin, professor universitário de direito e ex-conselheiro e assessor no gabinete do primeiro-ministro canadense; e Andrew Forrest, filantropo e presidente da *Fortescue Metals Group* e co-fundador da *Walk Free Foundation* e do *Global Slavery Index*. Também são proeminentes nesta campanha alguns jornalistas como Nicolas Kristof do *New York Times*, que frequentemente escreve sobre a situação da “escravidão sexual” e, sua mulher, Sheryll WuDunn, com quem criou a campanha *“Half the Sky”*. (KEMPADOO, 2016).

Ainda assim, com criação de Políticas Públicas e o desenvolvimento do Estado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, uma entidade judicial autônoma da Organização dos Estados Americanos (OEA), responsabilizou internacionalmente o Estado brasileiro pelo fato de não prevenir a prática de trabalho escravo e, ainda, de tráfico internacional de pessoas. A sentença do caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil, faz com que, o Brasil seja o primeiro país condenado pela OEA nessa matéria (VILELLA, 2016).<sup>5</sup>

As vítimas foram socorridas enquanto houve fiscalizações do Ministério Público do Trabalho na Fazenda Brasil Verde, no sul do Pará, nos anos de 1997 e 2000. Mais de trezentos trabalhadores foram resgatados, entre 1989 e 2002. Em 1988, houve uma denúncia da prática de trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde, no Pará, expõe Vilella (2016):

Além disso, a própria OEA, a partir das informações prestadas pelas denunciante, fala em “um contexto no qual dezenas de milhares de trabalhadores foram submetidos ao trabalho escravo”. A maioria das vítimas

---

<sup>5</sup> Sentença disponível em:  
<[http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco\\_de\\_imagens/Sentenca\\_Fazenda\\_Brasil\\_Verde.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco_de_imagens/Sentenca_Fazenda_Brasil_Verde.pdf)>.  
Acesso em: 12 jun. 2018

é do sexo masculino, negra, tem entre 15 e 40 anos e morava em cidades pobres, marcadas pela falta de oportunidades de trabalho. Ninguém foi punido e o caso foi levado à OEA pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Após a ocorrência da Fazenda Brasil Verde, de criação de gado, ninguém foi responsabilizado criminalmente, os trabalhadores não foram indenizados por dano morais coletivos ou individuais por terem sido submetidos a jornadas exaustivas, condições degradantes, ameaça, servidão por dívidas e cárcere privado (VILELLA, 2016).<sup>6</sup>

Assim, evidencia a falha do Estado em punir e prevenir o delito, como demonstra Castro e Mendes (2018, p. 3):

Dessa forma - e partindo do pressuposto que o Estado falhou (ou pelo menos vem falhando) na consecução das promessas não cumpridas pelo Estado moderno, o papel por ele desempenhado passou a ser questionado, especialmente porque vive em constante contradição. Pressionado e influenciado por fatores econômicos, sociais, tecnológicos, políticos, dentre outros, o Estado se vê atualmente em uma posição de relativização, ainda que em graus variados.

De acordo com a Cartilha Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os Direitos Humanos (ANJOS, 2013, p. 184-186), mesmo com diferentes Políticas Públicas que buscam reprimir o tráfico internacional de pessoas, principalmente para aquelas vítimas em uma situação mais vulnerável, o delito de tráfico internacional de pessoas continua sendo efetuado pelos aliciadores diariamente.

---

<sup>6</sup> Um outro caso de tráfico internacional de humanos, ocorrido em maio de 2018, foi uma operação contra o tráfico internacional de pessoas em La Pampa, sendo a maior região de mineração ilegal do Peru, situada na Amazônia, resultou na apreensão de sete pessoas e no resgate de noventa e seis vítimas, entre elas, duas venezuelanas e uma menor de idade, anunciou o Ministério do Interior peruano. As mulheres libertadas foram levadas para as dependências da Unidade Distrital de Vítimas e Testemunhas (Udavit) do Ministério Público, em Puerto Maldonado, que faz fronteira com Bolívia e Brasil (UOL NOTÍCIAS, 2018).

## 5 CONCLUSÃO

Durante a pesquisa, seja por meio de relatos profissionais envolvidos, depoimentos de vítimas ou documentários sobre o tema, o que se pôde constatar é que se trata de um crime praticamente invisível e são poucos os autores que dialogam sobre essa questão.

Por diversas vezes, pessoas são consideradas apenas números e estatísticas, não possuem rosto, nome ou uma história. Diante de toda a complexidade que envolve o tema, pode-se afirmar que não existe atualmente estatísticas com absoluta previsão para informar números ou características precisas relativas ao Tráfico Internacional de seres humanos. O que se pode afirmar, por outro lado, é que a prática do delito está presente em todos os continentes e envolve graves violações aos Direitos Humanos.

O bem jurídico tutelado pelo Direito e, como consequência, no tráfico internacional de pessoas para exploração sexual é a liberdade sexual e a dignidade da pessoa humana.

Isso porque muitas vezes um cidadão sai de seu território em busca de melhores condições de vida e torna-se vítima do tráfico internacional de pessoas, crime financiado e realizado por organizações criminosas. Assim, como as organizações criminosas aproveitam-se da globalização e da tecnologia para o implemento de suas atividades, cabe aos Estados, de forma cooperativa e colaborativa, criar ações, Políticas Públicas (em âmbito interno e externo), a fim de preservar os direitos dos mais economicamente e socialmente vulneráveis, vítimas da ordem econômica e do sistema essencialmente Capitalista.

No caso específico do Brasil, após a ratificação da Convenção de Palermo, o Estado brasileiro viu-se obrigado a definir um plano de ação e instituiu instrumentos normativos e programas, com planejamento estratégico para o seu enfrentamento. Ao lançar mão dessa política nacional, o Estado passou a enfrentar a situação de forma mais organizada, inteligente e almejando melhores resultados. Os planos estratégicos definem prioridades de atuação a fim de reprimir os crimes, responsabilizar os autores e assistir às vítimas. O Estado brasileiro, tardiamente começou a trilhar seu papel como instituição primordial para o combate do tráfico

internacional de pessoas para fins de exploração sexual e seus efeitos sociais subjacentes.

Certo é que se tratam de crimes complexos e que envolvem organizações criminosas plenamente articuladas. Aos Estados cabem o combate a essas práticas, especialmente a fim de resguardar os Direitos Humanos fundamentais inerentes a todos os seres humanos.

Para que se faça a adequada proteção e atenção às vítimas do Tráfico, deve-se fornecer treinamento específico aos policiais, agentes de fronteira ou alfandegários, pessoal da área da saúde para, assim, a vítima do tráfico não ser revitimizada.

No Brasil as Políticas Públicas que inibem o Tráfico Internacional de Pessoas existem e buscam estar em conformidade com o que está inserido no plano Internacional, porém não se pode afirmar que essas Políticas Públicas são eficazes em todos os sentidos, deve-se buscar melhorias que conquistem a punição e proteção das vítimas, métodos mais efetivos de prevenção.

A vítima que está em condição de vulnerável, merece um trabalho efetivo de prevenção ao tráfico, pois a “arma” mais eficaz em seu combate. Por isso, tornou-se imperativa a implementação de Políticas Públicas sociais conforme previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, reafirmando a necessidade de melhorias e ampliação de temas relacionados à educação, trabalho, moradia, salário digno, dentre outros.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; PINHEIRO, Leonardo de Castro; LIMA, Fabiano de Sousa; MARTINELLI, Cláudia da Costa. **Juventude, Violência e Vulnerabilidade social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas**. Brasília: UNESCO, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. **Capacitação Solidária: um olhar sobre a juventude e sua vulnerabilidade social**. São Paulo: AAPCS, 2001.

ALMEIDA, Laryssa Mayara Alves de; SILVA, Luciano do Nascimento. **Políticas Públicas e o combate ao tráfico de pessoas para fim de exploração sexual no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=649a34787d84055f>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

ALMEIDA, Vinicius Margato. **Tráfico de Pessoas e a Lei 13.344/2016: O Marco Regulatório do Tráfico de Pessoas**. 2017. Disponível em: <<https://margato10.jusbrasil.com.br/artigos/474235018/trafico-de-pessoas-e-a-lei-13344-2016>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

ANDERSON, Bridget; DAVIDSON, Julia O'Connel. **Trafficking - a demand led problem? A multi-country pilot study**. Sweden: SIDA, 2002. Disponível em: <<http://www.prostitutionetsociete.fr/IMG/pdf/2002andersondavidsontraffickingdemandledproblem.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2017.

ANJOS, Fernanda Alves dos (Org.). **Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf). Acesso em: 15 mai. 2018.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1951.

ARRUDA, Rejane Alves de. O julgamento dos crimes de tráfico de seres humanos em face da federalização da competência prevista no art. 109 §5º da Constituição Federal. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, v. 1, n. 1, p. 213-235, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/view/745/1181>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ARY, Thalita Carneiro. **O tráfico de pessoas em três dimensões: evolução, globalização e a rota Brasil-Europa**. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília: PPGRI, 2009. Disponível em:

<[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4359/1/2009\\_ThalitaCarneiroAry.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4359/1/2009_ThalitaCarneiroAry.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2018.

ÁVILA, Flávia de. **Entrada de trabalhadores estrangeiros no Brasil: evolução legislativa e políticas subjacentes nos séculos XIX e XX.** 2003. Dissertação (Mestrado em Direito). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/86541/198392.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

AYRES, J. R. C. M. **Vulnerabilidade e avaliação de ações preventivas.** HIV/AIDS e abuso de drogas entre adolescentes. São Paulo: Fac. de Medicina da USP, 1996.

AYRES, J. R. C. M.; CALAZANS, G. J.; FRANÇA JÚNIOR, I. Vulnerabilidade do adolescente ao HIV/Aids. IN: **Seminário Gravidez na Adolescência.** [Brasília]: Ministério da Saúde/Usaid, 1998.

BARBOSA, Vinícius Rodrigues; CARDOSO, Rafaella. (Re)leitura do delito de tráfico internacional de pessoas. **Revista Canal Ciências Criminais**, 2016. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/releitura-do-delito-de-traffic-internacional-de-pessoas/>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BASTOS, Isabela. **Tráfico de pessoas: conheça relatos de um crime silencioso na Amazônia.** EmTempo, 2017. Disponível em: <<http://d.emtempo.com.br/amazonas-cidades/87498/traffic-de-pessoas-conheca-relatos-de-um-crime-silencioso-na-amazonia>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BATISTA, Rodrigo. Regiões mais pobres concentram rotas de tráfico de pessoas segundo pesquisa da ONU. **Senado Notícias**, 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/06/27/regioes-mais-pobres-concentram-rotas-de-traffic-de-pessoas-segundo-pesquisa-da-onu>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BATSTONE, David. **Not for sale: the return of the global slave trade- and how we can fight it.** 1ª ed. rev. New York: Harper-Collins Publishers, 2010.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Tráfico de seres humanos: competência jurisdicional penal para o julgamento das violações aos direitos humanos. In: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.) **Tráfico de pessoas.** São Paulo: QuartierLatin, 2010.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ÁGUILA, Iara Marthos; CUNHA, Juliana Frei; BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). **Formas contemporâneas de trabalho escravo.** São Paulo: PPGD, 2015. 164p. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/Direito/e-book-gt1b-final.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRANCALEON, Brigida Batista; YAMANAKA, Jessica Suzuki; CASTRO, José Marcelo de; CUOGHI, Kaio Guilherme; PASCHOALOTTO, Marco Antonio Catussi. **Políticas Públicas: conceitos básicos**. 2016. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod\\_resource/content/1/MaterialDidatico\\_EAD%2017%2004%202015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 20 abr. 2018a.

\_\_\_\_\_. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador** [sic]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2018b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. **Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças**. 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 em: 20 abr. 2018c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2018d.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. 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 em: 20 abr. 2018e.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. **Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; [...]**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13344.htm)> Acesso em: 18 abr. 2018f.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: 2011. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/desafiosperspectivasl.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Desafios para o enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2014.

\_\_\_\_\_. Biblioteca Digital Jurídica STJ. **Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade**. Conferência Judicial Ibero-Americana, 14, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/45322>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

BRUSEKE, F. J. Risco e Contingência. Os paradigmas da modernidade e sua contestação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100006)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos Direitos Humanos**. São Paulo: Pólis, 2001.

BUSSO, G. **El enfoque de la vulnerabilidad social en el contexto latinoamericano: situación actual, opciones y desafíos para las políticas sociales a inicios del siglo XXI**. Santiago, Chile: CEPAL, 2001.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. Parte Especial. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPEZ, Fernando; PRADO, Stela. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Exploração sexual internacional. In: **Jornal Carta Forense**, 2008a. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/exploracao-sexual-internacional/1196>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Secretaria Nacional de Justiça, Brasília: SNJ, 2008b. Disponível em: <[https://reporterbrasil.org.br/documentos/cartilha\\_trafico\\_pessoas.pdf](https://reporterbrasil.org.br/documentos/cartilha_trafico_pessoas.pdf)> Acesso em: 27 abr. 2018.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de. Lei de Tráfico de Pessoas traz avanços e causa perplexidade. **Revista Consultor Jurídico**, Seção Opinião, out. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-11/academia-policia-lei-traffic-pessoas-traz-avancos-causa-perplexidade>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CASTRO, Matheus Felipe de; MENDES, Frederico Ribeiro de Freitas. A crise do estado quase-moderno e desafios na efetivação do acesso à justiça para pessoas em condições de vulnerabilidade. In: **XXVII Encontro Nacional do Conpendi**, Salvador. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2018.

CERQUEIRA, Wagner de. **Tráfico Humano**. 2015. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/trafico-humano.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Tráfico de Pessoas: Lei 13.344/2016 comentada por artigos**. Salvador: JusPodivm, 2017.

DUTRA, Marília Camargo; LOVATO, Ana Carolina. **Direitos fundamentais e Direitos Humanos - singularidades e diferenças**. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13217>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

ELEUTÉRIO, Fernando. Análise do crime. **Revista Jurídica da UEPG**. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Direito, 2006. Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1at09.htm>> Acesso em: 26 abr. 2018.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. **Prostituição e criminalidade feminina**. São Paulo: USP, 1976.

FONSECA, Guido. **História da prostituição em São Paulo**. São Paulo: Resenha Universitária, 1982.

FRAGOSO, Cláudio Heleno. **Lições de direito penal**. A nova parte geral. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. São Paulo: Global, 2006.

GAATW. Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres. **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual**. Rio de Janeiro: GAATW, 2006.

GABRIEL, Eduardo. **Tráfico de Pessoas: breve histórico sobre pesquisas e dados**. Instituto Migrações e Direitos e Humanos. 2015. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/trafico-de-pessoas2/202-trafico-de-pessoas-breve-historico-sobre-pesquisas-e-dados>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

GANDRA, Alana. Mulheres são a maioria das vítimas do tráfico de pessoas, aponta relatório. **Empresa Brasil de Comunicação: Agência Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/mulheres-sao-maioria-das-vitimas-do-trafico-de-pessoas-aponta-relatorio>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GOMBATA, Marsílea. Escravidão foi berço do tráfico para exploração sexual, diz especialista. In: **Carta Capital [online]**, Sociedade – Direito Penal. Publicado em 01/10/2013. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/escravidao->

foi-berco-do-trafico-para-exploracao-sexual-diz-especialista-5382.html>. Acesso em: 26 de mar. 2018.

GOENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1978.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. Vol. I 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ICM. Imaculado Coração de Maria. **Seminário Estadual Tráfico de Seres Humanos**. Congregação das Irmãs do Imaculado Coração de Maria. Porto Alegre: CRB, 2011.

IHERING, Rudolf Von. **A finalidade do Direito**. São Paulo: Bookseller, 1979.

KARA, Siddharth. **Sex trafficking: inside the business of modern slavery**. New York: Columbia University Press, 2009.

KATZMAN, R. **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago de Chile, OIT- Ford, 1999.

KEMPADOO, Kamala. Revitalizando o imperialismo: campanhas contemporâneas contra o tráfico sexual e escravidão moderna. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 47, ago. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332016000200405&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200405&lang=pt)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

KRISTOF, Nicholas; WUDUNN, Sheryl. **Metade do céu: transformando a opressão em oportunidades para mulheres do mundo todo**. Osasco: Novo século, 2011.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima P. (Org). **Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial**. PRESTAF: Relatório Nacional - Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

LIDÓN, Luis. Uma a cada três vítimas de tráfico humano é menor, denuncia ONU. **Rede Brasil Atual**, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/11/uma-a-cada-tres-vitimas-de-trafico-humano-e-menor-denuncia-onu-3804.html>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

LIMA, Luciana Resende de Souza. **A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013a. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/LucianaResendeSouzaLima.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/LucianaResendeSouzaLima.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de competência criminal**. Niterói, RJ: Impetus, 2013b.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDEIROS, Maria Alice. Tráfico internacional de pessoas: a escravidão moderna fundada na vulnerabilidade da vítima. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4832, 23 set. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52164>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

MENEZES, Lená Medeiros de. O tráfico internacional de mulheres no debut e fim-de-siecle. In: **Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**, Ano 2, n. 4, ed. Freitas Bastos, 2º semestre de 1997.

MOSER, Caroline. O.N. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, Great Britain, v. 26, n. 1, 1998.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs Brasil – Sentença de 20 de outubro de 2016**. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco\\_de\\_imagens/Sentenca\\_Fazenda\\_Brasil\\_Verde.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco_de_imagens/Sentenca_Fazenda_Brasil_Verde.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **O custo da coerção**: relatório global no seguimento da declaração da OIT sobre os direitos fundamentais do trabalho. Brasília: OIT, 2009.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://goo.gl/C8XSZV>> Acesso em: 20 mai. 2018.

PADOIN, Isabel Graciele; VIRGOLIN, Isadora Wayhs Cadore. **A vulnerabilidade social como uma dificuldade à participação política**. Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão. Cruz Alta: Unicruz, 2010.

PAIVA, V. **Fazendo arte com camisinha**: a história de um projeto de prevenção de aids para jovens. 1996. Tese (Doutorado). USP, São Paulo, 1996.

PASCHOAL, Janaína Conceição. A escravidão e a interpretação viciada da lei. **Revista do curso de metrado em direito da Faculdades Integradas Toledo**, n. 1, v. 4, 2003.

REALE JÚNIOR, Miguel . O escravo como não sujeito de direitos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, v. 208, 2011.

REUTER, Peter; PETRIE, Carol. **Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop**. Washington, DC: The National Academies Press, 1999.

SAKAMOTO, Leonardo. **Globalização contribui no aumento do tráfico para o trabalho forçado**. 2008. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2008/02/globalizacao-contribui-no-aumento-do-trafico-para-o-trabalho-forcado/>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SANTOS, Afonso Mendes. **Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual, o crime do Século XXI**. 2015. Disponível em: <<https://drafonsomendes.jusbrasil.com.br/artigos/178786659/trafico-de-pessoas-para-fins-de-exploracao-sexual-o-crime-do-seculo-xxi>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHUMANN, Lívia Rejane Miguel Amaral. A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade: análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético. 2014. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília. 2014.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

SILVA, Claudia Carvalho. **Tráfico humano arrasta milhares de crianças para a indústria do sexo tailandesa**. 2017. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/08/10/mundo/noticia/trafico-humano-arrasta-milhares-de-criancas-para-a-industria-do-sexo-tailandesa-1782018>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SILVA, Lásaro Moreira da. **Tráfico de seres humanos: atuação da polícia federal**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2007.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Por um novo direito penal sexual. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 33. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SOUZA, Celina. **Política Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, p. 20-45, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

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

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de Políticas Públicas**. 2015. Disponível em: <<http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

TUMA JÚNIOR, Romeu. A política e o plano internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas In: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte (Coord.). **Tráfico de pessoas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p.269-286.

UOL NOTÍCIAS. **Operação contra tráfico humano no Peru detém 7 pessoas e resgata 96 mulheres**. 10 mai. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2018/05/10/operacao-contra-trafico-humano-no-peru-detem-7-pessoas-e-resgata-96-mulheres.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: **Seminario Vulnerabilidad**, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

VILELLA, Flávia. **Corte Interamericana de Derechos Humanos condena Brasil por trabalho escravo**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-12/corte-interamericana-de-direitos-humanos-condena-brasil-por>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

**ANEXO(S)**

**ANEXO A – QUADROS COMPARATIVOS DOS ARTIGOS DO CÓDIGO PENAL  
QUE ABORDAM O TRÁFICO DE PESSOAS ANTES E DEPOIS DA LEI  
Nº13.344/16, NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL**

**Quadro 1 - Tráfico Interno (nacional)**

<b>Antes da Lei 13.344/2016:</b>	<b>Depois da Lei 13.344/2016:</b>
Art. 231-A do Código Penal (crime contra a dignidade sexual)	Art. 149-A do Código Penal (crimes contra a liberdade do indivíduo)
Art. 231-A do Código Penal. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos. § 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la	Art. 149-A do Código Penal. 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.
§ 2º A pena é aumentada da metade se: I – a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II – a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III – se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV – há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.	§ 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 crianças, adolescentes 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;
§ 3º Se o crime for cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.	*** A pena de multa foi cumulada com a pena privativa no preceito secundário, independentemente do fim almejado pelo agente. Essa finalidade, no entanto, pode ser considerada pelo juiz na fixação da pena-base.
*** Não tem minorante correspondente, considerando o juiz as condições pessoais do agente na fixação da pena-base (art. 59 do Código Penal).	§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Fonte: adaptado de Cunha e Pinto (2017, p. 12-15)

**Quadro 2 - Tráfico (internacional) transnacional**

<b>Antes da Lei 13.344/2016:</b>	<b>Depois da Lei 13.344/2016:</b>
Art. 231 do Código Penal (crime contra a dignidade sexual)	Art. 149-A, §1º, IV, do Código Penal (crimes contra a liberdade do indivíduo)
Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Pena – reclusão,	Art. 149-A do Código Penal. 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

de 3 (três) a 8 (oito) anos. § 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.	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.
§ 2º A pena é aumentada da metade se: I – a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; II – a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III – se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV – há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.	§1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: (...) IV – a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.
§ 3º Se o crime for cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.	*** A pena de multa foi cumulada com a pena privativa no preceito secundário, independentemente do fim almejado pelo agente. Essa finalidade, no entanto, pode ser considerada pelo juiz na fixação da pena-base.
*** Não tem minorante correspondente, considerando o juiz as condições pessoais do agente na fixação da pena-base (art. 59 do Código Penal).	§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

Fonte: adaptado de Cunha e Pinto (2017, p. 12-15)