

# Tráfico de Pessoas **UMA ABORDAGEM PARA OS DIREITOS HUMANOS**

**SNJ**  
*Secretaria Nacional de Justiça*

Seus **Direitos**  
Sua **Proteção**  
Sua **Segurança**

MINISTÉRIO DA  
**JUSTIÇA** 





Tráfico de Pessoas  
**UMA ABORDAGEM PARA  
OS DIREITOS HUMANOS**





**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA**

**TRÁFICO DE PESSOAS  
UMA ABORDAGEM PARA OS DIREITOS HUMANOS**

1ª EDIÇÃO

BRASÍLIA  
2013  
EDIÇÃO DO AUTOR

**FICHA TÉCNICA:**

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

**SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA**

**DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA, CLASSIFICAÇÃO, TÍTULOS E QUALIFICAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE ENFRENTAMENTO OO TRÁFICO DE PESSOAS**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, 4º andar, sala 429

Brasília – DF

CEP: 70064-900

[www.mj.gov.br/traficodepessoas](http://www.mj.gov.br/traficodepessoas)

Copyright

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Organizadores: Daniela Muscari Scacchetti, Fernanda Alves dos Anjos,  
Gustavo Seferian Scheffer Machado e Inês Virginia Prado Soares

Revisão: João Carlos Rocha Campos

Diagramação: Ministério da Justiça

Edição 1ª edição

Tiragem: 2.000 exemplares

341.27  
B823t

Brasil. Secretaria Nacional de Justiça.

Tráfico de pessoas : uma abordagem para os direitos humanos / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação ; organização de Fernanda Alves dos Anjos ... [et al.]. – 1.ed. Brasília : Ministério da Justiça, 2013.

576 p.

ISBN : 978-85-85820-56-5

1.Direitos humanos. 2. Crime contra a pessoa. 3. Tráfico de pessoa – prevenção. 4.Violência contra a mulher. 5. Direito internacional público.  
I. Brasil. Ministério da Justiça. II. Anjos, Fernanda Alves dos, org.

CDD

Ficha catalográfica produzida pela Biblioteca do Ministério da Justiça

EXPEDIENTE:

Presidenta da República

**Dilma Rousseff**

Ministro de Estado da Justiça

**José Eduardo Cardozo**

Secretária-Executiva do Ministério da Justiça

**Márcia Pelegrini**

Secretário Nacional de Justiça

**Paulo Abrão**

Diretora do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação

**Fernanda Alves dos Anjos**

Diretor Adjunto do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação

**Davi Ulisses Brasil Simões Pires**

Coordenadora de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

**Lucicléia Sousa e Silva Rollemberg**

Equipe de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas

**Angela Regina Cavalheiro Ansilheiro; Franciele da Nóbrega Caeiro; Maria Angélica Santos Sousa; Priscilla Hoffmann Mercadante; Tatiana Tutida Ribeiro Correa.**

<b>11</b>	<b>ALGUMAS PALAVRAS DOS ORGANIZADORES</b>
<b>13</b>	<b>PREFÁCIO</b>
<b>17</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>
<b>21</b>	<b>PARTE I – TRÁFICO DE PESSOAS E JUSTIÇA GLOBAL</b>
<b>23</b>	<b>1. Tráfico de Pessoas: Comércio Infamante num Mundo Globalizado – Priscila Siqueira</b>
<b>43</b>	<b>2. O Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: uma Abordagem Voltada para o Direito Internacional dos Direitos Humanos – Bo Stenfeldt Mathiasen, Elisa de Sousa Ribeiro e Rodrigo Flávio de Ávila Vitória</b>
<b>75</b>	<b>3. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas sob a Ótica dos Direitos Humanos no Brasil – Inês Virgínia Prado Soares</b>
<b>105</b>	<b>4. Tráfico de Pessoas sob a Perspectiva de Direitos Humanos: Prevenção, Combate, Proteção às Vítimas e Cooperação Internacional – Flávia Piovesan e Akemi Kamimura</b>
<b>133</b>	<b>5. Problematizando o Conceito de Vulnerabilidade para o Tráfico Internacional de Pessoas – Ela Wiecko V. de Castilho</b>
<b>155</b>	<b>6. Por Que é Importante Compreender o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas Como uma Política de Estado? – Anália Belisa Ribeiro</b>
<b>177</b>	<b>7. Escravo, Nem Pensar!: Uma Experiência da Sociedade Civil para a Prevenção ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo – Natália Suzuki</b>
<b>195</b>	<b>8. Análise Crítica do Projeto de Lei 2845/2003 – Fábio Ramazzini Bechara</b>
<b>207</b>	<b>9. Tráfico de Pessoas: Da Informação ao Aprendizado – Tatiana Félix</b>
<b>215</b>	<b>10. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil: Perspectivas e Desafios – Fernanda Alves dos Anjos e Paulo Abrão</b>



# SUMÁRIO

## **235 PARTE II – ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS E SUAS MODALIDADES: O OLHAR PARA A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS**

- 237 11. Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Dalila E. M. D. Figueiredo**
- 247 12. Tráfico de Meninas e Mulheres para Fins de Exploração Sexual Comercial: Uma Problemática que Extrapola Divisas Nacionais – Tamara Amoroso Gonçalves**
- 279 13. Tráfico Internacional de Seres Humanos, Prostituição e Vulnerabilidade: Análise Conceitual e Empírica – Daniel de Resende Salgado**
- 313 14. Tráfico Internacional de Modelos Brasileiras para a Índia: Análise de Caso – Jefferson Aparecido Dias**
- 345 15. Deslocamentos Contemporâneos e Tráfico de Pessoas em Cidades Globais: Dilemas, Ações e Solidariedade – Claudia Moraes de Souza**
- 371 16. Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: Quando a Árvore Esconde a Floresta – Camila Baraldi e Deisy Ventura**
- 397 17. A Feminização da Migração e os Desafios das Bolivianas, Peruanas e Paraguaias que Migram para São Paulo – Marina M. Novaes**
- 425 18. O Mergulho da Águia do Oceano: Afirmção Terminológica do Trabalho Escravo Como Meio de Enfrentamento – Gustavo Seferian Scheffer Machado**
- 447 19. A Situação Jurídica do Estrangeiro Vítima de Tráfico de Pessoas no Brasil – Maurício Correali**
- 475 20. O Trabalho Escravo no Contexto do Tráfico de Pessoas: Valor do Trabalho, Dignidade Humana e Remédios Jurídico-Administrativos – Renato Bignami**
- 507 21. Compensação para as Vítimas de Tráfico de Pessoas: Modelos e Boas Práticas na Ordem Internacional – Daniela Muscari Scacchetti**
- 539 22. Tráfico de Pessoas Para Tráfico de Tecidos, Órgãos e Partes de Corpo Humano: Um Mal Social Real, não um Mito – Eliana Vendramini Carneiro**
- 551 23. Panorama Conceitual Sobre o Tráfico de Pessoas para Remoção de Órgãos e Tráfico de Tecidos, Órgãos e Células Humanas: a Modernização Necessária – Daniela Alves Pereira de Andrade**



# ALGUMAS PALAVRAS DOS ORGANIZADORES

O enfrentamento ao tráfico de pessoas é daqueles poucos temas que conseguem unanimidade no que diz respeito à indignação e à perplexidade: como podemos, em pleno século XXI, aceitar que seres humanos sejam escravizados e comercializados?

Das diversas frentes de atuação para combater essa violência que afeta milhões de pessoas no mundo inteiro, uma das que proporciona avanços consistentes a médio e longo prazos é a produção de estudos e a disseminação de conhecimento sobre o tema. A publicação de pesquisas e dados sobre tráfico de pessoas — suas vítimas, as rotas, o modo de agir dos perpetradores, os desafios e perspectivas no enfrentamento — permite novas reflexões e encaminhamentos para a definição de políticas públicas e ao mesmo tempo fornece suportes para ação cotidiana dos diversos órgãos e profissionais que lidam com a matéria em nosso país, seja na prevenção e repressão ao tráfico humano, seja no acolhimento às vítimas.

O livro *Tráfico de Pessoas: uma Abordagem para os Direitos Humanos*, fruto da parceria entre a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e o IEDC – Instituto de Estudos Direito e Cidadania, surge nesse cenário alinhado a diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006. A finalidade da publicação apresentada é contribuir para a cultura de respeito aos direitos humanos, especialmente para a proteção da dignidade e integridade das pessoas em situação de tráfico ou os mais vulneráveis a esta situação. Dividido em duas partes: Parte I – Tráfico de Pessoas e Justiça Global; Parte II – Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e suas modalidades: o Olhar Para a Proteção das Vítimas, o livro busca fortalecer a compreensão de que a temática do tráfico de pessoas só pode ser percebida e enfrentada na perspectiva da proteção e da promoção dos direitos humanos.

Esperamos com esta publicação colocar à disposição da sociedade brasileira mais uma ferramenta para despertar o conhecimento e as discussões sobre o tema no Brasil e prosseguir no objetivo almejado no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, produzindo informações sobre o tráfico de pessoas e subsidiando ações concretas e capacitações.

Daniela Muscari Scacchetti, Fernanda Alves dos Anjos,  
Gustavo Seferian Scheffer Machado e Inês Virginia Prado Soares  
Organizadores

O Brasil é, ao mesmo, tempo exportador e importador de pessoas em situação de tráfico humano. Os desafios para superar essa chaga são inúmeros: desde a necessidade de mudanças legislativas que contemplem as peculiaridades do crime do tráfico, passando pelo fortalecimento institucional e pela necessidade de apoiar e assegurar a sustentabilidade de organizações da sociedade voltadas à proteção dos grupos mais vulneráveis da sociedade. Essa é a conclusão objetiva que se pode extrair do presente livro. Os artigos apresentam resultados de pesquisas sobre as três modalidades mais comuns de tráfico humano no Brasil: as que têm por finalidade a exploração sexual; a voltada à exploração do trabalho; e o tráfico destinado à remoção de órgãos e sua posterior comercialização. Além disso, trazem temas específicos da realidade brasileira, como os processos migratórios dos sul-americanos e a situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Esse não é um problema apenas brasileiro. O tráfico de pessoas afeta grupos vulneráveis nas diversas partes do mundo. Da mesma forma, as redes criminosas se organizam além das fronteiras dos Estados Nacionais. A reação, portanto, deve se dar tanto no âmbito dos Estados como no plano regional e internacional. Em abril de 2011, por exemplo, foi publicada uma nova Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (Directiva 2011/36/UE). Esse documento deixa claro, desde o primeiro considerando do preâmbulo, que o tráfico de pessoas é considerado como uma grave violação aos direitos humanos. A preocupação central dessa diretiva é a proteção das vítimas do tráfico, seu acolhimento, bem como a adoção de medidas preventivas que contribuam efetivamente para acabar com esse tipo de crime. Sob a ótica dos direitos humanos e com a finalidade de acompanhar o fenômeno do tráfico de pessoas, a Diretiva Europeia de 2011 adota um conceito mais amplo de tráfico humano, que inclui novas formas de exploração, como a mendicância forçada, a adoção ilegal, o casamento forçado e a exploração de pessoas para atividades criminosas (pequenos furtos ou roubos, tráfico de drogas etc.).

Por sua vez, no Protocolo de Palermo (2003), concebido no âmbito das Nações Unidas, o tráfico de pessoas (TP) se define como "o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos". Esse Protocolo se apresenta como um instrumento essencial para o combate ao tráfico de pessoas. É certo que a ratificação de tratados e a edição de leis não são suficientes para o enfrentamento ao comércio de pessoas, ou a qualquer outra modalidade criminosa, mas possibilita o cumprimento dos três eixos de atuação: prevenção, repressão e atendimento às vítimas.

# PREFÁCIO

A leitura dos mencionados documentos demonstra a complexidade desse tipo de violação aos direitos humanos, bem como estabelece a principal característica do tráfico, que é a violência contra a pessoa. Nesse sentido, um caso de tráfico no Brasil é muitíssimo semelhante aos que acontecem em outras partes do mundo.

Num contexto de evolução do direito internacional dos direitos humanos, como fica patente em *Tráfico de Pessoas: uma Abordagem para os Direitos Humanos*, o avanço no enfrentamento ao tráfico de pessoas exige uma ação coordenada do Estado e da sociedade. O trabalho de natureza acadêmico aqui apresentado nos auxilia a compreender a dramaticidade e complexidade do fenômeno por meio da apresentação de dados relevantes sobre esse tipo de crime, como rotas, exploração por gênero, por idade, por classe social, por atividade econômica etc. Nessa medida, é um instrumento fundamental para orientar o caminho a ser seguido pelas autoridades responsáveis pelo enfrentamento dessa questão.

O combate ao crime organizado para explorar pessoas como mercadoria lucrativa apenas poderá funcionar se o foco central das diversas iniciativas for a proteção do ser humano que sofre a exploração. Essa é uma posição de princípio. Necessário, portanto, o estabelecimento de um amplo conjunto de estratégias coordenadas, que vão da reforma institucional a programas de educação, voltados à prevenção, à proteção da integridade e dignidade das pessoas vulneráveis a essa prática criminosa, assim como à responsabilização dos envolvidos. As experiências mais bem sucedidas no campo da promoção dos direitos humanos dependem do estabelecimento de estratégias multidimensionais, que não se limitam à reforma legislativa. Indispensável que diversos setores da sociedade e as diversas agências governamentais estejam articulados. Com o tráfico de pessoas não é diferente.

Os coordenadores deste livro, bem como os diversos colaboradores, deixam claro que o tema do tráfico de pessoas não pode ser tratado apenas de uma perspectiva criminal. Há uma vítima por trás disso, que merece cuidados e o restabelecimento de sua dignidade. Destacam, ainda que, em algumas circunstâncias, o próprio traficante pode ter passado por uma situação de tráfico e ser uma espécie de vítima do sistema. Por isso, o enfrentamento ao tráfico não pode ser simplificado à questão da repressão e do processo criminal. A complexidade desse fenômeno vai muito além.

Gostaria de destacar neste prefácio não apenas as virtudes deste livro, mas também o engajamento daqueles que o organizaram. A ação de Daniela Muscari Scacchetti, Fernanda Alves dos Anjos, Gustavo Seferian Scheffer Machado e Inês Virgínia Prado Soares não se limita à análise acadêmica deste ou de outros temas relevantes no campo dos direitos humanos. A militância e experiência profissional na promoção dos direitos humanos deste grupo é vasta e relevante. Cumprir destacar o trabalho desses profissionais junto ao IEDC – Instituto de Estudos Direito e Cidadania, ONG que tem abordado esse tema como prioritário, com projetos de caráter

pedagógico, além de integrar o Comitê Estadual Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado de São Paulo. E, ainda, destacar a relevante parceria da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça para a concretização desta publicação, com especial menção à dedicação da Diretora do Departamento do Justiça, Fernanda Alves dos Anjos.

Creio que não é por acaso que os organizadores assumiram o desafio de reunirem nesse oportuníssimo volume Tráfico de Pessoas um expressivo conjunto de juristas, jornalistas, psicólogos e outros profissionais que lidam com o tema para demarcarem as vias para o enfrentamento do problema do tráfico de pessoas sob a perspectiva de direitos humanos. Trata-se de uma formidável contribuição para que o Brasil avance nesse campo.

Cumprir dizer que a simples elucidação do tema e a reflexão sobre o problema já constituiriam, em si, uma forma de prevenção. Este livro, porém, vai além: pela qualidade das propostas que alinhava, trata-se de uma importante contribuição para que a sociedade brasileira possa enfrentar uma das formas de violação mais antigas e graves aos direitos da pessoa humana.

**Oscar Vilhena Vieira**

Diretor da Faculdade de Direito da FGV-SP





O TSH – Tráfico de Seres Humanos é um atentado contra a humanidade, consubstanciado em uma agressão inominável aos direitos humanos, porque explora a pessoa, limita sua liberdade, despreza sua honra, afronta sua dignidade, ameaça e subtrai a sua vida. Trata-se de atividade criminosa complexa, transnacional, de baixos riscos e altos lucros, que se manifesta de maneiras diferentes em diversos pontos do planeta, vitimizando milhões de pessoas em todo o mundo de forma bárbara e profunda, de modo a envergonhar a consciência humana.

As práticas associadas ao tráfico de pessoas — como o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares, a servidão por dívida, a exploração sexual e a prostituição forçada, a remoção de órgãos, o casamento servil, a adoção ilegal, entre outras —, por constituírem graves violações aos direitos humanos, devem ser tratadas como crimes lesa-humanidade.

Crime multifacetado, o TSH advém de uma multiplicidade de questões, realidades e desigualdades sociais. Quase sempre, a vítima se encontra fragilizada por sua condição social, tornando-se alvo fácil para a cadeia criminosa de traficantes que a ludibria com o imaginário de uma vida melhor. Aproveitando-se de sua situação de vulnerabilidade e da ilusão de um mundo menos cruel, transforma a vítima em verdadeira mercadoria. A crise mundial, causa do aprofundamento da pobreza e das desigualdades, cria espaços para o fomento das mais diversas formas de exploração mediante o comércio de seres humanos.

Configura-se o delito com o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de uma pessoa por coerção, força ou outra fraude, com a finalidade de exploração, que incluirá, no mínimo, a da prostituição ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos, de acordo com Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (Protocolo de Palermo, 2000).

Pesquisas demonstram que as mulheres, as crianças, os adolescentes e as travestis são alvos preferenciais deste crime quando a prática tem por fim a exploração sexual. Porém, em todas as modalidades de TSH, as vítimas, em geral, são jovens, de baixa renda, pouca escolaridade, sem oportunidade nem perspectiva de melhoria de vida e provenientes de lugares e de regiões pobres.

O problema deve ser tratado como Política de Estado, pois o enfrentamento ao TSH depende de uma grande mobilização da sociedade e das instituições. Está afeto e exige ações de cooperação, coordenadas e integradas, de diversas áreas como saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social, turismo, entre outras. Nesse diapasão, a sociedade civil mundial e os governos democráticos devem promover o enfrentamento ao TSH, focando na prevenção, atenção às vítimas, repressão e responsabilização dos autores, em cumprimento ao que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Assembleia Geral das Nações Unidas, que tem em seu preâmbulo a consideração de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família



# APRESENTAÇÃO

humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Toda pessoa é sujeito dos direitos humanos fundamentais e inalienáveis, independentemente de sexo, gênero, raça, etnia, classe social ou nacionalidade. Compreendem-se por “direitos humanos” aqueles inerentes aos indivíduos pela sua condição humana, independentemente da sua relação com determinado estado, sendo oponíveis inclusive contra este, quando concebidos e assegurados constitucionalmente.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana como valor primordial, dando coesão ao texto constitucional a fim de direcionar a interpretação de todas as normas que o incorporam (art. 1º). Vários direitos e garantias individuais foram enumerados nos primeiros capítulos da Lei Maior, aos quais foi outorgado o status de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV), com foco nos direitos humanos. De acordo com o § 1º do artigo 5º, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. O § 2º do artigo 5º dispõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Nesse sentido deve ser interpretada a incorporação ao Sistema Jurídico Brasileiro da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e seus protocolos adicionais relativos ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea e à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, após a publicação dos decretos presidenciais 5.015, 5.016 e 5.017/2004, a partir dos quais o Brasil passou a tratar a questão do TSH como Política de Estado. Há na Política Nacional e no I Plano Nacional de Enfrentamento um tríptico enfoque norteador de seus fins: a prevenção ao tráfico, com ênfase nos grupos vulneráveis e na inibição de ações dos aliciadores; a repressão, consistente no combate direto aos traficantes, com aplicação de sanções cabíveis e desarticulação das redes criminosas; e ainda a atenção às vítimas, com amparo psicológico, jurídico e assistencial, de forma geral, aos que se livram da exploração e encontram dificuldades para regressar à sua origem e reinserir-se na sociedade.

Muitos anos após ratificar a Convenção de Palermo, por meio da qual assumiu compromissos para o enfrentamento ao TSH, o Brasil, contudo, ainda não possui leis suficientes e adequadas ao cumprimento de sua obrigação, com medidas eficazes para a prevenção do crime, a proteção às vítimas e a responsabilização dos envolvidos. Há uma urgente necessidade de modificação e aperfeiçoamento da legislação penal para tratamento da questão, mediante a edição de lei especial, com a criação de tipos penais de conteúdo variado que contemplem todas as modalidades do crime de tráfico de pessoas, incluindo qualquer forma de exploração, com foco na proteção da dignidade da pessoa humana e adequada reprimenda, que abranja

indenização, atenção e proteção às vítimas, desde o depoimento sem dano, perdimento de bens dos condenados e sua inclusão em cadastros negativos, dentre outras sanções. Tais medidas fortalecerão as ações de enfrentamento ao TSH no Brasil na perspectiva da promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, em face das recomendações dos organismos internacionais e das obrigações assumidas pelo país.

A capacidade de articulação das organizações criminosas dificulta sobremaneira o enfrentamento a esse crime hediondo, tornando o comércio de humanos o terceiro negócio ilícito mais rentável no mundo, superado apenas pelo tráfico de drogas e contrabando de armas. Há dificuldades comuns a todos os países, algumas inerentes ao TSH — como a invisibilidade, o não reconhecimento da vítima a respeito desta sua condição e sua desconfiança quanto aos órgãos de repressão, complexidade do delito, superposição de redes de tráfico e redes de migração — e outras decorrentes do fato de se tratar de crime transnacional, que exigir a cooperação policial e jurídica, nacional e internacional. Importante que todos os envolvidos no combate ao TSH, não somente o Poder Executivo Federal, mas também os poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, polícias, estados, municípios, sociedade civil, organismos internacionais e outros países potencializem as ações executadas afetas à questão. Resiliência e tenacidade são fundamentais nessa verdadeira guerra em favor dos direitos humanos.

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 consequente 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.

Tratando-se de uma questão complexa, sua compreensão demanda uma série de estudos e pesquisas. Em tal contexto e no atual cenário brasileiro, em que o tema passa a fazer parte da agenda da sociedade, o lançamento deste livro, composto de uma coletânea de artigos sobre TSH, numa abordagem para os Direitos Humanos com foco na Justiça Global e um olhar para a Vítima, e com a participação de importantes autoridades no assunto, das mais diversas áreas de

atuação, mostra-se alvissareiro, como instrumento de disseminação e discussão do tema no meio acadêmico, de conscientização e sensibilização dos componentes da rede de enfrentamento, especialmente os de atendimento às vítimas e membros das instituições de repressão e responsabilização dos agentes; como ferramenta para a cadeia de prevenção, composta de educadores, conselheiros tutelares, assistentes sociais, psicólogos etc., além de servir de alerta para potenciais vítimas, constituindo-se em especial subsídio para os que lidam com o tema no dia a dia.

A iniciativa merece o reconhecimento e o aplauso de todos que temos compromisso com a causa dos direitos humanos!

### **Rinaldo Aparecido Barros**

Magistrado do Tribunal de Justiça de Goiás. MBA em Poder Judiciário pela FGV – Direito/RJ. Coordenador do Acordo de Cooperação Técnica entre CNJ e TJGO e membro do Grupo de Trabalho do CNJ – Conselho Nacional de Justiça para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Membro do Comitê Executivo do Estado de Goiás da Rede Nacional de Cooperação Judiciária idealizador do site <[www.traficodepessoas.org](http://www.traficodepessoas.org)>





# **PARTE I – TRÁFICO DE PESSOAS E JUSTIÇA GLOBAL**



# **1. TRÁFICO DE PESSOAS**

## **COMÉRCIO INFAMANTE NUM MUNDO GLOBALIZADO**

***Priscila Siqueira***<sup>1</sup>

---

1 – Jornalista especializada em questões ambientais e de gênero, foi articuladora política do SMM – Serviço de Prevenção ao Tráfico de Mulheres e Meninas.



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

Tal definição está contida no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, também conhecido como Protocolo de Palermo. Segundo ele, é irrelevante o consentimento da vítima em toda e qualquer situação na qual estiver configurado o delito (ONU, 2000, art. 2º, § 7º).<sup>2</sup>

Parece um conto fantástico de Kafka, mas infelizmente não é. Em pleno século XXI, há mais pessoas em situação de escravidão em nosso planeta do que já foi registrado na história da humanidade. O tráfico de pessoas (TP) tem uma de suas causas no modelo de globalização instituído mundialmente, que se revela extremamente concentrador de riquezas em algumas regiões do planeta e em algumas classes sociais. O outro lado de tal realidade é a miséria de camadas da população mundial cada vez mais excluídas de qualquer processo de desenvolvimento.

Na entrada da sede da ONU – Organização das Nações Unidas em Nova Iorque, havia um enorme cartaz que remonta a uma “assassina silenciosa”. Esta assassina nada mais é que a fome mundial e suas consequências, que matam um adulto a cada cinco segundos e uma criança a cada três segundos, perfazendo um total de cerca de 24 mil pessoas diariamente. Poucos, talvez, tenham consciência do que ocorre no continente africano nos dias de hoje no que diz respeito à fome que grassa por lá.

---

2 - Em 15/11/2000, a AGNU adotou o Protocolo de Prevenção, Supressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, conhecido por Protocolo de Palermo, suplementando a Convenção Contra o Crime Transacional Organizado das Nações Unidas. O objetivo dessa Convenção é promover a cooperação a fim de se enfrentar mais efetivamente esse crime, instaurando uma linguagem e uma legislação global que define o que é tráfico de pessoas.



Essa diferenciação entre as diversas regiões do globo faz com que contingentes cada vez maiores de pessoas saiam de suas terras em busca de melhores condições de vida em outras regiões, num crescente fluxo migratório. É o que ocorre, por exemplo, com a menina moradora no interior de um estado do nordeste brasileiro, cuja família atende às solicitações de uma “madame” da capital, prometendo trabalho e estudo para ela, e permite que a criança a acompanhe. Para seus pais, as promessas da senhora se concretizariam no futuro que eles não podem dar a sua filha. O que não sabem é da grande probabilidade de a menina ter uma jornada de mais de dez horas por dia, sem qualquer possibilidade de estudo, pois o trabalho doméstico infantil ocupa o primeiro lugar no ranking da exploração do trabalho escravo de crianças no Brasil.

Essa menina está em situação de vulnerabilidade para ser usada sexualmente pelos homens da casa e, caso engravide, ser lançada no meio da rua. Se for bonita, de Fortaleza, Salvador ou Recife, poderá ser enviada para o “sul maravilha” para ser explorada nas ruas de São Paulo ou Rio de Janeiro. Se agradar a seus “proprietários”, poderá acabar nas ruas das cidades espanholas, portuguesas, suíças ou italianas... É por isso que a professora Maria Lúcia Leal, da Universidade de Brasília, afirma que a rota do tráfico é a rota do dinheiro.

O número de pessoas existentes no mundo em situação análoga à da escravidão, ou a cifra correta de quantas pessoas são traficadas por ano, permanece uma incógnita. Evidentemente, como se trata de um crime e, portanto, não ser passível de contagem direta, seu cálculo se faz em cima de projeções. É óbvio que, se o IBGE não pode fazer uma pesquisa perguntando a um traficante quanto de maconha ou cocaína ele vende diariamente, o mesmo acontece com o tráfico humano.

Segundo a apresentação feita pela UNICEF – Organização das Nações Unidas para a Infância no Primeiro Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizado na cidade de Estocolmo, Suécia, de 27 a 31 de agosto de 1996, um milhão de crianças desapareceriam no mundo anualmente. Esse congresso foi realizado pela própria UNICEF, por organizações não governamentais que trabalham com a criança e são ligadas a ela e o governo da Suécia, por intermédio da rainha Sílvia.<sup>3</sup>

---

3 – Anais do Primeiro Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, 27-31/08/1996,

O destino das crianças traficadas seria desde a adoção ilegal até a exploração sexual comercial ou o tráfico de órgãos. Na ocasião, foi denunciada a existência de creches no norte da África onde as crianças eram depositadas, esperando o pedido de um órgão de algum compatível que iria receber o referido órgão. Essas “creches” seriam conhecidas como “casas de desmanche”.

Há dados da ONU afirmando que de um a quatro milhões de pessoas são traficadas todos os anos no mundo.<sup>4</sup> Por outro lado, a OIT – Organização Internacional do Trabalho publicou em 2005 o relatório denominado “Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado”, em que afirma que essa cifra é de dois milhões e quatrocentas mil pessoas traficadas por ano.<sup>5</sup> Somente na América Latina, a cifra de vítimas usadas para o trabalho escravo seria de 250 mil pessoas.

A OIT afirma que 43% dessas vítimas são usadas na exploração sexual comercial e 32% na exploração econômica. As demais – 25% dessas pessoas – são traficadas para uma combinação dessas duas formas de escravidão ou por razões indefinidas. Para a OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa, 2,6 milhões de pessoas são traficadas anualmente no mundo, sendo que 800 mil delas para mão de obra em trabalhos forçados<sup>6</sup>. Já a Secretaria Federal de Polícia da Suíça afirma que nesse país há entre 1.500 a três mil mulheres em situação de escravidão e muitas delas são brasileiras. Conforme essa Secretaria, cada mulher chega a dar um lucro de 120 mil euros anuais para seu explorador.

No workshop sobre Tráfico de Seres Humanos, realizado pelo Comitê Paulista de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, na Secretaria da Justiça do Estado de São Paulo, em 16 de dezembro de 2008 o cônsul do Governo dos Estados Unidos em São Paulo, P. Tinsley, afirmou que 800 mil pessoas são traficadas anualmente para esse país.

O TP gera um lucro de proporções fantásticas. É ainda a ONU que afirma ser esse crime a terceira fonte ilegal de lucro no mundo, perdendo para o tráfico de armamentos e o de drogas. O tráfico de pessoas renderia 12 bilhões de dólares ao ano.

---

Estocolmo, Suécia.

4 - *Worldwide Trafficking Estimates by Organizations*.

5 - OIT. *Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual*. Coord. SÉRVULO DA CUNHA, Cláudia. Brasília, 2005.

6 - Agência de Notícias EFE, citado no Diário da Manhã de Goiânia.

Porém, o relatório da OIT<sup>7</sup> já mencionado anteriormente afirma que a atividade de venda de pessoa dá um lucro anual de cerca de 31,6 bilhões de dólares. Tal cifra, com certeza, faz com a o TP seja mais rendoso que o tráfico de drogas. O documento da OIT declara que os países industrializados respondem pela metade dessa soma (15,5 bilhões de dólares); a Ásia por 9,7 bilhões de dólares; o Leste Europeu por 3,4 bilhões de dólares; o Oriente Médio por 1,5 bilhões de dólares; a América Latina por 1,3 bilhões de dólares e a África Subsaariana por 159 milhões de dólares.

### **Modalidades e Posição Brasileira**

O tráfico de pessoas pode ocorrer dentro de diversas modalidades. Há o tráfico para a exploração sexual comercial, que incide majoritariamente sobre mulheres e crianças do sexo feminino, com forte conotação na abordagem de gênero. Há o tráfico para o trabalho escravo, como o detectado nas fazendas do Pará ou nas confecções do Brás ou Bom Retiro, na capital paulista. A Audiência Pública que aconteceu na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em novembro de 2009, numa iniciativa de sua Comissão de Direitos Humanos, mostrou que o tráfico de órgãos e tecidos é um crime que também ocorre no território paulista.<sup>8</sup>

O ex-deputado Neucimar Fraga, que presidiu a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal, realizada em 2004, sobre tráfico de órgãos no Brasil, constata a dificuldade de denunciar esse crime, tido como “lenda urbana”. O jurista Hélio Bicudo, presidente da Fundação Interamericana de Direitos Humanos, admite que a dificuldade de enfrentar esse tipo de crime deve-se ao fato de não existir no Código Penal brasileiro o crime do tráfico de órgãos.<sup>9</sup>

A Declaração de Istambul sobre Tráfico Órgãos e Turismo de Transplante, de maio de 2008, representou o consenso de 150 representantes de organismos científicos e médicos de todo o mundo, membros de governos, cientistas sociais e especialistas em questões éticas. Segundo a declaração, os países do globo

---

7 - OIT. Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual. Coord. SÉRVULO DA CUNHA, Cláudia. Brasília, 2005.

8 - Audiência Pública sobre tráfico de órgãos e tecidos – Comissão de Direitos Humanos, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 11/2009.

9 - Folha Universal, reportagem “A sangue frio”, 07/03/2010.

terrestre precisam de um enquadramento jurídico e profissional para reger as atividades de doação e de transplantes de órgãos, bem como um sistema de supervisão regulamentar transparente que assegure a segurança de doadores e de receptores e a aplicação de normas e proibições de práticas não éticas.

Na oitava Conferência Internacional sobre Bioética, realizada em maio de 2012, numa organização, entre outros, do Centro Universitário São Camilo, ficou claro que o Brasil faz parte dos cinco *hot points* existentes no mundo para se conseguir um órgão a ser transplantado. Conforme a professora da Universidade de Bekerley, na Califórnia, Nancy Scheper-Hughes, uma das maiores conhecedoras do assunto em nível mundial, os transplantes frutos da compra ou roubo de órgãos se dão onde haja um alto nível de tecnologia médica e uma falta de fiscalização ou corrupção nesse processo.

O tráfico de pessoas para adoção ilegal de crianças, para casamento servil ou o tráfico das travestis são outras modalidades desse crime infamante. Barry Wolf é um advogado inglês que coordena a SOS Dignity, ONG envolvida na luta pelos direitos humanos dos transexuais no Brasil. Sua entidade tem um enorme registro das violências sofridas por essas pessoas e os casos de sua exploração em países europeus.

O Brasil ocupa uma posição extremamente interessante — para não se dizer cruel — dentro do contexto mundial desse crime. Nós somos considerados os maiores “exportadores”, nas Américas, de mulheres, adolescentes e meninas para a indústria do sexo nos países do Primeiro Mundo. Por outro lado, nós também “consumimos” escravos. O que acontece com a indústria da confecção na capital paulista é um exemplo: nas numerosas oficinas de costura do Brás ou Bom Retiro, existe um grande contingente humano trabalhando em condições idênticas à escravidão, oriundos de outros países latino-americanos como Bolívia, Peru, Paraguai ou até mesmo a Coreia. Regra geral são oficinas com trabalho terceirizado que empresários coreanos. É a própria Polícia Federal que denuncia o trabalho escravo com uma jornada de 16 a 18 horas por dia em algumas confecções da região. A denúncia aconteceu na Audiência Pública 1179/05, realizada em 17/08/2005, dentro da Comissão da Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, em Brasília.

A psicóloga Anália Ribeiro, antiga presidente do Comitê Paulista de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, sediado na Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo, relata ter sido detectado trabalho escravo em oficinas de costura, envolvendo imigrantes bolivianos não documentados, na cidade de Americana, no interior paulista.<sup>10</sup>

Por outro lado, a enorme extensão da fronteira seca de nosso país, que faz divisa com a maioria dos outros países latino-americanos, facilita tanto a “importação” quanto a “exportação” de pessoas para o tráfico. É o que admitem as ONGs e autoridades policiais que trabalham nas regiões fronteiriças com a Bolívia, Paraguai, Uruguai, Peru ou Argentina. Em algumas dessas fronteiras, o que nos separa de outro país é uma rua por onde a pessoa traficada é facilmente carregada.

Muitas crianças e adolescentes brasileiras são levadas para os países vizinhos a fim de serem exploradas sexual e comercialmente, o mesmo acontecendo aqui com crianças e adolescentes desses mesmos países.

Em fevereiro de 2008, a Polícia Federal prendeu uma quadrilha que trazia jovens traficadas oriundas da Coreia para atender sexualmente os empresários coreanos do bairro do Bom Retiro, na capital paulista. Esse foi um exemplo claro que mostra nossa posição de “compradores” ou “demandadores” de pessoas em situação de escravidão.

O Brasil é também um território de transição. Muitas pessoas de outros países sul-americanos que são traficadas para Europa ou outras regiões ricas do planeta permanecem um tempo em nosso território esperando condições para poder viajar.

Finalmente, o tráfico interno é intenso no Brasil. E tal modalidade de tráfico de pessoas incide grandemente sobre as crianças. *Na pesquisa “Tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual no Estado da Bahia”,* publicada em outubro de 2008, numa realização do Instituto Winrock Internacional, mostra uma realidade preocupante: a queda sistemática da idade média de crianças exploradas sexual e comercialmente, sendo comum encontrarem-se crianças de nove anos de idade nessa situação.<sup>11</sup>

10 - Reunião do Comitê Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Litoral Norte Paulista, São Sebastião/SP, 13/10/2010.

11 - Pesquisa Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no estado da Bahia. Realização: Instituto Winrock Internacional. Apoio: OAK Foundation; Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia e

Outro dado auferido nessa pesquisa que cobriu as cidades de Salvador e Feira de Santana: não são os turistas estrangeiros os maiores consumidores dessas crianças e adolescentes de ambos os sexos. Os estrangeiros representam um percentual de 17,9 % dos casos, ao passo que os turistas brasileiros somam a 43,6% deles. As pessoas locais — também brasileiras — compõem os restantes 38,5%.

O livro *Meninas da Noite*, do jornalista Gilberto Dimenstein, escrito na década de 1990, denuncia a venda de adolescentes e crianças para exploração sexual nos garimpos de Serra Pelada, no Pará e nos bordéis da região norte brasileira. Um de seus testemunhos é de uma garota de 15 anos que saiu de sua cidade — Altamira, no Pará — com a promessa de emprego, indo acabar num bordel em outra cidade, chamada Cuiú-Cuiú. Essa adolescente conseguiu fugir se embrenhando na floresta e relatou ao repórter ter de dormir com vários homens por noite, caso contrário, apanhava “e apanhava muito”.<sup>12</sup>

### **História do Tráfico de Pessoas no Brasil**

O tráfico de pessoas faz parte da história de nosso país. Não se trata só do tráfico negreiro, que perdurou até o século XIX, mas também de mulheres estrangeiras traficadas para a prostituição, as famosas “francesas”, que vieram para o Brasil no final do século XIX e início do século XX.

Essas mulheres eram conhecidas como “gallinas” ou “franchuchas”, oriundas de inúmeras regiões da França. Às vezes menores de idade, vinham sem qualquer informação sobre o tipo de atividade ou vida que iriam levar na América do Sul.<sup>13</sup> As cidades sul-americanas como Buenos Aires, Montevideu, Rio de Janeiro e São Paulo conheciam então um grande crescimento e buscavam a todo custo a modernidade europeia. Daí a abertura de numerosos bordéis e casas noturnas nessas cidades.

Tanto o tráfico quanto a prostituição ocorridas eram comandados por estrangeiros de várias nacionalidades, com destaque especial para os franceses

---

OIT - Organização Internacional do Trabalho, 10/2008.

12 - DIMENSTEIN, Gilberto. *Meninas da Noite. A prostituição de meninas escravas no Brasil*. 16<sup>a</sup> ed. SP: Ática, 2009, p. 127.

13 - RAGO, Margareth. *Os prazeres da noite: prostituição e códigos da sexualidade feminina em São Paulo, 1890-1930*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991, p. 268.



e poloneses. Esses últimos viajavam para as aldeias pobres da Romênia, Polônia, Áustria, Hungria e Rússia, lugares afetados por problemas econômicos e perseguições religiosas. Normalmente, propunham casamento às famílias dessas jovens mulheres e se apresentavam como comerciantes que haviam enriquecido na América do Sul.<sup>14</sup>

Houve um grande número de jovens judias aliciadas entre as populações miseráveis dessas regiões. A sociedade Zwig Migdal, composta por judeus que se apresentavam às famílias dessas garotas e as pediam em casamento, foi fundada na Polônia em 1904 com o nome de Sociedade Israelita de Socorros Mútuos Varsóvia. Essa sociedade estendeu seus negócios para a América do Sul em 1906. O assunto foi durante muito tempo considerado tabu, as mulheres eram traficadas por grupos criminosos também de origem judaica.<sup>15</sup>

Entretanto, a saga dessas prostitutas, também conhecidas como as “polacas judias”, ou das “francesas”, foi pontual e sem a dimensão global do TP que ocorre na atualidade. Já no século XIX, Karl Marx afirmava que no capitalismo “tudo é mercadoria”. Na sociedade globalizada em que vivemos, o TP tem dimensões comerciais como a da linha montagem de uma multinacional.

No caso do tráfico para a exploração sexual comercial, por exemplo, existem máfias que se estendem desde as pessoas aliciadoras — que ganham “por cabeça” aliciada — até as que fornecem documentos como identidade, muitas vezes com idade falsificada, e o passaporte para a viagem ao exterior; os que atuam nas empresas de turismo para compra de passagem, roupas e dinheiro para as garotas passarem na alfândega; os que as recebem no país de origem, os proprietários das casas onde as traficadas vão trabalhar e os que vigiam as vítimas.

Há um estudo realizado por uma ONG ligada à Igreja Católica, formada pelas Congregações Femininas (UISG) e que tem assento na ONU, mostrando o custo da viagem de uma mulher aliciada entre o Brasil e uma cidade como Madri ou Lisboa. Assim que chega ao país de destino, há sempre uma pessoa esperando por ela que lhe tira o dinheiro fornecido no Brasil e retém seu

14 - ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. Nos bastidores da migração: o tráfico de mulheres no Brasil dos séculos XIX e XX. A cidadania em debate: tráfico de seres humanos. Fortaleza: UNIFOR, 2006, p. 71.

15 - Citado em Sonhos Tropicais, Moacyr Scliar, em entrevista ao Jornal Medicina, 11/2002.

passaporte. Desta forma, elas são obrigadas a começar a “saldar sua dívida” imediatamente. Nesse caso não há descanso para se recomprem do *jet leg*...

A ONG dividiu o preço que a traficada tem de pagar pelas despesas a ela apresentadas pela viagem pelo preço do programa a ser pago para ela. O resultado auferido mostra que a mulher terá de ter 4.500 relações sexuais para pagar a conta. Como não consegue saldar a dívida numa semana, ou num mês, ela continua contraindo novas dívidas, já que para comer e morar ela depende do dono do bordel. Conclusão: assim como o peão que trabalha na fazenda e só pode comprar na venda do patrão, ela nunca salda sua dívida, ficando prisioneira nessa estrutura perversa.

Um documento redigido em 2002 pela UISG cita o testemunho de um proxeneta canadense dado à revista MacLeans que demonstra a extensão do lucro que uma mulher pode dar a seu explorador e a indignidade da situação. Ele diz que prefere “mil vezes vender uma mulher a vender armas ou drogas, pois armas e drogas a gente só vende uma vez, ao passo que a mulher a gente vende e revende até ela morrer de AIDS, ficar louca ou se matar”.

### **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas**

Para a Organização das Nações Unidas, o tráfico humano é o pior desrespeito aos direitos inalienáveis da pessoa humana. Isso porque, por mais oprimido e ferido que qualquer pessoa esteja numa situação de abandono, assim mesmo ela continua a ter sua identidade pessoal. Já a vítima do tráfico humano é “coisificada”, passada de pessoa à condição de mercadoria. Ela tem sua identidade humana desconstruída.

A abordagem correta sobre o tráfico de pessoas nos dá um amplo leque de implicações desse crime que envolve todas as nações do planeta. Como o tráfico de pessoas é um tipo de migração, está intimamente interligado às questões migratórias atuais. Por outro lado, como a maioria de pessoas traficadas — sejam mulheres, adolescentes ou crianças — pertence ao sexo feminino, o tráfico humano tem profundas implicações com as questões de gênero.



No Brasil, uma parcela significativa das pessoas vítimas do TP é constituída de afrodescendentes.<sup>16</sup> Daí sua abordagem vinculada também às questões de raça/etnia. Mas o que caracteriza o tráfico humano é seu profundo desrespeito aos inalienáveis direitos da pessoa humana. Nesse crime, o ser humano se torna mercadoria de consumo e troca, perdendo ontologicamente sua condição de *pessoa*.

Para a ONU, o tráfico de pessoas é o pior desrespeito aos direitos humanos que possa ocorrer no planeta, porque explora a pessoa humana, degrada sua dignidade, limita sua liberdade de ir e vir. O tráfico de pessoas é, enfim, causa e consequência de violações de direitos humanos.

## Migração

A queda do muro de Berlim, em 1989, foi cantada mundialmente como a inauguração de uma nova era de convivência além de fronteiras político-sociais e divisões armadas, afirma a professora Mary Garcia Castro, da Universidade Católica de Salvador, Bahia.

No entanto, nunca presenciamos tantos muros separando populações de um mesmo território. Levantar um muro, uma barreira, se constitui numa das soluções que os modernos Estados vêm acionando para tentar impedir a entrada de imigrantes considerados ilegais. O que se observa são políticas repressivas em relação à migração não desejada nos países ricos, defendidas, inclusive, em nome do combate ao tráfico de pessoas.<sup>17</sup>

Por exemplo, um muro divide as duas Coreias; desde 1974, um muro separa a parte turca da grega na ilha Chipre; na Cisjordânia, em 2002, teve início a construção de um muro durante o governo do premier israelita Ariel Sharon, para evitar a entrada de palestinos em Israel. Isso apesar de o Tribunal de Haya o ter declarado ilegal já em 2004.

A partir de 1990, barreiras imensas foram construídas entre as cidades espanholas de Melilla, Ceuta e Marrocos, no norte da África, para evitar a

16 - CASTRO, Mary Garcia. Violações internacionais e violações de direitos humanos hoje. Tráfico de pessoas: uma abordagem política. Uma publicação do Serviço à Mulher Marginalizada. SMM, 10/2007.

17 - CASTRO, Mary Garcia. Violações internacionais e violações de direitos humanos hoje. Tráfico de pessoas: uma abordagem política. Uma publicação do Serviço à Mulher Marginalizada. SMM, 10/2007.

entrada de imigrantes indocumentados e o contrabando. O de Melilla mede onze quilômetros de extensão e tem três metros de altura. O de Ceuta tem 8,2 quilômetros de comprimento e entre três a seis metros de altura.

O senado norte-americano aprovou a construção de um muro reforçado por duplas barras de ferro de cerca de 1.200 quilômetros ao longo da fronteira sul do país, com o México. Como observa Philippe Thureau-Dangin, no editorial do Courrier International de 19/10/2006, “o muro será construído com mão de obra latina, clandestina ou não”.

Para a professora Mary Castro, o migrante é uma das antigas figuras da humanidade — aquele que se move, que passa fronteiras, que, aliás, se confunde com o fazer cultura, modelar nações e a quem se deve tanto da história do acúmulo de capitais econômico, cultural, político e social. Entretanto, na atualidade, o migrante tem sido alvo de singular ataque, repressão e discriminação. A Comunidade Europeia abre-se aos seus, abole fronteiras internas e reforça barreiras externas, repelindo os “extracomunitários”.<sup>18</sup>

No ano de 2008, foi aprovada pela Comunidade Europeia uma legislação extremamente restritiva contra a migração no continente, denominada “Diretiva de Retorno”. Segundo essa Diretiva, que seria posta em prática a partir de 2010, os filhos menores de idade podem ser separados de seus pais e as pessoas podem ficar até um ano e meio retidas enquanto as autoridades decidem seu destino. Ainda mais: expulso de um país, o migrante é expulso por pelo menos cinco anos de qualquer país da União Europeia.

Organizações internacionais em prol dos Direitos humanos vêm se manifestando contra a xenofobia e hipocrisia de países que se fecham aos tidos “menos aptos”, mas que facilitam a migração seletiva em favor do capital.

## **Raça/Etnia**

A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), publicada em 2003 pelo Centro de Referência de Estudos e Ações em favor da Criança e Adolescente

---

18 - CASTRO, Mary Garcia. Violações internacionais e violações de direitos humanos hoje. Tráfico de pessoas: uma abordagem política. Uma publicação do Serviço à Mulher Marginalizada. SMM, 10/2007.

(CECRIA) da Universidade de Brasília,<sup>19</sup> mostra que grande parte das mulheres brasileiras “exportadas” para a exploração sexual comercial é afrodescendente. Portanto, a análise sobre as questões de raça e etnia em nosso país se faz necessária se quisermos enfrentar o tráfico humano no Brasil.

A escravidão negra no Brasil deixou um ranço cultural de opressão que permeia toda a nossa sociedade. Por razões históricas já bastante discutidas e analisadas, os negros foram alijados do processo de desenvolvimento na sociedade, apesar de terem sido eles os reais construtores de nosso país.

O Brasil foi o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão e o penúltimo a abolir o tráfico transatlântico. Milhares de homens e mulheres foram trazidos para o país como mercadoria, e até hoje essa experiência está inscrita em todos os aspectos das relações sociais. Para a socióloga Lúcia Xavier, ativa militante nos direitos humanos envolvendo as questões relativas à de raça e etnia, a escravidão e conseqüentemente o tráfico estava baseado na noção de humanidade dos africanos — que teoricamente não a tinham — e, ao mesmo tempo, na construção de relações de hierarquização e subordinação de grupos considerados inferiores, primitivos, bárbaros, não civilizados, incapazes de produção intelectual e cultural.<sup>20</sup>

É por isso que grande parte da população afrodescendente compõe camadas mais pobres da população, com subempregos menos bem pagos, morando em condições precárias e sendo mais vulnerável ao tráfico de pessoas. A Pestráf mostra que o perfil das jovens traficadas em nosso país é predominantemente de afrodescendentes, apresentando baixa escolaridade, habitando espaços urbanos periféricos, e que a faixa etária de maior incidência é de 15 a 25 anos.

Essas mulheres adolescentes inserem-se em atividades laborais relativas ao ramo de prestação de serviços domésticos (arrumadeira, doméstica, zeladora, cozinheira) e ao comércio (auxiliar de serviços gerais, garçomete, balconista, atendente, vendedora etc.), em funções desprestigiadas e subalternas.

19 - XAVIER, Lúcia. Implicações do racismo no tráfico de pessoas. Tráfico de pessoas: uma abordagem política. Publicação do SMM - Serviço à Mulher Marginalizada. 10/2007.

20 - XAVIER, Lúcia. Implicações do racismo no tráfico de pessoas. Tráfico de pessoas: uma abordagem política. Publicação do SMM - Serviço à Mulher Marginalizada. 10/2007.

Um fenômeno que vem sendo observado é a diminuição da faixa etária dessas adolescentes de classes subalternas, com o registro da exploração sexual comercial de meninas de dez, onze ou doze anos, ainda cursando classes do Ensino Fundamental.

## Gênero

Segundo dados da OIT, 83% das pessoas traficadas anualmente são mulheres. Portanto, a maioria das pessoas traficadas no mundo é do gênero feminino, enviadas principalmente para a indústria do sexo tanto interna como externamente. Isso não quer dizer que toda mulher que exerça a prostituição, tanto no seu país ou fora dele, tenha sido traficada. Se ela é maior de idade, tem sonhos de uma vida melhor que o local onde vive não pode lhe dar, ninguém tem o direito de impedir que ela viaje. O que é causa de indignação não é a prostituição em si, que não é crime em nosso país, mas sua exploração e a situação de escravidão a que são submetidas as traficadas.

As causas da vulnerabilidade da mulher e da criança do sexo feminino ao tráfico de pessoas têm profundas raízes culturais. Raízes culturais que, infelizmente, são universais. O conceito de uma divindade masculina, não identificada com a mulher, da qual o macho é “a imagem e semelhança”, faz com que ele se sinta no direito de usufruir a mulher ou a criança vulnerável pelo simples fato de pertencer ao gênero masculino. A rede de ONGs Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (CATW) demonstra, por meio de pesquisa, que cerca de 98% dos usuários de mulheres e crianças vulneráveis são do gênero masculino, independentemente de classe social ou etnia.

O Cristianismo, que tem uma força muito grande em nossa formação cultural, reforça os preconceitos em relação à mulher. São Tomás de Aquino, invocando Aristóteles na Suma Teológica, afirma que as mulheres são mais inclinadas à incontinência que os homens. Até mesmo o termo “feminino” é extremamente preconceituoso. Também citado na Suma Teológica, “feminino” vem de *fede*, fé, mais *minus*, menos. Isto é: feminino é o ser com menos capacidade de ter fé que o ser masculino.

Certamente o que dá subsídios para tais interpretações sobre a condição da mulher está no mito da Criação, em Gênesis. Desse mito da expulsão do Jardim do Éden fica a lição de que a mulher é perigosa, sendo preciso mantê-la “domada” para evitar maiores problemas. Eva/mulher leva ao pecado, danação, expulsão da vida de delícias, do paraíso terrestre. Adão/homem, por outro lado, leva aos céus, a Deus, que é outro homem, por meio da intercessão do padre, pastor, rabino, sábio, ancião ou qualquer elemento do gênero masculino.

Até mesmo ao ato de gerar a vida, privilégio do feminino, a visão cristã tirou a mulher. Segundo a narração de Gênesis, foi o varão/macho, Adão, que, através de uma de suas costelas, deu a vida e origem ao ser feminino, Eva.

Os freis dominicanos Heirich Kramer e James Sprenger escreveram o livro *O Martelo das feiticeiras - Malleus Maleficarum* em 1484, que serviu como manual para desmistificar “feiticeiras”.<sup>21</sup> Na obra, eles afirmam que as mulheres são mais fracas de mente e corpo, “pois no que tange ao intelecto e ao entendimento das coisas espirituais, parecem ser de natureza diversa do homem, fato que é defendido pelas autoridades, pela razão e por vários exemplos das Escrituras”.

As consequências dessa visão do mundo, supostamente de inspiração divina, têm repercussões funestas em todos os setores da sociedade. Se somente o macho é semelhante a Deus, além do fato de a mulher ter trazido o sofrimento para a história humana, claro que o macho tem direito a privilégios. Não só os poderosos usufruem de mulheres e jovens vulneráveis, como os salários mais baixos ficam com as mulheres. Não seria por acaso que a violência doméstica é admitida por amplas parcelas da população como coisa natural. Segundo o Conselho da Mulher de Pernambuco, em 2007 foram assassinadas cerca de 320 mulheres no estado, quase uma por dia. De todas essas mortes, houve somente uma condenação.

Aliás, o pagamento a ser feito ao “matador profissional” nesse estado da Federação é menor quando se trata de mulher: R\$ 300 por cabeça. A morte de um sacerdote ou político chega a valer mais de mil reais. Até na cotação da morte dá para avaliarmos quão pouco vale uma mulher na sociedade patriarcal.

---

21 - KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. *O Martelo das feiticeiras - Malleus Maleficarum* (1484). 7ª ed. Editora Rosa dos Ventos, 1991.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que 70% das mulheres assassinadas no mundo sejam vítimas de seus companheiros. Em 1998, o Movimento Nacional dos Direitos Humanos publicou uma pesquisa mostrando que, no Brasil, 66,3% dos acusados de homicídios contra as mulheres são seus parceiros. Isso só dos crimes que chegaram a termo. Se contarmos todas as tentativas de homicídio, inclusive com sequelas, o número é assustador. A antropóloga Rita Segato chega a falar de “femicídio”, isto é, um crime como o “genocídio” que atinge não somente o indivíduo, mas também a categoria do gênero a que tal pessoa pertence.<sup>22</sup>

Apesar de termos, no início de 2010, pela primeira vez uma presidenta no Brasil, Dilma Roussef, o Mapa da Violência no Brasil, estudo patrocinado pelo Instituto Zangari com base em informações fornecidas pelo banco de dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS) mostrou que no Brasil dez mulheres são assassinadas por dia. Essas agressões são perpetradas pelos companheiros da vítima. A antropóloga Débora Diniz, da Universidade de Brasília, admite que a brutalidade não é constitutiva da natureza masculina, mas um dispositivo de uma sociedade que reduz as mulheres a objetos de prazer e de consumo. Daí a parcela tão significativa de pessoas do gênero feminino usadas nas redes do tráfico humano.<sup>23</sup>

### **O Que Está Sendo Feito?**

O Protocolo de Palermo foi redigido em 2000, e em 2003 o Brasil o ratificou. Em 26/10/2006, o Decreto Presidencial 5.948 instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas,<sup>24</sup> que estabelece um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Poder Público na área do enfrentamento ao tráfico de pessoas. O documento está estruturado em três grandes eixos estratégicos, a saber: 1) prevenção; 2) repressão e responsabilização de seus autores; 3) atendimento à vítima.

Com a aprovação da Política Nacional, o assunto foi incorporado à agenda pública do Estado Brasileiro, envolvendo não só a área da justiça e

---

22 - Citado por Fernando Rodrigues de Lima e Karian Alves Silva em artigo do jornal Folha de São Paulo, sessão Tendências e Debates, p. 3, 05/11/2008.

23 - Revista do Brasil, nº 50, em 08/2010, reportagem de Fábio M. Michel, p. 29-30.

24 - Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, 10/2006, Decreto Presidencial 5.948.

segurança pública, mas também as diversas áreas e instituições que são afeitas a esse tema nas suas vertentes de prevenção e atendimento à vítima.

O Decreto que aprovou a Política Nacional deixou também a tarefa de elaborar um Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) com prioridades, ações e metas específicas e bem definidas que deverão ser implantadas num período de dois anos, prazo que acabou no início de 2010. A partir de então, um novo Plano deveria ser elaborado na construção paulatina das Políticas de Estado no enfrentamento ao tráfico humano, concretizando a implantação do Protocolo de Palermo no Brasil.

Também em 2005 foi promulgada a lei que considera crime o tráfico interno de Pessoas. Até então, esse tipo de crime ficava sem punição devido a falhas na Legislação Brasileira. Atualmente está em construção o Segundo Plano de Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, eito em consulta popular em todo território nacional e que pretende dar um passo à frente na luta contra esse perverso crime.

Sem sombra de dúvida, houve um avanço no enfrentamento ao tráfico de pessoas em nosso país, mas ele está longe de atender as necessidades decorrentes a esse crime. Além de políticas públicas mais eficientes no combate ao tráfico humano, se faz necessário uma maior sensibilização da sociedade brasileira em relação a esse crime hediondo. Nesse sentido, o curso realizado na Fundação Faculdade de Sociologia Política foi citado no workshop realizado pelo Comitê Paulista de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos de 2009 como um exemplo a ser seguido por outras instituições de ensino.

É fundamental que os profissionais da segurança pública, operadores de Direito, educadores e agentes de saúde sejam capacitados para entenderem o que significa esse crime e possam melhor detectá-lo. O encontro e articulação entre sociedade civil e diversos setores do estado se mostra como solução para enfrentar o crime do tráfico humano, que é muito bem organizado. Portanto, somente unidos e articulados poderemos enfrentar o crime que até agora tem se mostrado mais organizado e eficiente do que aqueles que o combatem. Se o crime é organizado, para enfrentá-lo, também temos que nos organizar.



A criação de Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, como os que já existem em diversos estados do Brasil, inclusive em nível municipal, tem se mostrado uma iniciativa exitosa. A experiência se revela capaz de unir e articular os agentes envolvidos na luta antitráfico, facilitando o enfrentamento ao crime. Porém sente-se, ainda, a falta de recursos financeiros para que essa luta se mostre mais eficaz. Urge um envolvimento por parte do Estado, principalmente no que diz respeito ao atendimento às vítimas, já que a sociedade civil pode ser parceira nessa ação, mas não tem condições de assumir a luta sozinha.



## Referências Bibliográficas

ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. **Nos Bastidores da Migração: o Tráfico de Mulheres no Brasil dos Séculos XIX e XX.** A Cidadania em Debate: Tráfico de Seres Humanos. Fortaleza: UNIFOR, 2006.

CASTRO, Mary Garcia. **Violações Internacionais e Violações de Direitos Humanos Hoje. Tráfico de Pessoas: uma Abordagem Política.** Uma publicação do SMM – Serviço à Mulher Marginalizada. 10/2007.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Meninas da Noite.** A Prostituição de Meninas Escravas no Brasil. 16<sup>a</sup> ed. SP: Ática, 2009.

KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. **O Martelo das Feiticeiras – Malleus Maleficarum (1484).** 7<sup>a</sup> ed. RJ: Editora Rosa dos Ventos, 1991.

OIT. **Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual.** SÉRVULO DA CUNHA, Cláudia (coord). Brasília: 2005.

RAGO, Margareth. **Os Prazeres da Noite: Prostituição e Códigos da Sexualidade Feminina em São Paulo, 1890–1930.** RJ: Paz e Terra, 1991.

XAVIER, Lúcia. **Implicações do Racismo no Tráfico de Pessoas.** Tráfico de Pessoas: uma Abordagem Política. Publicação do SMM – Serviço à Mulher Marginalizada, 2007.



## **2. O ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME E O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS:**

**UMA ABORDAGEM VOLTADA PARA O DIREITO  
INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

***Bo Stenfeldt Mathiasen  
Elisa de Sousa Ribeiro  
Rodrigo Flávio de Ávila Vitória***

Alguns crimes são tão perversos que chegam a suprimir não somente um, mas inúmeros direitos inerentes à pessoa humana. O tráfico de pessoas é um deles, em especial por ferir o indivíduo nos mais vitais dos seus direitos: a liberdades de locomoção, sexual e de trabalho, a integridade física e a dignidade. O tráfico deixa marcas muitas vezes invisíveis aos olhos, mas que são feridas abertas na alma e no coração de suas vítimas.

Essa modalidade criminosa tem crescido nos últimos anos. Estima-se que 2,4 milhões de pessoas tenham sido traficadas em algum momento<sup>25</sup> e que o crime renda anualmente 32 bilhões de dólares.<sup>26</sup> Estudos apontam para a existência de vítimas originárias de 127 países e de vítimas encontradas em 137 países.<sup>27</sup> Tendo conhecimento da dura realidade do crime de tráfico de pessoas, a comunidade internacional decidiu criar regras que coibissem a ação de indivíduos e de grupos criminosos que visam à sua prática. No ano 2000, foram adotadas a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, o Protocolo Adicional Relativo a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Adicional Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças e Componentes e Munições, com o objetivo de prevenir e de combater o crime organizado internacional, de atender às vítimas e de estabelecer instrumentos de cooperação jurídica para a instrução processual e julgamento dos infratores.

Antes mesmo da adoção dos referidos tratados, as nações já apontavam alguns dos direitos suprimidos por esse crime como sendo direitos humanos universais a serem observados e protegidos pelos Estados. Nesse sentido, no primeiro capítulo deste artigo realizaremos uma breve abordagem dos principais tratados das Nações Unidas que versam sobre direitos humanos direta ou indiretamente vinculados ao tema do tráfico de pessoas. Nosso objetivo é apresentar a base jurídica humanística sobre a qual as normas de direito internacional penal sobre tráfico de pessoas se assentam.

---

25 - UNODC. *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Vienna: 2006. Disponível em: <[www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)>. Acesso em 23/07/2012.

26 - Campanha do UNODC. Disponível em: <[www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/July/human-trafficking\\_organized-crime-and-the-multibillion-dollar-sale-of-people.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/July/human-trafficking_organized-crime-and-the-multibillion-dollar-sale-of-people.html)>. Acesso em 23/07/2012.

27 - UNODC. *Trafficking in Persons: Global Patterns*.

Em seguida, no segundo capítulo, adentraremos na análise mais aprofundada dos instrumentos internacionais do Sistema Nações Unidas que versam especificamente sobre crime organizado transnacional e tráfico de pessoas. Visar-se-a identificar a abordagem dada ao assunto neste foro global, apresentar a tipificação de condutas, medidas de prevenção e de combate ao crime, bem como atendimento a vítimas e proteção de testemunhas. Não menos importantes, os instrumentos de cooperação dos quais dispõem os Estados e os parâmetros mínimos de atuação nessa seara também serão abordados. A intersecção dessas normas de direito internacional privado com aquelas de internacional público dos direitos humanos apresentadas no primeiro capítulo se realizará mais adiante, quando do tratamento da estrutura institucional da Organização das Nações Unidas e do trabalho do UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime.

Dando seguimento à análise do tema, no terceiro e último capítulo realizaremos uma breve remissão aos principais órgãos de proteção aos direitos humanos do sistema e apresentaremos o histórico, o mandato e as atividades realizadas pelo UNODC no enfrentamento do tráfico de pessoas, bem como a abordagem humanística adotada pela instituição nesse tema. Não se buscará, neste artigo, realizar um debate teórico sobre o arcabouço jurídico das Nações Unidas acerca da temática “tráfico de pessoas”, mas apresentar ao leitor os instrumentos e os órgãos que realizam trabalhos vinculados ao tema, em especial a forma como o UNODC atua na mitigação deste cruel crime transnacional.

### **As Nações Unidas e o Tráfico de Pessoas como uma Violação dos Direitos Humanos**

A Carta das Nações Unidas foi assinada por 50 Estados, na cidade norte-americana de São Francisco, em 26 de junho de 1945, e definiu os objetivos e princípios que regem a organização. O referido instrumento, que entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano, é um marco no âmbito do direito internacional, na medida em que estabelece parâmetros comuns para a atuação dos Estados na busca da paz e da segurança internacionais. Flávia Piovesan celebra tal instrumento ao descrevê-lo como o marco inicial de um novo paradigma:

[...] surgimento de uma nova ordem internacional que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com preocupações que incluem a manutenção da paz e a segurança internacional, o desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, o alcance da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, o alcance de um padrão internacional em saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos direitos humanos.<sup>28</sup>

No âmbito da ONU, os conceitos mencionados adquirem um status e um significado maior e mais amplo: abarcam não somente a busca por soluções pacíficas de conflitos, mas também fomentam ações nacionais e internacionais que visem ao desenvolvimento e à promoção dos direitos humanos, entendidos como fundamentais para a manutenção da paz e da segurança.

De acordo com o art. 1º da Carta de São Francisco, um dos propósitos da Organização das Nações Unidas é “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. Somando-se à paz, à segurança e ao desenvolvimento, os três pilares fundamentais do sistema multilateral, que se reforçam mutuamente, os direitos humanos são a base do Sistema. Para Hidaka, com a constituição da Organização das Nações Unidas teve início “uma nova fase da ordem internacional, preocupada não só com a manutenção da paz entre os Estados, mas também em grande escala com a promoção universal dos direitos humanos”.<sup>29</sup> Essa nova fase deu seguimento à adoção de distintos instrumentos que visavam à proteção internacional de direitos tidos como fundamentais.

Com o objetivo de identificar valores universais, diversos Estados reuniram-se em Paris entre os anos de 1947 e 1948. O fruto de mais de 90 reuniões<sup>30</sup> e de incansáveis debates foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), adotada pela Resolução 217 A-III da Assembleia Geral das

28 – PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. Apud MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 870.

29 – HIDAKA, Leonardo Juan Ferreira. Introdução ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org). Manual de Direitos Humanos. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. SP: Loyola, 2002. p. 26.

30 – Idem, p. 27.

Nações Unidas (AGNU), em 10/12/1948.<sup>31</sup> Seu texto preconiza valores universais reconhecidos pelos Estados que a subscrevem e que devem ser observadas nas relações entre os Estados membros.<sup>32</sup> A Declaração elenca princípios, direitos e liberdades, entre os quais podemos destacar aqueles que se relacionam diretamente com a temática do tráfico de pessoas: os previstos nos seus artigos I, II, III, IV, XII, XVI e XXIII.

Marco internacional, por ser precursora do Direito Internacional dos Direitos Humanos na qualidade de um novo ramo,<sup>33</sup> além dos marcos normativos referentes a esses direitos, a Declaração apresenta uma série de garantias e liberdades que equacionaram diferentes perspectivas da comunidade internacional no que tange à proteção dos direitos individuais e coletivos. Conforme Hogermann:

A adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, constitui o principal marco no desenvolvimento da ideia contemporânea de direitos humanos. Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza por completo. A Declaração transformou-se, nesta última metade de século, numa fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos.<sup>34</sup>

No seu primeiro artigo, a Declaração já preconiza que todos nascem livres e em pé de igualdade no que tange aos seus direitos e à sua dignidade e que, dotados de razão, devem agir com fraternidade em relação aos outros.<sup>35</sup> Em seguida, dispõe que o gozo de direitos e liberdades deve realizar-se sem nenhuma forma de distinção, seja ela, conforme enumera o diploma internacional: de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem nacional

---

31 - Idem, p. 26.

32 - NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Preâmbulo.

33 - HIDAOKA, op. cit., p. 23.

34 - HOGEMANN, Edna Raquel R. S. Direitos Humanos: sobre a universalidade rumo a um direito internacional dos direitos humanos. Monografia de conclusão de curso. Disponível em: <egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15673-15674-1-PB.pdf>. Acesso em 02/07/2012.

35 - NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Art. I.



ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra natureza ou condição,<sup>36</sup> e que a liberdade e a segurança pessoal<sup>37</sup> são direitos de todos. Podemos afirmar que tais direitos são os primeiros a serem feridos quando um indivíduo torna-se vítima do tráfico, na medida em que a dignidade da pessoa, sua liberdade e a sua igualdade para com os semelhantes lhe são suprimidas pelo traficante, que coloca a vítima em uma situação de vulnerabilidade e de restrição de direitos, posto que muitas vezes a escolha do perfil do indivíduo que será traficado se dá em razão de sua raça, cor, nacionalidade, situação social ou sexo.

O crime de tráfico de pessoas, conforme veremos de forma mais aprofundada no segundo capítulo, pressupõe a existência de alguma forma de exploração ou a realização de algumas condutas com a finalidade de explorar outrem. Essa exploração pode ser realizada de diversas formas, entre elas o trabalho escravo, a prostituição forçada, a retirada de órgãos ou a adoção ilegal. A DUDH prevê que “ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas”<sup>38</sup> e que “ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante”.<sup>39</sup> Essas disposições, apesar de terem sido formuladas no período de pós-guerra, enquanto ainda havia escravidão legalmente estabelecida em alguns países, ainda é muito atual, na medida em que o cenário internacional mudou, mas a prática da violação desses direitos não.

Presenciamos, na atualidade, grupos criminosos que traficam homens e mulheres para além das formas de exploração citadas no parágrafo anterior, prática de mendicância e casamento servil, entre outras modalidades, tanto no campo quanto na produção industrial, e que os submetem à condições degradantes, muitas vezes sendo punidos com fortes castigos corporais por tentativas de fuga ou por um baixo rendimento nas suas atividades. Estima-se que 79% do tráfico tenham a finalidade de exploração sexual e que 18% seja voltado ao trabalho forçado;<sup>40</sup> no entanto, não se pode perder de vista que existe uma enorme diversidade de formas exploratórias que vêm sendo praticadas pelo mundo, como a utilização de indivíduos para rituais religiosos,

---

36 – Idem. Art. II.

37 – Idem. Art. III.

38 – Idem. Art. IV.

39 – Idem. Art. V.

40 – UNODC. *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Vienna: 2006. Disponível em: <[www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)>. Acesso em 23/07/2012.

para a prática de pequenos furtos, para a extração de órgãos, para a adoção ilegal e para várias outras espécies de exploração.

O tráfico de pessoas para fins de casamento servil também é uma triste realidade que castiga pessoas de vários países do globo. Essa modalidade de exploração também fere o disposto na Declaração Universal, que preconiza a liberdade de se contrair matrimônio e de fundar uma família, assim como direitos iguais entre homens e mulheres no que tange à duração e à dissolução do casamento.<sup>41</sup> Segundo a Declaração, o casamento realizado sem o pleno consentimento de ambos os nubentes não será considerado como válido.<sup>42</sup> Por sua vez, o tráfico de pessoas para fins de exploração da mão de obra escrava/forçada também vai de encontro à Declaração, na medida em que ela determina que o trabalho deva ser livre e remunerado, sendo garantida sua compatibilidade com a dignidade da pessoa humana<sup>43</sup>.

Cabe destacar que, no objetivo de coibir o tráfico internacional, não se pode, em hipótese alguma, impedir a livre circulação de pessoas e nem a livre migração, pois estas também são direitos reconhecidos internacionalmente. Conforme disposto na DUDH: “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”<sup>44</sup> e “tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.<sup>45</sup>

Mazzuolli sublinha o fato de que o “Sistema global de proteção dos direitos humanos” inaugurado pelas Nações Unidas colocou “o ser humano, de maneira inédita, num dos pilares até então reservados aos Estados, alçando-o à categoria de sujeito de direito internacional”.<sup>46</sup> É bem verdade que os indivíduos passaram a ser sujeitos de direito no âmbito internacional, tendo capacidade até mesmo para acionar órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos. No entanto, essa proteção não se restringe às regras positivadas nos referidos tratados. No âmbito do Sistema ONU, os direitos humanos são expressos não somente nos documentos internacionais mencionados, mas encontram-se em distintos tratados, Resoluções da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança,

41 - “Homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução”. NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Art. XVI.

42 - NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem. Art. XVI.

43 - Idem. Art. XXIII.

44 - Idem. Art. XIII.

45 - Idem. Art. XIII.

46 - MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 833.

e também são reconhecidos por meio de normas costumeiras, de princípios gerais de direito e por outras fontes tradicionais de Direito Internacional Público (DIP).<sup>47</sup>

Não obstante o costume ser historicamente aceito como uma fonte primária de DIP, um movimento de codificação internacional teve início na segunda metade do século XXI, tendo evoluído ao longo das décadas até o atual estado da arte, conforme relembra Cançado Trindade:

A primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos (a exemplo dos dois Pactos das Nações Unidas, de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos. A segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) procedeu a uma reavaliação global da aplicação de tais instrumentos e das perspectivas para o novo século, abrindo campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos.<sup>48</sup>

Poderão ser suscitadas perante a Corte Internacional de Justiça ou qualquer órgão do sistema — mesmo após a positivação de algumas regras costumeiras — as normas de Direito Internacional que porventura não foram positivadas na forma de tratados, desde que estejam em consonância com o art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça e que não firam o disposto nas Convenções de Viena sobre Direitos dos Tratados e demais regras referentes à aplicação de costumes internacionais.

Portanto, além da mencionada Carta de São Francisco e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o arcabouço jurídico das Nações Unidas é uma farta fonte de direitos que devem ser interpretados de forma universal, inter-relacionada, interdependente e indivisível. Cabe mencionar o entendimento de Cançado Trindade, para quem os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos produzidos no seio da ONU “[...] têm, com efeito, constituído a

---

47 – Sobre fontes de Direito Internacional Público, ver MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 113-169; REZEK, Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. SP: Saraiva, 2010; VARELLA, Marcelo. Direito Internacional Público. SP: Saraiva, 2012, p. 37-171.

48 – TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. Rev. bras. polít. int. 1997, v. 40, nº 1, p. 167-168.

espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos humanos, devendo ser abordados não de forma isolada ou compartimentalizada, mas relacionados uns aos outros”.<sup>49</sup> Nesse sentido, os referidos direitos interrelacionam-se não somente no âmbito de seu subsistema jurídico, mas também com outros direitos advindos de diferentes subsistemas, sejam eles globais, regionais ou nacionais, mas também multilaterais ou bilaterais. Reforçando esse entendimento, Piovesan ressalta a complementaridade dos sistemas de proteção dos direitos humanos ao citar o § 5º da Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993,<sup>50</sup> que assim dispõe:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

No plano multilateral, podemos citar como fontes de direitos humanos relacionadas de alguma forma com a temática do tráfico de pessoas: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966); o Estatuto de Roma sobre o Tribunal Penal Internacional (1998); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre as piores formas de trabalho infantil (1999); e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis (2000).

49 - TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Rev. bras. polít. int.* 1997, v. 40, nº 1, p. 169.

50 - “[...] os diversos sistemas de proteção dos direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito dos Direitos Humanos”. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos: Desafios da ordem internacional contemporânea*. In: PIOVESAN, Flávia (coord). *Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 19.

Cabe destacar, entre as mencionadas fontes de direito, que o Estatuto de Roma, ao dispor sobre os crimes de jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI), inseriu a escravidão no rol dos crimes contra a humanidade definindo-a como “o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, *incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas*, em particular mulheres e crianças”<sup>51</sup> (grifo nosso). No mesmo rol, encontram-se a prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; a tortura; a agressão sexual, a escravatura sexual, a prostituição forçada, a gravidez forçada e outras formas de violência sexual; e outros atos que causem intencionalmente grande sofrimento ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental do indivíduo.<sup>52</sup> Vale ressaltar que os crimes de jurisdição do TPI, elencados no Estatuto de Roma, somente são puníveis com base no princípio da complementaridade e se exercidos no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra população civil,<sup>53</sup> não se aplicando, portanto, a sua jurisdição contra prática cometida por particular que não esteja inserido nesse contexto.

Apesar de não adentrarmos na análise e na discussão do assunto, é de suma importância mencionar que alguns dos direitos elencados nos instrumentos multilaterais firmados no âmbito das Nações Unidas alcançaram o status de *jus cogens*. Não obstante, os demais direitos e deveres descritos em distintos tratados internacionais são obrigatórios somente mediante ratificação e adesão aos seus instrumentos, em conformidade com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.

Mazzuoli assevera que “o direito internacional dos direitos humanos é aquele que visa proteger todos os indivíduos, qualquer que seja sua nacionalidade e independente do local onde se encontre”.<sup>54</sup> Nesse sentido, além dos acordos

---

51 - NAÇÕES UNIDAS. Estatuto de Roma. Art. 7º, parágrafo 2º, alínea c.

52 - NAÇÕES UNIDAS. Estatuto de Roma.

53 - “O princípio da complementaridade, que constava já do projeto da CDI, é um dos elementos mais importantes do Estatuto. Seu objetivo é assegurar que o TPI exerça o papel que lhe é atribuído sem interferir indevidamente nos sistemas judiciais nacionais, os quais continuam a se incumbir da responsabilidade primária de investigar e processar os crimes. Ao contrário dos tribunais *ad hoc*, que são concorrentes e têm primazia sobre as cortes nacionais, o TPI tem caráter excepcional e complementar, e sua jurisdição, além de aplicar-se apenas aos crimes de extrema gravidade nele definidos, somente será admissível (art.17) nos casos em que se verifique claramente a incapacidade ou a falta de disposição dos Estados em processar os responsáveis. Salvo nessa hipótese, o TPI não examinará casos ou alegações que estejam ou hajam sido objeto de investigação por parte das instituições competentes de um Estado”. SABÓIA, Gilberto Vergne. Conferência - A criação do Tribunal Penal Internacional. Revista CEJ, v. 4, nº 11 mai/ago. 2000. Disponível em: <[www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/338/540](http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/338/540)>. Acesso em 18/07/2012.

54 - MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 831.

multilaterais, também são firmados tratados regionais de proteção. Como visto anteriormente, essas normas relacionam-se com as nacionais e as multilaterais, formando um complexo arcabouço jurídico composto por instrumentos que podem ser aplicados conjuntamente, complementarmente ou subsidiariamente às convenções das Nações Unidas,<sup>55</sup> de forma a proporcionar uma proteção mais efetiva ao indivíduo.

No plano regional, podemos citar como importantes os textos: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); o Pacto de São José da Costa Rica (1969); a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (1994); a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950); e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).

Como se pode constatar, muitas das condutas relacionadas ao crime de tráfico de pessoas são fortemente repudiadas e punidas no âmbito internacional. Não obstante os tratados e demais fontes supramencionados, existem dois instrumentos internacionais que versam especificamente sobre o crime transnacional e sobre o tráfico de pessoas. Analisaremos esses instrumentos no capítulo que se segue.

### **Documentos das Nações Unidas Sobre Crime Organizado Transnacional e Tráfico de Pessoas**

Conforme vimos no capítulo anterior, a Carta de São Francisco — assim como outras fontes de direito das Nações Unidas — inclui em seu texto a proteção aos Direitos Humanos como um valor superior a ser seguido pelos Estados. Nesse sentido, os Estados-Membros, impulsionados pela ONU, vêm firmando instrumentos específicos para tutelar diferentes assuntos relacionados a esses direitos.

É uníssono que o movimento de globalização, iniciado pela Revolução Industrial e incrementado com o passar dos séculos, beneficiou a interação entre indivíduos e ampliou as possibilidades de comunicação e transferência de informação. No entanto, ao mesmo tempo em que permitiu uma maior aproximação entre os particulares e o incremento das relações exteriores, viabilizou ferramentas para que a criminalidade pudesse transpor barreiras

---

55 - MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 834-835.



nacionais e atuar de forma mais organizada e em diferentes pontos do globo. A prevenção, o combate, assim como o tratamento de vítimas, deixaram de ser responsabilidade de somente um Estado e passaram a ser compreendidos como medidas a serem adotadas coletivamente. Estima-se que, atualmente, o crime transnacional movimente 870 bilhões de dólares por ano<sup>56</sup> e que esse valor vem aumentando ano após ano.<sup>57</sup> Na busca de alternativas para enfrentar esse problema, estabeleceu-se um diálogo entre os países, e as Nações Unidas não se furtaram de buscar soluções globais para ele.

Foi com o intuito de apresentar uma resposta internacional a um problema global — a criminalidade transnacional — que foram criados, pela Resolução 53/111, de 09/12/1998, um comitê *ad hoc* para a elaboração de uma convenção sobre crime organizado transnacional, bem como três protocolos adicionais. Seus trabalhos estenderam-se por treze sessões realizadas entre 19 de janeiro de 1999 e dois de março de 2001<sup>58</sup> e culminaram em uma Conferência que se reuniu em Palermo, Itália, entre 12 e 15/12/2000. Segundo o Secretário-Geral Kofi Annan, em discurso proferido na abertura da referida Conferência:

If crime crosses all borders, so must law enforcement. If the rule of law is undermined not only in one country, but in many, then those who defend it cannot limit themselves to purely national means. If the enemies of progress and human rights seek to exploit the openness and opportunities of globalization for their purposes, then we must exploit those very same factors to defend human rights, and defeat the forces of crime, corruption, and trafficking in human beings.<sup>59</sup>

Ao final dessa Conferência foram adotados, por meio da Resolução 55/25 da Assembleia Geral, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças;

---

56 - Dado apresentado na campanha de 2012 do UNODC contra o crime organizado transnacional e Disponível em: <[www.unodc.org/toc](http://www.unodc.org/toc)>.

57 - Para maiores informações sobre crime transnacional, ver UNODC. *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. <[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>. Acesso em 18/07/2012.

58 - A documentação dos trabalhos preparatórios do Comitê Ad Hoc estão disponíveis em <[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/adhoc-committee.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/background/adhoc-committee.html)>.

59 - "Se o crime cruza fronteiras, a aplicação da lei também deve fazê-lo. Se o império da lei está estabelecido não somente em um, mas em vários países, então aqueles que o defendem não podem limitar-se ao meio nacional. Se os inimigos do progresso e dos direitos humanos objetivam explorar a abertura e as oportunidades da globalização para alcançar seus propósitos, então devemos explorar estes mesmos fatores para defender os direitos humanos e para derrotar as forças criminosas, a corrupção e o tráfico de pessoas" (tradução livre).



o Protocolo Adicional Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições.<sup>60</sup> Para os fins do presente artigo, nos interessam especialmente os dois primeiros, que serão esmiuçados a seguir, e o terceiro, que será mencionado mais adiante.

### **Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional**

A Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, que entrou em vigor no âmbito internacional em 29/12/2003 e que conta atualmente com 170 Estados-Partes,<sup>61</sup> representa um esforço multilateral de adoção de regras e padrões internacionais no combate à criminalidade na sua modalidade mais recente. Os compromissos encerrados em seu texto estabeleceram-se com base nos princípios da igualdade soberana, da integridade territorial dos Estados e da não ingerência.<sup>62</sup> Isso importa na impossibilidade de que um Estado venha a exercer sua jurisdição no território de outro, uma vez que a Convenção não autoriza tal prática e que cabe a cada Estado exercer seus poderes soberanos dentro de seus respectivos territórios nacionais.<sup>63</sup>

Portanto, a jurisdição sobre as infrações penais previstas no documento é estabelecida individualmente por cada Estado-Parte, de acordo com e por meio do seu direito interno. Os critérios apresentados pela Convenção como parâmetros para a definição dessa jurisdição têm natureza territorial e pessoal: (i) territorial: se a prática criminosa for cometida no território do Estado, a bordo de um navio que tenha sua bandeira ou de aeronave sob suas regras domésticas; se praticada fora do território do Estado, mas com o objetivo de cometer infração no seu território; e se cometida por apátrida que tenha residência habitual no seu território; (ii) pessoal: se for cometida contra seu cidadão; se for cometida por seu cidadão; e se o suposto criminoso encontra-se no território de Estado que não pode ou não deseja extraditá-lo por ser ele um

60 - Para ter acesso ao texto dos referidos documentos nos idiomas oficiais das Nações Unidas, acesse <[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/)>.

61 - Para o acompanhamento do estado de ratificação da UNTOC, acesse <[treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en)>.

62 - NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional. Art. 4º

63 - *Ibidem*.

de seus cidadãos.<sup>64</sup> Adotando-se essas regras, pode ser que mais de um Estado tenha jurisdição sobre um mesmo objeto. Nesse caso, se um Estado-Parte tiver conhecimento de que uma investigação ou processo penal esteja em curso em outro(s) Estado(s)-Parte(s), poderá realizar consultas para a coordenação de ações entre eles, de forma a evitar a duplicação de esforços e de compartilhar informações que possam ajudar na resolução do crime.<sup>65</sup>

Sem prejuízo de acordos bilaterais ou multilaterais que definam procedimentos de extradição, a Convenção estabeleceu regras relativas à entrega de indivíduos que se encontrem em território de outro Estado-Parte e funciona também como fundamento jurídico para a sua concessão na ausência de norma anterior que defina esse procedimento.<sup>66</sup> Investigações conjuntas, transferência de pessoas condenadas ou de processos penais e assistência judiciária recíproca também são reguladas pela Convenção, que estabelece regras mínimas para a facilitação dos procedimentos necessários à persecução penal e à instrução processual. Seus dispositivos aplicam-se tanto ao recolhimento de testemunhos ou depoimentos; notificação de atos judiciais; realização de buscas, apreensões e embargos; exame de objetos e locais; e troca de informações, elementos de prova, pareceres de peritos e de documentos, quanto a outros meios de cooperação não previstos em seu texto.<sup>67</sup>

Tendo conhecimento das regras de direito internacional privado aplicáveis (de cooperação e de jurisdição) às Partes da Convenção, é necessário determinar a que situações elas os são. De acordo com a Convenção, o crime possui caráter transnacional se cometido em mais de um Estado. Também é assim considerado quando cometido em somente um Estado, se parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; se produzir efeitos substanciais em outro Estado; ou se envolver a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado.<sup>68</sup> Por “grupo criminoso organizado” entende-se aquele do qual fazem parte no mínimo três pessoas que se organizam de forma estruturada para atuar concertadamente com a finalidade de cometer as infrações previstas na norma ou com o objetivo de obter — direta ou indiretamente — benefício econômico (ou qualquer outra forma de benefício material).<sup>69</sup>

---

64 – Idem. Art. 15.

65 – Idem. Art. 15.

66 – Idem. Art. 16.

67 – Idem. Art. 17–21.

68 – Idem. Art. 3º.

69 – Idem. Art. 2º.

Determinou-se que os Estados deverão adotar medidas que visem à tipificação da participação em um grupo criminoso organizado, da lavagem de dinheiro e da corrupção. Listaram-se condutas que deverão obrigatoriamente ser tratadas como infrações penais, tanto na forma tentada quanto na forma consumada, e insta os Estados a adotarem legislações que permitam a responsabilização penal, cível e administrativa de pessoas jurídicas que, envolvidas com grupo criminoso organizado, cometam infrações.<sup>70</sup> Previu-se o confisco dos produtos das infrações (ou de bens de valor correspondente) e de bens utilizados em práticas criminosas, assim como a possibilidade de procedimentos de cooperação internacional para a realização do confisco e para a disposição dos bens.<sup>71</sup>

O desenvolvimento de programas de formação para agentes estatais ligados à prevenção, detecção e repressão das condutas descritas na Convenção é estimulado e realizado por meio de cooperação técnica, sendo recomendado intercâmbio de pessoal para difusão de técnicas e métodos, na medida em que seja autorizado pelas legislações nacionais.<sup>72</sup>

Entretanto, o foco dessa norma internacional não está voltado somente para a criminalização, a prevenção e procedimentos necessários à punição de agentes criminosos, mas também para a defesa das testemunhas e para o tratamento e acolhimento de vítimas. Nesse sentido, dispôs que os Estados-Partes devem adotar medidas de proteção desses dois grupos vulneráveis contra ameaças, represálias e atos de intimidação que porventura possam ocorrer.<sup>73</sup> Apesar de deter um caráter mais procedimental e de direito privado, visa a balizar e coordenar ações domésticas que viabilizem a redução da criminalidade e, conseqüentemente, a proteção de direitos dos cidadãos como, por exemplo, o direito à segurança.

---

70 - Idem. Art. 10º.

71 - Idem. Art. 12.

72 - Idem. Art. 29.

73 - Idem. Art. 24-25.

## Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças

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, também conhecido como Protocolo de Palermo, entrou em vigor em 25/12/2003. Encontra-se aberto à adesão dos Estados, e em junho de 2012 já contava com 151 Estados-Partes.<sup>74</sup> Seus principais objetivos são prevenir e combater o tráfico de pessoas, proteger e ajudar as vítimas e promover uma maior cooperação nesta matéria entre os Estados-Partes.<sup>75</sup> Tem, portanto, não somente um caráter preventivo e punitivo, mas também um caráter social, de recuperação e de tratamento das vítimas, com observância e respeito aos tratados de direitos humanos previamente firmados pelos Estados-Partes, e também com o objetivo de proteger a dignidade da pessoa humana.

O Protocolo de Palermo define o crime de tráfico de pessoas por uma série de ações (recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento) que venham a ser realizadas por distintos meios (ameaça, uso da força, outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, proveito da situação de vulnerabilidade de outrem, entrega ou aceitação de benefícios — pecuniários ou não — para a obtenção do consentimento de outrem sobre o qual se tenha autoridade) com a finalidade de exploração, seja qual for, de uma pessoa.<sup>76</sup> Além das formas descritas, quando se tratar de crianças, configura-se o tráfico de pessoas quando há exploração viabilizada por meio de recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento da mesma.<sup>77</sup>

Para os fins do Protocolo, a utilização de trabalho ou de serviços forçados, a escravatura ou prática análoga, a servidão, a exploração sexual e a remoção de órgãos, entre outros exemplos, configuram-se como exploração.<sup>78</sup> Apesar de enumerar algumas práticas, o rol apresentado não tem caráter

---

74 - Para o acompanhamento do estado de ratificação do Protocolo, acesse <[treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en)>.

75 - NAÇÕES UNIDAS. 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. Art. 2º.

76 - Idem. Art. 3º.

77 - Ibidem.

78 - Ibidem.

exaustivo, sendo que outras formas de exploração também podem e devem ser reconhecidas para a finalidade de tráfico.

Um ponto que costuma confundir algumas pessoas, mas que é de suma importância, refere-se ao consentimento da vítima. É imprescindível chamar a atenção para o fato de que, de acordo com o que se encontra definido no Protocolo, o consentimento, ainda que expressamente dado pela vítima, é sempre irrelevante para a configuração do crime, independentemente de sua situação ou da forma como ocorra o crime.<sup>79</sup>

A Convenção foi elaborada no sentido de que a proteção da vítima seja um fim maior a ser buscado pelos Estados-Partes. Na seara legislativa, as partes do Protocolo devem buscar a adoção de medidas não somente para criminalizar as práticas acima descritas, mas também para a formulação de políticas públicas de atendimento às vítimas. Todos deverão engendrar esforços para que seus sistemas jurídicos organizem-se de tal forma a oferecer possibilidade de que elas obtenham a devida reparação e tratamento adequado.<sup>80</sup>

As políticas nacionais devem abarcar a troca de informações sobre procedimentos judiciais e administrativos e deverão também visar à adoção de medidas que viabilizem a atenção à vítima do ponto de vista físico, psicológico e social, por meio do seu adequado alojamento, do oferecimento — em idioma de sua compreensão — de aconselhamento e da disponibilização de informações quanto aos seus direitos, assistência médica, psicológica e material, e da apresentação de oportunidades, sejam de trabalho ou de educação, tendo em consideração as características individualizadas da vítima e suas necessidades específicas.<sup>81</sup>

O Protocolo também faz referência ao repatriamento das vítimas, estabelecendo que o Estado de nacionalidade da vítima, ou no qual ela tenha residência permanente, facilitará o seu regresso, levando em conta a sua segurança,<sup>82</sup> e que o Estado onde ela se encontra, ao retorná-la ao Estado de acolhimento, deverá observar também a existência de eventual processo judicial relacionado ao fato ocorrido com a vítima e do qual ela possa participar de forma voluntária no seu desenvolvimento.<sup>83</sup>

---

79 - Ibidem.

80 - Idem. Art. 6º.

81 - Ibidem.

82 - Idem. Art. 8º.

83 - Ibidem.

O reforço dos controles fronteiriços é outro compromisso fundamental presente no texto do Protocolo, na medida em que ajuda na detecção de tentativas e na prevenção de tráfico de pessoas. No entanto, esse reforço não poderá prejudicar compromissos internacionais que versam sobre a livre circulação de pessoas — como é o caso da União Europeia, do Mercosul, e de outros organismos internacionais de integração econômica e regional que têm acordos para permitir o livre trânsito dentro dos territórios dos seus respectivos Estados-Partes.<sup>84</sup> Nesse sentido, como forma de combater a criminalidade, o Protocolo estabelece parâmetros para a realização de um intercâmbio de informações. Seu texto define que as autoridades competentes dos Estados-Partes deverão trocar informações que visem determinar, nos termos do art. 10:

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

- os tipos de documentos de viagem que as pessoas têm utilizado ou tentado utilizar para atravessar uma fronteira internacional com o objetivo de tráfico de pessoas; e

- os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados com o objetivo de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, os itinerários e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua detecção.

A formação dos agentes estatais também é essencial para um efetivo enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, o Protocolo determina que:

Os Estados-Partes assegurarão ou reforçarão a formação dos agentes dos serviços competentes para a aplicação da lei, dos serviços de imigração ou de outros serviços competentes na prevenção do tráfico de pessoas. A formação deve incidir sobre os métodos utilizados na prevenção do referido tráfico, na ação penal contra os traficantes e na proteção das vítimas, inclusive protegendo-as dos traficantes. A formação deverá também ter em conta a necessidade de considerar os direitos humanos e os problemas específicos das mulheres e das

---

84 - Idem. Art. 11.

crianças, bem como encorajar a cooperação com organizações não governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.<sup>85</sup>

Ainda no que concerne à prevenção, o Protocolo concita à realização de pesquisas e de campanhas para a difusão de informações a respeito do tráfico, bem como a iniciativas que visem ao seu enfrentamento.<sup>86</sup> Do mesmo modo, poderão, por meio de instrumentos de cooperação, buscar apoio às políticas estabelecidas em conformidade com a referida norma e deverão tomar e reforçar medidas que tenham por objetivo “reduzir fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico”.<sup>87</sup>

Combinadas, as ações de prevenção e de combate ao crime e de tratamento das vítimas devem viabilizar uma abordagem adequada do tráfico de pessoas.

### **Protocolo Contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea**

Por sua vez, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea, entrou em vigência em 28/12/2004 e em julho de 2012 contava com 132 Estados-Partes.<sup>88</sup> Não obstante ser um importante marco internacional no combate à criminalidade organizada, o referido instrumento não trata diretamente do tema de tráfico de pessoas, apesar de dispor sobre temas afetos à migração e muitas vezes confundidos com o tráfico, devido a algumas semelhanças na tipificação das condutas dos agentes criminosos.

De acordo com o Protocolo, o contrabando de migrantes é caracterizado como “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma

85 – NAÇÕES UNIDAS. 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. Art. 10.

86 – Idem. Art. 9º.

87 – Ibidem.

88 – Para o acompanhamento do estado de ratificação do Protocolo, acesse <[treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en)>.



pessoa num Estado-Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente”.<sup>89</sup>

Percebe-se, portanto, que há diferenciações entre os crimes de tráfico de pessoas e de contrabando de migrantes e que elas residem em três pontos principais: o consentimento, a finalidade de exploração e a sua intrínseca transnacionalidade. Eles podem ser melhor observados na tabela abaixo:

<b>Contrabando de Migrantes</b>	<b>Tráfico de Pessoas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- crime transnacional;</li><li>- requer o consentimento da pessoa;</li><li>- tem fim com a chegada do migrante ao seu destino final;</li><li>- o preço pago pelo migrante constitui a principal fonte de renda dos contrabandistas;</li><li>- consiste em facilitar a entrada do migrante ao país de destino (por meio de documentação falsa, por exemplo).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- crime local e transnacional;</li><li>- configura-se com ou sem o consentimento da vítima;</li><li>- exploração contínua, que não cessa com a chegada ao país de destino;</li><li>- a maior parcela da renda dos traficantes advém do produto da exploração da vítima; além de facilitar a entrada do migrante ao país de destino, envolve exploração mesmo.</li></ul>

Conforme já abordado anteriormente, para a configuração do crime de tráfico de pessoas, o consentimento é irrelevante, ao passo que no contrabando de migrantes é um requisito, uma vez que é o desejo do indivíduo de chegar a um determinado país que faz com que ele contrate os serviços do contrabandista.

No contrabando de migrantes não é necessário que haja exploração, mas tão somente que se receba benefício para promover a entrada ilegal de outrem em determinado país, ao passo que a exploração é o núcleo central e a finalidade do crime de tráfico de pessoas.

No que tange à transnacionalidade, pode-se dizer que apesar de ela ser parte de ambas as práticas criminosas, somente é requisito para o contrabando de migrantes, uma vez que o tráfico de pessoas pode ocorrer tanto dentro das fronteiras de determinado país quanto as cruzando.

89 - NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea. Art. 3º.

## O Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime

A Carta de São Francisco, em seu art. 7º, dispõe sobre o estabelecimento da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Tutela, da Corte Internacional de Justiça e do Secretariado. Essa estrutura forma a base sobre a qual se assenta a ONU. A partir desse núcleo, e a ele subordinados, poderão ser estabelecidos órgãos subsidiários conforme a necessidade. Interessa-nos, para os fins do presente artigo, especialmente o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Órgão composto por 54 membros eleitos pela Assembleia Geral para um período de três anos,<sup>90</sup> as principais atribuições do ECOSOC são a realização de estudos e de relatórios sobre temas internacionais de caráter econômico, social, cultural, bem como a emissão de recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.<sup>91</sup> O Conselho detém competência para criar órgãos subsidiários e agências que atuam na satisfação das suas funções e, atualmente, conta com 14 agências especializadas, nove comissões funcionais e cinco comissões regionais.<sup>92</sup>

Em 1946, a CHR – Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas foi criada no âmbito do ECOSOC, com a finalidade de proteger os direitos e liberdades fundamentais do ser humano,<sup>93</sup> tendo sido substituída em 2006 pelo UNHRC – Conselho de Direitos Humanos. O UNHRC, formado por 47 Estados-Membros eleitos pela Assembleia Geral, é encarregado do fortalecimento e da promoção dos direitos humanos no globo, bem como de apurar, tratar e emanar recomendações sobre situações de violação desses direitos. Por seu turno, o OHCHR – Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, também estabelecido sob a égide do ECOSOC, é encarregado de oferecer suporte aos diferentes mecanismos de monitoramento na ONU, incluindo o UNHRC e dez comitês temáticos.<sup>94</sup>

Não obstante haver órgãos especializados no monitoramento da implementação dos principais tratados das Nações Unidas Sobre direitos

90 – NAÇÕES UNIDAS. Carta de São Francisco. Artigo 61. Para maiores informações, acesse: <[www.un.org/en/ecosoc/about/members.shtml](http://www.un.org/en/ecosoc/about/members.shtml)>.

91 – NAÇÕES UNIDAS. Carta de São Francisco. Art. 62.

92 – Ver <[www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml](http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml)>.

93 – Ver <[www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm)>.

94 – Sobre o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ver LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. O Sistema global de proteção dos direitos humanos. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org). Manual de Direitos Humanos. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. Edições Loyola, SP: 2002.

humanos,<sup>95</sup> a competência para tratar de temas específicos de direitos humanos no âmbito da cooperação técnica internacional foi delegada a algumas agências especializadas e programas do Sistema ONU, sendo que alguns se encontram subordinados ao ECOSOC e outros à Assembleia Geral. Podemos mencionar o ACNUR – Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, o UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, o UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas e o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente como exemplos de órgãos que detêm mandatos específicos para temas diretamente relacionados a direitos humanos.

No mesmo sentido, a cooperação para a prevenção e a punição do tráfico de pessoas na qualidade de crime transnacional foi outorgada ao UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime. O UNODC foi constituído em 1997<sup>96</sup> a partir da integração do UNDCP – Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas,<sup>97</sup> do Programa de Prevenção do Crime e Justiça Penal<sup>98</sup> e do CPCI – Centro para Prevenção do Crime Internacional,<sup>99</sup> e entre 1997 e 1º de outubro de 2002, sua denominação foi Escritório para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime – ODCCP.<sup>100</sup>

A partir de março de 2004, com a formalização das suas funções e da sua organização e já na qualidade de UNODC, foi-lhe atribuído o objetivo de implementar os referido programas “de modo integrado, tratando das questões inter-relacionadas de controle de drogas, prevenção do crime e terrorismo internacional no contexto do desenvolvimento sustentável e segurança humana”,<sup>101</sup> apoiando a AGNU, o ECOSOC e os comitês e conferências vinculados tematicamente a controle de drogas, prevenção de crime e terrorismo.<sup>102</sup> No

---

95 – <[www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm)>.

96 – Ver Boletins do Secretário-Geral de números ST/SGB/1997/5, intitulados “Organização do Secretariado das Nações Unidas” e ST/SGB/2004/5, intitulado “Organização do Escritório das Nações Unidas em Viena”.

97 – “O Programa das Nações Unidas Sobre o Controle Internacional de Drogas foi criado segundo a Resolução da AG 45/179, de 21/12/1990, como a entidade responsável pela ação internacional coordenada no campo do controle do abuso de drogas. A autoridade do Fundo do Programa foi conferida ao Diretor Executivo pela Assembleia Geral em sua Resolução 46/185 C, de 20 de dezembro de 1991”. Boletim do Secretário-Geral de número ST/SGB/2004/6, de 15/03/2004.

98 – “O Programa de Prevenção do Crime e Justiça Penal foi instituído pela AG em sua Resolução 46/152, de 18 de dezembro de 1991. Desde 1997, o Programa tem sido implementado pelo Centro Internacional para a Prevenção do Crime, que foi criado de acordo com o programa de reformas do Secretário-Geral descrito na parte dois, seção V do documento A/51/950, datado de 14/07/1997”. Boletim do Secretário-Geral de número ST/SGB/2004/6, de 15/03/2004.

99 – Mais informações em GUERALDI, Michelle; DIAS, Joelson. Em busca do Éden: tráfico de pessoas e direitos humanos, experiência brasileira. Editora Max Limonad, p.141-146

100 – Ver parte dois, seção V do documento A/51/950, datado de 14/07/1997, emanado pelo Secretário-Geral.

101 – NAÇÕES UNIDAS. Boletim do Secretário-Geral de número ST/SGB/2004/6, de 15/03/2004.

102 – NAÇÕES UNIDAS. Boletim do Secretário-Geral de número ST/SGB/2004/6, de 15/03/2004.

que tange à sua competência, o UNODC detém mandato para a realização de atividades de prevenção e de controle internacional do crime por meio do fortalecimento e fomento da cooperação internacional, para fins de alcançar a “promoção da efetiva e imparcial administração da justiça, com o devido respeito aos direitos de todos quantos sejam afetados pelo crime ou envolvidos no sistema de justiça penal”.<sup>103</sup>

## O UNODC no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

O UNODC é guardião da Convenção de Palermo e dos protocolos adicionais em que suas atividades englobam assistir aos Estados-Partes no combate aos crimes previstos não somente nesses tratados, mas às distintas modalidades de crimes transnacionais, ao atuar por meio de três pilares: trabalho normativo, pesquisa e análise e assistência técnica.

O UNODC adota uma postura não somente de buscar a prevenção e a punição de condutas criminosas, mas também de recuperação e tratamento de vítimas de práticas criminosas, em observância aos direitos humanos. Em março de 2010, o UNODC lançou o documento “*Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective*”,<sup>104</sup> que apontou para uma abordagem mais voltada para esses direitos vitais do cidadão. Tal posicionamento foi reforçado pela Resolução 51/12 da Comissão sobre Entorpecentes (*Commission on Narcotic Drugs*) e pelo documento “*UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights*”,<sup>105</sup> que reafirmaram o compromisso com os direitos humanos e a necessidade de um trabalho conjunto entre o UNODC e diferentes agências da ONU que lidam com tais direitos.

Para melhor desenvolver seu papel ao redor do globo, o UNODC está sediado em Viena, na Áustria, e possui escritórios nacionais, sub-regionais, regionais e de ligação que abarcam cento e cinquenta países, divididos da seguinte forma: Afeganistão, Estados Bálticos, Bolívia, Brasil e Cone Sul, Bulgária, Ásia Central, Colômbia, Leste da Ásia e do Pacífico, África Oriental, Irã, Laos, México, América Central e Caribe, Oriente Médio e Norte da África, Mianmar, Nova Iorque, Nigéria, Paquistão, Peru e Equador, Federação Russa, África do

103 - Ibidem.

104 - UNODC. *Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective*. Disponível em: <[www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010\\_CRP6eV1051605.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010_CRP6eV1051605.pdf)>.

105 - UNODC. *UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights*. Disponível em:

<[www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HR\\_paper\\_UNODC.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HR_paper_UNODC.pdf)> Acesso em 06/06/2012.

Sul, Sul da Ásia, Sudeste da Europa, Tailândia, Vietnam e África Ocidental e Central.<sup>106</sup>

Com o objetivo de instrumentalizar o trabalho do UNODC, foram criadas algumas ferramentas e iniciativas, como a UN.GIFT, que visam a uma mobilização de nível global nos setores público e privado para a adoção de metas comuns no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Outras duas ferramentas da qual o UNODC dispõe são o “Kit de Primeiros Socorros para uma Resposta ao Tráfico de Pessoas”, que apresenta informações sobre as principais dúvidas relacionadas ao tema, além de aconselhamentos e instruções legais, e o VITA,<sup>107</sup> Ferramenta Tradução para Assistência às Vítimas, por intermédio do qual, usando mensagens de áudio, é possível aos profissionais da área de justiça criminal prover assistência básica a vítimas de tráfico de pessoas em 40 idiomas diferentes.

Publicações de relevância como o manual de “Boas Práticas em Proteção de Testemunhas em Processos Penais Ligados ao Crime Organizado”, o “Guia para Parlamentares no Combate ao Tráfico de Pessoas” e o “Manual Contra Tráfico de Pessoas para Operadores da Direito” são ferramentas importantes na formação de atores, bem como para a difusão de informação e de boas práticas para a comunidade internacional. Cabe ainda destacar o “Relatório Global Sobre Tráfico de Pessoas”, documento publicado regularmente pelo UNODC e que visa apresentar um panorama internacional dessa modalidade criminosa, assim como o Quadro Internacional de Ações para Implementação do Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

E, por fim, mais recentemente, foi criado um banco de dados on-line de sentenças,<sup>108</sup> chamado *Case Law Database*, cujo principal objetivo é compilar decisões judiciais em casos de tráfico de pessoas em todo o mundo.

---

106 - <[www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html?ref=menutop](http://www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html?ref=menutop)>.

107 - <[www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html](http://www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html)>.

108 - <[www.unodc.org/cld/index.jsp](http://www.unodc.org/cld/index.jsp)>.

## Considerações Finais

No presente artigo, apresentamos o tráfico de pessoas como uma prática criminosa desumana cometida contra vítimas de todo o mundo. Nesse sentido, tal enfrentamento pressupõe a cooperação internacional na persecução penal, instrução processual, cumprimento da pena e troca de informações de inteligência, entre outras medidas. Relembramos que, com o intuito de formar uma base jurídica comum sobre as quais os países assentariam suas legislações internas para a adoção de um arcabouço jurídico internacional harmônico que facilitasse a cooperação para a mitigação desse crime, adotou-se o texto da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e do Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Vimos que os referidos tratados são frutos da Conferência de Palermo e do reconhecimento de que alguns direitos, já tutelados por diferentes instrumentos internacionais — regionais ou globais —, deveriam ser protegidos no âmbito de um documento que tivesse como foco a busca pela supressão da criminalidade internacional. Ambos, a Convenção e o Protocolo, são tutelados pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, que exerce o mandato de agência especializada em apoiar os Estados na implementação dos dispositivos dessas normas, no desenvolvimento de habilidades nacionais e internacionais voltadas ao enfrentamento de crimes que ultrapassam fronteiras e na sua prevenção. Mostramos também que, vinculado institucionalmente ao Conselho Econômico e Social e à Assembleia Geral das Nações Unidas, o UNODC está presente em todos os continentes do globo.

Buscou-se apontar a vinculação entre as atividades desenvolvidas pelo UNODC na implementação da Convenção e do Protocolo de Palermo e os principais compromissos internacionais relativos à proteção dos direitos humanos, de forma a relacionar para o leitor alguns dos tratados vinculados à matéria que foram assinados anteriormente a eles. Diante dos principais dispositivos da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que se relacionam com a temática, foi possível estabelecer esse nexos e apontar que todos são instrumentos complementares que fazem parte de um mesmo subsistema jurídico, que se encontra inter-relacionado com outros da mesma natureza. A partir do exposto no presente artigo, buscamos,

portanto, apresentar ao leitor um breve panorama das atividades do UNODC no que tange à temática do tráfico de pessoas.



## Referências Bibliográficas

GUERALDI, Michelle; DIAS, Joelson. **Em Busca do Éden**: Tráfico de Pessoas e Direitos Humanos, Experiência Brasileira. Editora Max Limonad.

HIDAKA, Leonardo Juan Ferreira. Introdução ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org). **Manual de Direitos Humanos**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. SP: Loyola, 2002.

HOGEMANN, Edna Raquel R. S. **Direitos Humanos**: Sobre a Universalidade Rumo a Um Direito Internacional dos Direitos Humanos. Monografia de conclusão de curso. Disponível em: <egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15673-15674-1-PB.pdf>. Acesso em 02/06/2012.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. O Sistema global de proteção dos direitos humanos. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org). **Manual de Direitos Humanos**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. SP: Loyola, 2002.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **ABC des Nations Unies**. New York, 2004.

\_\_\_\_\_. **Boletim do Secretário-Geral** de número ST/SGB/2004/6, de 15 de março de 2004.

\_\_\_\_\_. **Carta de São Francisco**.

\_\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional**.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**.

\_\_\_\_\_. **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.**

\_\_\_\_\_. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea.**

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. In: PIOVESAN, Flávia (coord). **Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2006.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. Curso Elementar. SP: Saraiva, 2010.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Conferência - A Criação do Tribunal Penal Internacional. **Revista CEJ**, v. 4 nº 11 mai/ago. 2000. Disponível em: <[www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/338/540](http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/338/540)>. Acesso em 18/07/2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e Desafios da Proteção internacional dos direitos humanos no Limiar Do Século XXI. **Rev. bras. polít. int.** 1997, v. 40, nº 1, p. 167-177.

UNODC. **Drug Control, Crime Prevention And Criminal Justice: A Human Rights Perspective**. Disponível em: <[www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010\\_CRP6eV1051605.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010_CRP6eV1051605.pdf)>

\_\_\_\_\_. **The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment**. Disponível em: <[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)> Acesso em 18/07/2012.

\_\_\_\_\_. **Trafficking in Persons: Global Patterns**. Vienna: 2006. Disponível em: <[www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)> Acesso em 23/07/2012.

\_\_\_\_\_. **UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights.**  
Disponível em: <[www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HR\\_paper\\_UNODC.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HR_paper_UNODC.pdf)> Acesso em 06/06/2012.

VARELLA, Marcelo. **Direito Internacional Público.** SP: Saraiva, 2012.

# ANEXOS

## ANEXO I

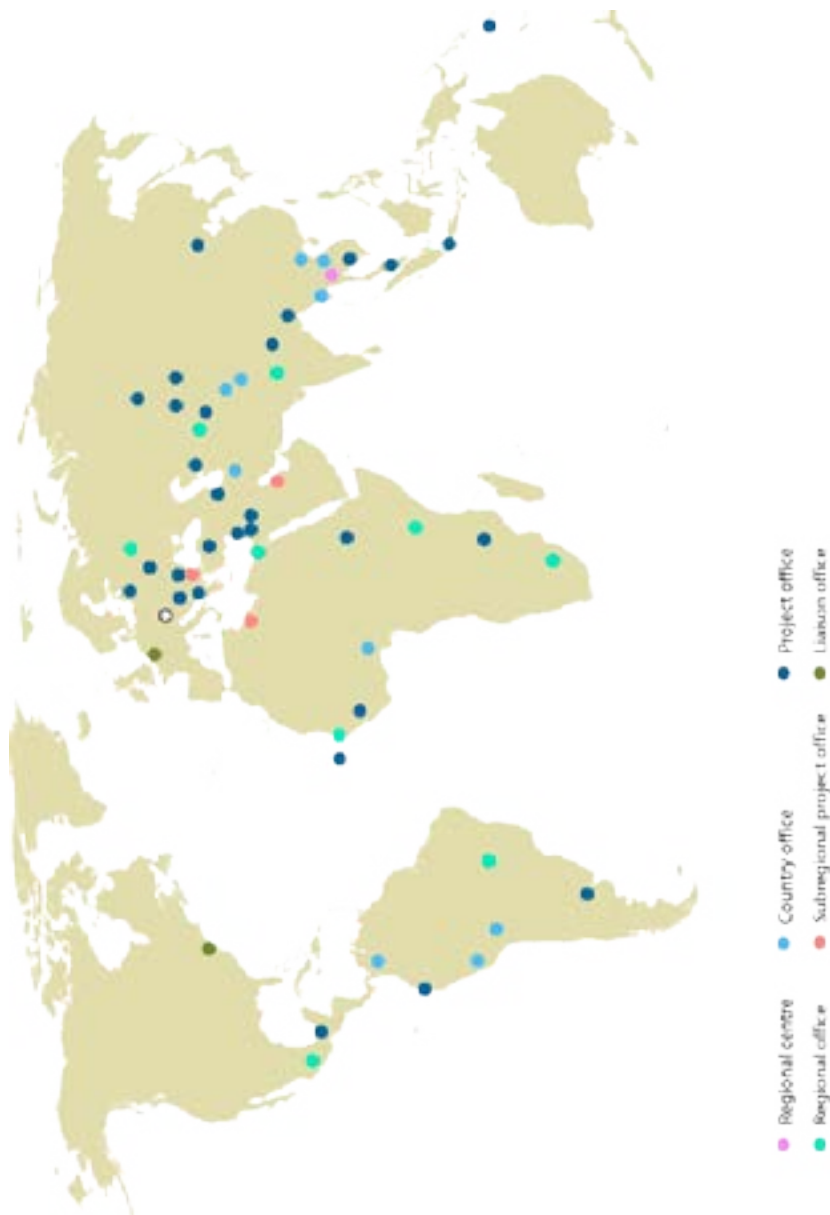
### Organograma do Sistema das Nações Unidas



Fonte: <[unicrio.org.br/conheca-a-onu/organograma](http://unicrio.org.br/conheca-a-onu/organograma)>.

## ANEXO II

### Escritórios do UNODC no Mundo



Fonte: <[www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html?ref=menutop](http://www.unodc.org/unodc/en/field-offices.html?ref=menutop)>.



### **3. ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

***Inês Virgínia Prado Soares<sup>109</sup>***

---

109 – Procuradora-Regional da República, é mestre e doutora em Direito pela PUC-SP. Realizou pesquisa de pós-doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da USP, entre 2009 e 2010.



## Introdução

Afinal, do que se fala quando se fala de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (doravante ETP) no Brasil? Fala-se de uma iniciativa de proteção a graves violações de direitos humanos? Fala-se de medidas preventivas, repressivas e de acolhimento às vítimas? Fala-se de políticas públicas para enfrentar um crime transnacional, com atuação conjunta de Estados e sociedade? Fala-se do fortalecimento da cidadania, com a conscientização da sociedade para esse tipo de crime? Fala-se de ações de esclarecimento sobre o tráfico de pessoas e suas modalidades? Fala-se de capacitação para melhor compreensão do tema? Fala-se de um crime cujas vítimas são brasileiras? Ou serão os criminosos brasileiros e as vítimas estrangeiras? Fala-se de um crime hediondo? Ou de leis penais que prevejam as condutas criminosas relacionadas ao tráfico de pessoas como condutas que devem ser punidas de forma autônoma? Fala-se de estratégias e uso de instrumentos políticos, jurídicos, sociais, econômicos e culturais que garantem a vida digna e, em contrapartida, reduzem a situação de vulnerabilidade das vítimas do tráfico de pessoas? Fala-se de tudo isso?

Sim, fala-se de tudo isso e mais outro tanto, que apenas se conhecerá com o avanço no tratamento do tema no Brasil. Se não se sabe, com toda precisão, a dimensão do enfrentamento ao tráfico de pessoas no cenário brasileiro e os questionamentos acima são um indicativo da complexidade do ETP nos âmbitos global, regional e local, ao mesmo tempo, essas perguntas revelam a necessidade de reflexão acurada acerca das formas mais efetivas para prevenção e repressão desse crime, bem como para incorporação do assunto na agenda de direitos humanos, com especial atenção para as pessoas em situação de tráfico humano, com seu acolhimento das vítimas e com o estabelecimento de parcerias com entes públicos e privados que lidam com as diversas facetas do tráfico de pessoas (doravante TP).

O presente artigo tem por finalidade contribuir para a clarificação conceitual do termo *Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* sob a ótica dos direitos humanos no atual contexto brasileiro. Para isso, no próximo tópico abordarei a definição de tráfico de pessoas a partir da Convenção de Palermo, que é o documento-base do tema, para chegar à concepção das expressões *tráfico de pessoas* e *enfrentamento ao tráfico de pessoas* no cenário global. Depois, analisarei como o tráfico de pessoas se insere na agenda brasileira

de proteção aos direitos humanos. Por fim, tratarei da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com especial destaque para o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

## **Tráfico de Pessoas como Termo Adotado pela Comunidade Internacional**

### **A Concepção Atual de Tráfico de Pessoas no Cenário Global**

O Tráfico de Pessoas é um fenômeno global, multifacetado, que mistura interesses socioeconômicos e práticas criminosas em redes (locais e internacionais). Apesar de nefasto e degradante, tratar seres humanos como objetos aptos à comercialização não é uma novidade do nosso tempo. No entanto, a elaboração doutrinária e normativa de um conjunto de mecanismos, abordagens e estratégias apropriadas para enfrentar o tráfico humano é algo recente.

O termo tráfico de pessoas já havia sido usado pela comunidade internacional e também pelo Brasil por causa da Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e Lenocínio (Nova Iorque, 1950).<sup>110</sup> Contudo, naquele momento, o tratamento do tema se restringia à exploração sexual de mulheres e crianças. As outras formas de exploração que integram o conceito atual de tráfico de pessoas não são abordadas nessa Convenção, embora a forma mais “clássica” de tráfico humano — para fins laborais, como trabalho escravo — já merecesse preocupação e discussão no cenário mundial há um par de séculos. Um ponto interessante dessa Convenção, além da óbvia proteção às mulheres e crianças, é a previsão de que o consentimento da pessoa explorada para fins de prostituição não descaracteriza a violação.

Foi apenas na década de 1990 que se cristalizou a ideia, nos debates internacionais, de que o tráfico de pessoas não poderia ser tratado apenas como mais um crime organizado e transnacional. Tampouco caberia simplesmente seguir tratando o tema como questão de gênero ou como algo ligado à exploração da prostituição (embora as mulheres fossem — e ainda sejam — as mais atingidas) ou dentro da ampla gama de violações aos direitos humanos que afetam o direito à liberdade, apesar de esse enfoque ser muito relevante.

Sob a ótica dos direitos humanos, como reflexo desses debates, em 1998, o Estatuto de Roma, que dispõe sobre o Tribunal Penal Internacional

110 - Convenção concluída em Nova Iorque, a 21/03/1950. Assinada pelo Brasil em 05/10/1951. Aprovada pelo Decreto Legislativo 6, de 1958. Depósito do instrumento de ratificação na ONU, a 12/09/1958. Promulgada pelo Decreto 46.981, de 08/10/1959. Publicada no DOU de 13/10/1959.

(TPI), ao relacionar os crimes contra a humanidade passíveis de sua jurisdição, faz uma menção ao tráfico de pessoas quando trata do crime de redução de alguém à situação de objeto/bem apropriável ou, nos termos do dispositivo, “o exercício de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa”<sup>111</sup>. O Estatuto de Roma foi ratificado pelo governo brasileiro em 2002.<sup>112</sup> Em que pesem os requisitos específicos para submissão desse crime ao referido Tribunal<sup>113</sup>, a menção ao tráfico de pessoas como delito que pode ser punido como crime contra humanidade é um avanço considerável no enfrentamento no âmbito local.

No final do século XX, as soluções possíveis no campo da justiça penal se mostravam insuficientes para responsabilização dos perpetradores e outros participantes/beneficiários, tanto pela complexidade do crime e pela dificuldade de delinear-lo em tipos penais a serem incorporados à legislação local como pela constante sofisticação das redes criminosas, com ramificações e com ajustes eficientes para continuar a atividade delitiva impunemente, alcançando outros grupos vulneráveis.

As formas e os mecanismos oferecidos no âmbito internacional para solução de outros conflitos em outros casos de violação aos direitos humanos não atendiam a demandas que emergiam das situações de tráfico humano, especialmente por duas peculiaridades desse tipo de fenômeno: a) o Estado não é o único nem mesmo o principal ator responsável nas violações decorrentes do tráfico humano, já que estas são praticadas por particulares e até por empresas, nunca pelo ou a mando do Estado; b) as vítimas do tráfico, de algum modo ou com alguma intensidade, participam do, ou colaboram com o, esquema criminoso; e c) as formas de exploração não se restringiam à exploração sexual. Ao mesmo tempo, a exploração para trabalhos análogos ao escravo, de imigrantes ou nacionais precisava ser tratada no contexto do tráfico de pessoas. Por isso, independentemente do tipo de exploração que sofressem, além de as vítimas não serem responsáveis pelo ou causadoras do próprio dano, elas precisavam ser tratadas como pessoas transitoriamente em situação de tráfico e portadoras de direitos específicos para sair e dessa violação e superá-la.

111 – O crime é definido pelo TPI como: “o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças”. Estatuto de Roma. Art. 7º, parágrafo 2º, alínea c.

112 – Decreto Legislativo 112, de 06/06/2002, e Decreto de Promulgação 4.388, de 25/09/2002.

113 – Para acionar o TPI, além da aplicação do princípio da complementariedade, é necessário que o tráfico de pessoas se enquadre no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra população civil, já que o TPI só tem jurisdição em contexto de violação sistemática ou ataque generalizado.

O encaminhamento do tratamento autônomo do TP passa a ter mais força com a apresentação, em 1996, do Programa de Ação para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e Prostituição pela Comissão de Direitos Humanos da ONU. No entanto, foi na “Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional”, realizada em 1999 na Itália, que o assunto ganhou amplitude, profundidade e sistematização, com olhar voltado para a diversidade de vítimas e formas de exploração (que ia muito além das mulheres e crianças e da exploração sexual). Dessa Convenção e dos debates posteriores, resultaram a adoção pela ONU, em 2000, do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (doravante Protocolo de Palermo) e do Protocolo contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea. Esses documentos entraram em vigor internacionalmente em 2003.

O Protocolo de Palermo é o documento que respalda as estratégias antitráfico pelo mundo afora. Suas concepções, pautadas na finalidade de se atingir a proteção global dos direitos humanos mais básicos como a vida e a liberdade, são atuais e suas diretrizes têm sido incorporadas no plano interno de cada Estado. É um documento de fácil compreensão, desde a apresentação do que é Tráfico de Pessoas, conceituado no Protocolo como:

- a) o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea “a” do presente artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea;

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea “a” do presente artigo;

d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

A partir dessa definição, os manuais fazem referência ao Tráfico de Pessoas como um processo composto por etapas, nas quais são desenvolvidas ações específicas. Sistemáticamente, do conceito são extraídas as etapas referentes à forma, aos meios e à finalidade do tráfico humano. As ações que integram cada fase, quanto à **forma** como se trafica gente, são: recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas; quanto aos **meios** usados para traficar: ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra; quanto à **finalidade** do tráfico: exploração de pessoas como recursos rentáveis financeiramente, sem poder/autonomia para negociação.

Em quaisquer das fases desse crime, para se caracterizar o TP é necessário que sejam identificadas e combinadas algumas ações, sendo que sempre deve estar presente a finalidade da violação: de exploração econômica de alguém que se encontra sem liberdade (de decisão e ou de mobilidade) para recusar realizar a tarefa estabelecida. É possível que a finalidade da exploração não se concretize, que o esquema criminoso seja desmontado antes, nas etapas anteriores, mas, mesmo assim, o crime de tráfico está caracterizado. Ao mesmo tempo, em todas as fases do TP, além da violação da dignidade e liberdade das pessoas traficadas, há um padrão de violência que combina a restrição ou supressão da liberdade da vítima com o afastamento ou a vulnerabilidade acentuada de seus “portos seguros” — sejam estas pessoas ou espaços físicos. Por isso, no TP há o deslocamento da vítima para outro local em que ela será alojada e explorada por outrem.<sup>114</sup>

Ainda quanto ao conceito de TP apresentado pelo Protocolo de Palermo, um dos pontos mais relevantes é o relativo ao consentimento da vítima para a caracterização da violação como tráfico de pessoas. Esse consentimento será

---

114 - Disponível em: <[www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais\\_tsh\\_inicial.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_tsh_inicial.html)>.

considerado irrelevante quando o perpetrador utilizar meios como ameaça, força, coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, pagamentos, benefícios ou se aproveitar da situação de vulnerabilidade da vítima. Independentemente do uso desses meios, o consentimento é sempre irrelevante quando a pessoa em situação de tráfico for criança ou adolescente, menor de 18 anos de idade.

A ausência do consentimento tem importante repercussão nos casos práticos, tanto nos eixos da responsabilização quanto no do acolhimento. As pesquisas continuam a demonstrar que as pessoas vítimas desse tipo de crime nem sempre conseguem reconhecer a condição de exploradas: seja porque estão envolvidas por demasiado com os aliciadores que nem sequer percebem que seu consentimento foi obtido de forma ilícita,<sup>115</sup> seja porque se sentem culpadas por terem aceito a proposta inicial que as conduziu para a situação de tráfico sem que tivessem percebido que caíam numa cilada.

Sem abordar expressamente o consentimento, a nova Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (Diretiva 2011/36/UE) busca uma ampliação dos casos em que a pessoa pode ser considerada vítima, numa aproximação velada entre todos que se encontram em situação de tráfico humano (aqui vale destacar, no entanto, que não se pode afirmar que a intenção da normativa é abranger os imigrantes ilegais, contrabandeados voluntariamente). Nesse documento, a presunção de vulnerabilidade da vítima é acentuada pela inclusão de novas formas de exploração como a mendicância forçada, a adoção ilegal, o casamento forçado e a exploração para atividades criminosas (pequenos furtos ou roubos, tráfico de drogas etc.).

## **O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Plano Internacional**

Se o Tráfico de Pessoas é um fenômeno complexo e multifacetado, pautado na atuação de organizações criminosas bem estruturadas e com resultados perversos e bastante lucrativos, a tarefa de enfrentar esse crime também precisa ser eficiente, articulada, estratégica. Essa visão reflete na construção, pela comunidade internacional, de um conjunto de abordagens, direitos e valores que conjugam medidas penais — aptas à repressão e

115 – Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal, Ministério da Justiça, 2011, Disponível no portal <mj.gov.br/services/./FileDownload.EZTSvc.asp?>SITE INVALIDO, acesso em 22/10/2012.



responsabilização do tráfico de pessoas — com medidas preventivas e ações de acolhimento às vítimas. Na última década, convencionou-se chamar esse conjunto de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP).

A consolidação do conceito de TP, após o Protocolo de Palermo, e sua integração nas agendas locais são pontos positivos e fundamentais para o avanço no ETP. No entanto, persiste uma dificuldade enorme na superação de insuficiências/lacunas que surgem ou remanescem diante dos casos concretos, nos quais não se consegue atingir a definição das condutas criminosas dos diversos sujeitos integrantes do esquema do Tráfico de Pessoas. Somada a tais dificuldades, a complexidade do crime desafia os governos e organismos dedicados à proteção dos direitos humanos na busca das melhores estratégias para enfrentar esse crime nefasto.

Sob essa perspectiva, o fio condutor do ETP é a oferta de um aparato legislativo e de segurança que previna e reprima as práticas criminosas relativas ao crime de comércio de pessoas, punindo os responsáveis e oferecendo condições básicas para que as vítimas ou os grupos mais vulneráveis possam sejam minimamente resguardados das ações deliquentes que ocorrem em todas as etapas do processo de tráfico humano.

Além disso, sob a ótica dos direitos humanos, o ETP precisa de ações de prevenção, responsabilização, acolhimento e parcerias, as quais estão vinculadas à possibilidade dos povos e dos indivíduos se desenvolverem, ou seja, exercerem suas liberdades fundamentais, sob um patamar mínimo de democracia, inclusive com a formulação de suas necessidades econômicas e sociais e com o acompanhamento da execução das políticas públicas que contemplam essas demandas.

Para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, há várias tarefas e inúmeras formas de realizá-las no plano local, mas o denominador comum já é oferecido no extenso rol previsto no Protocolo de Palermo, como medidas de prevenção, cooperação e segurança. Nas palavras de Daniela Scacchetti:

O Protocolo de Palermo define em seu Capítulo III medidas de prevenção, cooperação e segurança. No tocante às ações de prevenção, o artigo 9 elenca: “pesquisas, campanhas de informação



e de difusão através de órgãos de comunicação, bem como iniciativas sociais e econômicas”, incluindo planos e programas com “a cooperação com organizações não governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil”. Além disso, o tratado prevê medidas para a redução dos fatores de vulnerabilidade das pessoas ao tráfico, especialmente mulheres e crianças, através do combate à pobreza, ao subdesenvolvimento e à desigualdade de oportunidades, incentivando a cooperação bilateral ou multilateral entre os Estados-Partes. Também são mencionadas medidas legislativas, educacionais, sociais e culturais, com o objetivo de desencorajar o aliciamento para a exploração de pessoas. Assim, para que sejam evitados novos casos de tráfico de pessoas, não apenas as potenciais vítimas, mas também as pessoas que podem vir a se tornar criminosas devem receber informações, esclarecimentos e oportunidades, tendo garantidos de forma plena seus direitos civis, econômicos e sociais.<sup>116</sup>

Não se pode esquecer, nas ações de enfrentamento, de que o Tráfico de Pessoas tem um padrão de conflituosidade que foge, de certa maneira, do delineado no sistema protetivo internacional para a proteção dos direitos humanos, especialmente porque o Estado não é o maior responsável pela agressão sofrida diretamente pela vítima. Nesse sentido, o princípio da responsabilidade do Estado, construído pela doutrina internacional, apesar de pertinente e válido, é insuficiente para direcionar o tratamento do tema.

No entanto, quando se aponta a insuficiência do princípio da responsabilidade do Estado, o que pretende alertar e trazer ao debate são os deveres dos perpetradores e dos que se beneficiam com o esquema criminoso de TP e a necessidade de sua responsabilização além da punição criminal: dever de reparação das vítimas, de financiamento de campanhas de esclarecimento para população sobre como evitar e enfrentar esse crime, entre outros. Além disso, as responsabilidades de empresas ou grupos econômicos também estão incluídas na reflexão.

Por outro lado, é possível listar ações estatais antitráfico de necessária implementação no âmbito local, as quais estão baseadas no princípio em comento

---

116 - SCAHCCHETTI, Daniela M. O Tráfico de Pessoas e o Protocolo de Palermo sob a ótica de Direitos Humanos. Revista Internacional de Direito e Cidadania, nº 11, p. 25-38, outubro/2011, p. 30.

nos três níveis de responsabilidade indicados pela doutrina internacional dos direitos humanos. Nessa atuação estatal, destaca-se: a) *dever de respeitar* as vítimas, potenciais e efetivas, do tráfico de pessoas, com estabelecimento de políticas públicas que minimizem as situações de vulnerabilidade e com ações educativas; b) *dever de proteger* os cidadãos (e residentes no país) contra as atividades dos agentes e grupos criminosos que traficam centeeiros, cabendo legislar sobre o tema, implementar medidas para prevenção, repressão e acolhimento das vítimas; c) *dever de promover os direitos* dos cidadãos e residentes no país com a capacitação dos agentes públicos e privados que trabalham no ETP, com o estímulo da formação e consolidação de uma rede de enfrentamento desse crime.

Há outros importantes princípios indicados pela doutrina como direcionadores da proteção dos direitos humanos que são de enorme utilidade para estabelecer diretrizes das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Entre eles destacam-se: princípios da equidade e da inclusão (com especial atenção à reinserção das vítimas pós-violação); princípio da *accountability* (dever de prestação de contas/de responsabilização dos perpetradores); princípio da participação e transparência; princípio do fortalecimento (*empowerment*) de grupos vulneráveis; princípio da cooperação internacional.

Em 2010, a Assembleia Geral das ONU lançou o *Plano Global de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas*. Esse documento trouxe uma relação de disposições específicas a serem adotadas pela comunidade internacional para promover a ratificação universal do Protocolo de Palermo, bem como reforçar sua implementação. A insistência da ONU na ratificação desse Protocolo e o incentivo para edição de leis locais são posições baseadas no consenso de que esse tratado internacional oferece as diretrizes para a vivência dos quatro eixos de atuação antitráfico: prevenção, atendimento/acolhimento às vítimas, repressão e parcerias (em inglês, esses eixos são referidos como os quatro Ps: *prevention, protection, prosecution e partnership*).

Nesse Plano da ONU de 2010 é interessante notar a indicação de medidas de âmbito mundial que se adequam sobremaneira à realidade brasileira e que são essenciais ao ETP no cenário local, tais como a criação de um Fundo da ONU para as Vítimas de Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, e o destaque para a necessidade de melhor sistematização e ou ampliação das

bases de conhecimento e de dados sobre tráfico de pessoas, com a finalidade de facilitar a criação e a implementação de intervenções baseadas em evidências programáticas.

No ETP todas as medidas e diretrizes mencionadas só encontram eco se a comunidade — tanto a internacional e como também a local — tiver clara noção de como e/ou quando pode combater esse crime. Daí a relevância da ampliação do conhecimento e sensibilidade no âmbito mundial sobre o que se fala quando se fala de ETP. Para atingir esse objetivo, a ONU lançou uma iniciativa global contra o tráfico de pessoas que recebeu o nome de UN.GIFT (sigla em inglês para *United Nations e Global Initiative to Fight Human Trafficking*).

Atualmente, está em pleno vigor a Campanha Coração Azul<sup>117</sup>, lançada pela UNODC, com a finalidade de mobilizar a opinião pública mundial contra o tráfico de pessoas. A campanha é aberta a todos aqueles que queiram participar e usar o Coração Azul como símbolo de seu apoio à luta contra o tráfico de pessoas. No site da campanha, há a explicação de que o “Coração Azul representa a tristeza das vítimas do tráfico de pessoas e nos lembra da insensibilidade daqueles que compram e vendem outros seres humanos”,<sup>118</sup> O Brasil aderiu, em maio de 2013, a essa campanha, com o lema “Liberdade não se compra. Dignidade não se vende”.

Como se verá adiante, essas medidas de capacitação e sensibilização foram adaptadas à realidade brasileira e detalhadas no II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que deve ser executado entre 2013 e 2016.

### **Tráfico de Pessoas e seu Enfrentamento no Cenário Brasileiro de Proteção aos Direitos Humanos**

A concepção contemporânea é de que os direitos humanos integram uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, com traços que permitem a conciliação entre catálogos de direitos civis e políticos e de direitos sociais, econômicos e culturais, e precisam de um patamar mínimo de democracia<sup>119</sup>. Como os direitos humanos são tema que abriga uma diversidade

---

117 – Disponível em: <[www.unodc.org/blueheart](http://www.unodc.org/blueheart)>. Acesso em 22/08/2012.

118 – Disponível em: <[www.unodc.org/blueheart](http://www.unodc.org/blueheart)>. Acesso em 22/08/2012.

119 – STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International Human Rights in Context*. New York: Oxford University Press, 2000.

de direitos, há um esforço contínuo nos âmbitos local<sup>120</sup>, regional e internacional para estabelecer instrumentos próprios<sup>121</sup> dedicados às temáticas específicas de acordo com as violações praticadas e com os direitos humanos ameaçados ou violados.

A já mencionada Convenção de Palermo e seus Protocolos Adicionais (ONU, 2000) são marcos no tratamento da liberdade e da autodeterminação como direitos humanos universais e inalienáveis, os quais integram o rol de direitos fundamentais e somente podem se consolidar de acordo com valores democráticos. Nesse mesmo sentido, outras normas e tratados que versam sobre temas relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, como os relativos à dignidade no trabalho, direitos da mulher, direito à saúde, direito das crianças e adolescentes, direitos dos estrangeiros etc., dão a diretriz de como combater esse crime.

O reconhecimento do tráfico de pessoas como uma violação aos direitos humanos (pelo já comentado Protocolo de Palermo – ONU, 2000) é um instrumento a mais a possibilitar a realização de liberdades e direitos fundamentais e a expandir capacidades e habilidades básicas das pessoas para que usufruam de seus direitos e escolham seu modo de viver. Nesse sentido, as ações contra o tráfico de pessoas são um veículo para efetividade da dignidade da pessoa que requer a constante construção e manutenção das bases materiais para a vida com dignidade. Daí a importância das políticas públicas que minimizem a vulnerabilidade de grupos mais sujeitos ao tráfico humano, bem como das ações que acolham as pessoas em situação de tráfico.

Além dos documentos internacionais específicos, sob a ótica dos direitos humanos, a partir da concepção de que os povos têm direito à autodeterminação e de que a garantia de todas as liberdades é fundamental para o ser humano viver com dignidade, o tráfico de pessoas é uma violação que pode ser enfrentada com base em diversos documentos internacionais de direitos humanos, entre os quais destacamos a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); a Declaração

120 - ABREGÚ, Martín; COURTIS, Christian (Ed). La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.

121 - Sobre a justiciabilidade dos direitos sociais, ver: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional. Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires/Abeledo Perrot, 1998; ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los Derechos Sociales. In: ABRAMOVICH, Víctor; AÑON, María José; COURTIS, Christian. Derechos Sociales: Instrucciones de uso. Buenos Aires: Distribuciones Fontamarrá, 2003; Abramovich, Víctor; Courtis, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Trotta, 2002, 2004 (2ª ed).

Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); o Pacto de São José da Costa Rica (1969). No que toca à busca de concretização dos direitos humanos no âmbito regional, vale destacar que o Brasil é Estado-Parte na Convenção Americana desde 1992 e que está submetido à competência contenciosa da Corte desde 1998, de acordo com o artigo 62 da Convenção.

Desse modo, a construção do sistema normativo no plano internacional — fundado em valores e princípios que resguardam o exercício e a fruição dos direitos humanos e possibilitam a prevenção da sua violação, desde a Declaração Universal de 1948 — é o lastro para que os Estados, inclusive o brasileiro, passem a trabalhar no plano jurídico interno e, principalmente, em suas Constituições valores e garantias que proporcionem o patamar de dignidade necessário para que cada indivíduo possa viver com liberdade, dentro das suas possibilidades, das suas opções e das suas concepções.

É consenso entre pesquisadores e defensores dos direitos humanos que as obrigações para garantir e defender os direitos humanos devem ser cumpridas pelo Estado (âmbito local) na medida de suas possibilidades e de sua boa-fé. E, quanto ao Enfrentamento ao Tráfico de pessoas, o Estado Brasileiro tem demonstrado boa-fé: assumiu o ETP como assunto merecedor de especial atenção na sua agenda de direitos humanos e tem procurado combater esse tipo de violação com a realização das tarefas de prevenção, repressão e responsabilização (indicadas na Convenção de Palermo e nos seus protocolos adicionais), mediante a criação de uma agenda própria, adaptada à realidade brasileira.

O enfrentamento ao tráfico de pessoas está intrinsecamente ligado aos valores democráticos espalhados em diversos dispositivos da Constituição, entre os quais se pode destacar: a cidadania e dignidade humana (art. 1º, II e III); o objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV); o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, inciso IX); a garantia de igualdade no gozo dos direitos individuais entre os residentes no país, nacionais ou estrangeiros (art. 5º); os direitos sociais (art. 6º: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à infância, assistência aos desamparados); a ordem econômica conformada aos

ditames da justiça social para assegurar a todos existência digna (art. 170); a ordem social baseada no primado do trabalho e com objetivo de proporcionar bem-estar e justiça sociais (art. 193).

A previsão de direitos fundamentais que dão respaldo às ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas ganha uma dimensão concreta em 29 de janeiro de 2004, com o depósito, pelo governo brasileiro, do instrumento de ratificação da citada Convenção de Palermo e seus Protocolos adicionais na Secretaria-Geral da ONU. Após esse depósito, houve a publicação dos Decretos 5.015, 5016 e 5017, todos de 12 de março de 2004, documentos que formalizaram os compromissos assumidos, permitindo o desenvolvimento de políticas públicas em nível local para o enfrentamento dessas graves violações aos direitos humanos.

Após, em 2006, é lançada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, veiculada por lei federal. As formas de exploração listadas expressamente na Política Nacional são as três mais conhecidas: a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual; o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura e a servidão; a remoção de órgãos<sup>122</sup>. Nessa lei que institui a Política Nacional, há a diretriz expressa no sentido de que o consentimento da vítima não afasta a responsabilidade dos perpetradores nem o dever do Estado de acolher as pessoas em situação de tráfico. A partir da edição dessa Política, foi possível a discussão para elaboração o Plano Nacional, lançado em 2008.

Com a vivência das situações reais de violação aos direitos humanos por meio do tráfico de gente como mercadoria, notou-se a importância de diferenciar o tratamento de cada uma das finalidades do tráfico de pessoas para o seu enfrentamento adequado e racional. Ficou claro que as medidas para prevenir o crime, resgatar e acolher as vítimas e punir os criminosos variavam de acordo com o objetivo da “comercialização” da vítima e de sua apropriação pelo perpetrador. Ao mesmo tempo, a percepção de que há diferenças e graus de fragilidades/vulnerabilidades entre as vítimas foi tida como fator decisivo para a reflexão sobre as ações para sua reinserção na sociedade e no mercado de trabalho.

---

122 - Art. 2º do Anexo do Decreto 5.948/2006.



A posição do governo brasileiro, em discurso proferido pelo Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abraão, na Assembleia Geral da ONU, em maio de 2013, que tratava da implementação do *Plano Global de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas* (ONU, 2010, mencionado no item 2 deste artigo), guarda pertinência com o argumentado:

A Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e seus três protocolos enfatizam a necessidade de lutarmos contra a delinquência. O Brasil acredita que, para fazerem frente eficazmente ao tráfico de pessoas, as políticas públicas devem focar não somente nas ações de repressão, mas também nas ações de prevenção e de ajuda às vítimas. Por outro lado, uma estratégia adequada e eficaz de combate ao tráfico de pessoas deve assegurar o respeito aos direitos fundamentais. Cabe destacar que o Brasil se comprometeu a aumentar a proteção ofertada aos estrangeiros indocumentados e outros grupos vulneráveis, como a comunidade LGBT, que são vítimas do tráfico de pessoas. É relevante também destacar a necessidade de prestar especial atenção à desigualdade de gênero e todas as formas de discriminação contra a mulheres, que são origens importantes de tráfico de pessoas, tanto nos países de origem quanto nos países de destino. Por outra parte, o sexismo e a discriminação de gênero são especialmente cruéis com as mulheres que sobrevivem ao tráfico, as quais normalmente são discriminadas pela sociedade depois de sobreviverem à situação, incapazes de se reintegrarem e, às vezes, forçadas a regressar às redes do tráfico. A política do Brasil para combater o tráfico de pessoas foi formulada e é executada por uma ampla gama de atores, que inclui agências governamentais e atores não governamentais. O modelo de governança brasileiro permite a participação em grande escala da sociedade civil. Este é um tema transversal e a solução dos problemas a ele relacionados deve se basear nos esforços da sociedade como um todo.<sup>123</sup>

---

123 - Discurso de Paulo Abraão na AG da ONU, em 13/05/2013. Disponível em: <[www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_secao=1&id\\_noticia=213543](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=1&id_noticia=213543)>. Acesso em 22/05/2013.



O Brasil não é somente “exportador” de vítimas, mas também “importador”. Nesse sentido, tomamos a liberdade de transcrever trecho do Relatório sobre Tráfico de Pessoas, produzido pelos Estados Unidos, no ano 2012, por retratar a atual situação brasileira:

O Brasil é um grande país de origem de homens, mulheres e crianças submetidos ao tráfico sexual no país e no exterior, assim como de homens e crianças para trabalho forçado no país. Em grau menor, o Brasil é destino e trânsito de homens, mulheres e crianças usados no trabalho forçado e no tráfico sexual. Um número significativo de mulheres e crianças brasileiras é explorado para o tráfico sexual no país, e a Polícia Federal reportou índices mais altos de prostituição infantil no Nordeste. Um grande número de mulheres brasileiras é encontrado no tráfico sexual no exterior, quase sempre em países europeus, como Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suíça, França e Alemanha, também nos Estados Unidos e em destinos mais distantes como o Japão. Algumas mulheres e crianças brasileiras também são submetidas ao tráfico sexual em países vizinhos, como Suriname, Guiana Francesa, Guiana e Venezuela. Em menor escala, algumas mulheres de países vizinhos são exploradas pelo tráfico sexual no Brasil. Alguns transgêneros brasileiros são forçados à prostituição no país, e alguns homens e transgêneros brasileiros foram explorados pelo tráfico sexual na Espanha e na Itália.<sup>124</sup>

A divulgação das rotas de destino e origem das vítimas é mais um elemento a fortalecer o argumento de que ainda é preciso maior atenção no fomento da cooperação jurídica internacional, com o objetivo de reprimir e punir o Tráfico de Pessoas na origem e no destino, com estabelecimento de Termos de Cooperação Técnica do Brasil com outros países. Como alento, vale destacar a atual posição do governo brasileiro, no já mencionado discurso do Secretário Nacional de Justiça na Assembleia da ONU (em maio de 2013), que indica a percepção da necessidade da cooperação entre países:

A cooperação internacional, incluído o aperfeiçoamento do Plano de Ação Mundial das Nações Unidas, deve estar baseada na

---

124 - Disponível em: <portuguese.brazil.usembassy.gov/pt/tip2013.html>.

responsabilidade compartilhada e na melhor coordenação entre os países de destino, trânsito e origem, com vistas à proteção das vítimas e à punição dos traficantes e daqueles que se beneficiam destes crimes. Cremos que a consolidação de uma rede global para proteger e assistir às vítimas desestimularia a demanda e evitaria uma nova vitimização. Por outra parte, a responsabilidade compartilhada não deve afetar aqueles que legitimamente buscam melhores condições de vida em outros países.<sup>125</sup>

Por isso, a atenção ao estrangeiro em situação irregular em virtude de ter sido contrabandeado não pode ser tratada de forma desvinculada da questão do tráfico de pessoas. A exploração/violência sofrida pelos estrangeiros em situação irregular no país em decorrência do tráfico humano ou do contrabando não pode ser ignorada na construção da política brasileira de ETP. Nas rodadas de elaboração do II PNETP, o tema foi discutido e a posição dos especialistas foi no sentido da necessidade de haver um “esforço de padronização” para que o tráfico humano seja gênero e o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes sejam espécies de violação contra os direitos humanos:

A abrangência da expressão “tráfico de pessoas” e a sua correta e compreensível aplicação demanda um esforço de padronização, de modo a incluir não somente o tráfico de pessoas em sentido estrito, em que a vítima é submetida a uma situação de violência ou fraude, mas também o contrabando de migrantes, na medida em que as diferentes situações de risco a que pessoa se acha exposta aumentam as possibilidades da exploração ilegal ou da prática de alguma atividade ilícita. A exploração ilegal e a atividade ilícita são os fins aos quais se destinam tanto o tráfico de pessoas como o contrabando de migrantes, ainda que as pessoas que trafiquem ou contrabandeiem não sejam as mesmas que aqueles que exploram ilegalmente. Essa assertiva é justificada pelos seguintes fatores: 1º) o fato de que a vítima de tráfico, por violência ou fraude, quando no território de outro país, ali se encontra, na grande maioria das vezes, em situação ilegal; 2º) muitas hipóteses de tráfico de pessoas estão dissimuladas em comportamentos que se caracterizam como mero contrabando

---

125 - Discurso de Paulo Abraão na AG da ONU, em 13/05/2013. Disponível em: <[www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_secao=1&id\\_noticia=213543](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=1&id_noticia=213543)>. Acesso em 22/05/2013.

de migrantes; 3º) a exploração ilegal ou a atividade ilícita a que se acha exposta a vítima, como a exploração sexual, o trabalho forçado, a extração de ilegal órgãos, dentre outros, têm como objeto não somente a vítima que é traficada no sentido estrito, mas também aquele que imigra ilegalmente; 4º) o bem jurídico tutelado tanto no tráfico de pessoas em sentido estrito, como no contrabando de migrantes, é a mesma dignidade humana, traduzida na preservação da vida e da integridade física e psíquica, no exercício de direitos básicos, como saúde e educação.<sup>126</sup>

Essa argumentação guarda toda a lógica sob a ótica das medidas protetivas e garantidoras da dignidade e integridade do ser humano. Especialmente nas modalidades exploração sexual e trabalho escravo, o TP guarda estreita relação com movimentos/fluxos migratórios, apesar da distinção existente entre TP e contrabando de migrantes. Em ambos os casos, a situação de vulnerabilidade das vítimas que ingressam num país estrangeiro e ficam totalmente sujeitas à rede criminosa é potencializada. Por isso, mesmo que, em determinada situação, a tônica seja problema de migração ou de ordem pública ou, ainda, de desmantelamento da organização criminosa, o tratamento deve ser sempre integrado e sob a perspectiva dos direitos humanos e mesmo do direito humanitário. Nesse esteio, destaca-se a concepção de que o tráfico de pessoas é um conceito aberto e que se amolda à proteção dos direitos humanos, como a exposto pela OIT – Organização Internacional do Trabalho:

Hoje, quando se discute a implementação do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, avaliamos que a temática do tráfico de pessoas parece estar se consolidando no campo dos debates e reflexões sobre a violação dos direitos ao trabalho e à migração, ficando redimensionada sua ênfase inicial, outrora restrita ao tráfico de pessoas para prostituição e/ou exploração sexual. De qualquer maneira, o campo temático e político do tráfico de pessoas continua incorporando os diálogos já iniciados entre as diferentes áreas identificadas acima, suas sugestões (em termos de alterações legislativas, políticas públicas e dotações orçamentárias) e críticas.

---

126 - RIBEIRO, Anália Belisa; BECHARA, Fábio. II Encontro Nacional - II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Busca pelo Marco Legal. Revista Internacional de Direito e Cidadania, nº 13, p. 197-200, jun/2012, p. 198.

Nesse sentido, qualquer trabalho de *advocacy* na área de tráfico de pessoas no Brasil, para chegar a bom termo, precisa necessariamente ter ciência deste histórico e compreender que tráfico de pessoas é um conceito heterogêneo, cuja unidade se dá no constante diálogo e tensão entre áreas temáticas que lhe precederam e lhes são coetâneas.<sup>127</sup>

Certamente não se defende a inexistência de regras e condições impostas pelo Estado em que a pessoa se encontra, mas sim o acolhimento do ser humano que esteja em situação de tráfico, seja estrangeiro ou nacional, seja migrante ilegal ou legal, já que esta é uma situação especial, anormal e de alta vulnerabilidade. É uma situação limite e que deixa a pessoa sujeita à degradação de seus valores essenciais quando não lhe aproxima do risco de morte.

Nota-se que a construção doutrinária dos países em que há normas mais severas para migração (Europa Central e Estados Unidos) é no sentido de distinguir o contrabando de migrantes do tráfico de pessoas, com afastamento da presunção de violência para o caso da pessoa contrabandeada, com base no seu consentimento. A argumentação é de que: a) o migrante contrabandeado tem conhecimento do ato criminoso e consente com a ação; b) sua exploração cessa com a chegada ao destino; e c) o contrabando é um crime transnacional. Essa interpretação, apesar de correta, não deixa de ser estranha, já que na prática as vítimas do tráfico humano tendem a ser afetadas mais severamente. E ainda: a irregularidade/ilegalidade na documentação da pessoa contrabandeada a torna uma presa fácil de grupos criminosos, inclusive para ser escravizada e passar à categoria de vítima do tráfico de pessoas.

No Brasil, não se pode aceitar esse tipo de interpretação por força do que a legislação dispõe sobre o consentimento da vítima, ou melhor, sobre a irrelevância do consentimento. A presunção de vício no consentimento prevista no Protocolo de Palermo é uma diretriz que foi incorporada no cenário brasileiro sem restrições e com avanço, já que na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas não há qualquer condicionamento aos meios empregados pelos perpetradores para caracterização de vício no consentimento. Aliás, a concepção constante na lei brasileira é de que o “consentimento dado pela vítima é irrelevante para configuração de tráfico de pessoas”<sup>128</sup>.

127 - Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil (2004-2011): Avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas/Organização Internacional do Trabalho (OIT); Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho; Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (GTIP). Brasília: OIT, 2012, p. 11.

128 - Art. 7º do Decreto 5.948/2006.

A irrelevância do consentimento na Política de ETP em nosso país decorre da concepção da vulnerabilidade e de hipossuficiência da vítima em todas as situações de tráfico humano e indica que toda construção conceitual e todo o esforço no combate a este crime estão centrados na figura da vítima, na proteção de seus direitos.

Esse sentido é inegavelmente uma clara opção do Brasil pela abordagem do tema sob a ótica dos direitos humanos. As consequências do afastamento do consentimento estão presentes nas formulações das agendas de reforma legislativa penal e de atuação (vide II PNETP), além de refletirem na construção da jurisprudência e da doutrina pátria.

### **A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

No âmbito interno, para cumprir as obrigações previstas no Protocolo de Palermo, o Brasil tem implementado medidas para a prevenção do crime, para proteção às vítimas e para a responsabilização dos envolvidos<sup>129</sup>.

Em 2006 foi instituída a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>130</sup>. Os princípios direcionadores dessa Política são<sup>131</sup>: respeito à dignidade da pessoa; não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status; proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais; promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas. A Política também estabelece as diretrizes gerais para o ETP, bem como diretrizes específicas de acordo com cada eixo de atuação: prevenção, repressão e acolhimento às vítimas.

129 - Conforme divulgou recentemente o Relatório Global da UNODC, numa pesquisa realizada em 155 países, o Brasil está entre os países que apresentaram avanços efetivos nas ações e na legislação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. O documento citou a instituição da Política (2006) e do Plano (2008) de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conduzidas pela SNJ/MJ como medidas eficientes do governo brasileiro. No Brasil, a SNJ trabalha em conjunto com a UNODC desde 2000 em ações para conscientizar governos, empresas e comunidade. Este ano, o objetivo da Secretaria é investir em campanhas de conscientização e criar um banco de dados com informações das polícias, dos núcleos de enfrentamento e da justiça sobre atendimentos, inquéritos, processos e condenações.

130 - Instituída pelo Decreto 5.948/2006.

131 - No termos do art. 3º, incisos I a VII, do Anexo do Decreto 5.948/2006.

Em janeiro de 2008, foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)<sup>132</sup>, cujo prazo de implementação terminou em 2010. O I PNETP visava a dar uma resposta ao problema em três grandes eixos de atuação, mencionados no Protocolo de Palermo como estratégicos para um enfrentamento efetivo: a) prevenção ao tráfico de pessoas; b) repressão ao crime e responsabilização de seus autores; c) atenção às vítimas. Neste I Plano, ao lado de medidas repressivas, típicas do Estado, notou-se o envolvimento de ONGs e órgãos públicos do executivo federal e estadual e também instituições como o Ministério Público, Defensorias Públicas, entre outros, para cumprimento de tarefas que contribuíssem para o fortalecimento da vítima (inclusive a vítima em potencial/ grupos vulneráveis) e para a prevenção desse tipo de crime, numa perspectiva de direitos humanos. No âmbito da prevenção e das parcerias, o esclarecimento para a população em geral do que significa a expressão Tráfico de Pessoas foi um dos avanços mais notáveis alcançados pelo governo brasileiro.<sup>133</sup>

Em fevereiro de 2013, o Decreto 7.901 instituiu a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (integrada pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos) para coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. São atribuições da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal; conduzir a construção dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e coordenar os trabalhos dos respectivos grupos interministeriais de monitoramento e avaliação; mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com estados, Distrito Federal e municípios e com as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil; elaborar relatórios para instâncias

132 - Decreto 6.347, de 08/01/2008, que aprova o PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

133 - No âmbito da prevenção, entre 2007 e 2010 foram realizadas campanhas nacionais para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de iniciativa do Governo Federal, via MJ, em parceria com estados e municípios, sobretudo com aqueles Estados que já contavam com NETP ou com escritórios especializados no enfrentamento ao TP. Essas campanhas englobaram a distribuição de materiais de divulgação, como cartazes e folders explicativos, em pontos considerados estratégicos (aeroportos, rodoviárias, postos e núcleos de apoio). Muitas dessas campanhas tiveram apoio da sociedade civil organizada, que trabalhou juntamente com os órgãos públicos com a finalidade de dar visibilidade ao tema. ONGs e movimentos sociais também incluíram o enfrentamento ao TP em sua agenda e criaram programas educativos e esclarecedores.



nacionais e internacionais e disseminar informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas; subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propondo temas para debates.

O Decreto que instituiu a Coordenação Tripartite também criou o CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (no âmbito do Ministério da Justiça), com o objetivo de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Entre as atribuições do CONATRAP relacionadas no instrumento normativo, vale mencionar: propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de ETP; propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o ETP; acompanhar a implementação dos planos nacionais de ETP; articular suas atividades àquelas dos Conselhos Nacionais de políticas públicas que tenham interface com o ETP, para promover a intersectorialidade das políticas; articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de ETP na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições.

O II PNETP foi aprovado pela Portaria Interministerial<sup>134</sup> 634, publicada no DOU de 26/02/2013. Esse II Plano, construído de forma participativa<sup>135</sup> e democrática, terá duração de quatro anos (de 2013 a 2016) e parte da experiência da execução do Plano anterior (2008 a 2010), apropriando-se dos desafios na implementação da Política Nacional (2006). Os objetivos<sup>136</sup> desse Plano estão delimitados em ações que deem visibilidade ao tema, com a sensibilização e mobilização da sociedade, e proporcionem um conhecimento mais sofisticado, atento e difuso das situações de tráfico humano e das formas de enfrentamento. As finalidades desse II PNETP, no entanto, não são diferentes do anterior, mas sim mais focadas na importância da informação e no seu alcance pelo público em geral e especialmente pelos envolvidos no ETP.

Nesse sentido, os objetivos do Plano vão da ampliação e aperfeiçoamento de órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas ao fomento, inclusive com capacitação dos profissionais, e fortalecimento da cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos

---

134 – Publicam a referida portaria: MJ, SPM-PR e da SDH-PR.

135 – Cerca de 2000 pessoas participaram do processo de construção do Plano, segundo informações disponíveis no site do Ministério da Justiça.

136 – Art. 2º da referida Portaria.



internacionais no Brasil e no exterior, passando pela produção e disseminação de informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento.

O II Plano chega em 2013 acompanhado da já mencionada coordenação tripartite da Política Nacional de ETP e também pelo já aventado CONATRAP. Além disso, uma boa nova da Portaria que institui o Plano é a criação do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do II PNETP (art. 3º), que funcionará no âmbito do Ministério da Justiça. Entre suas atribuições, além das esperadas para monitoramento e avaliação, é interessante a previsão de que o Grupo estabeleça uma metodologia de monitoramento e avaliação do II PNETP. Esse dispositivo é um legado do aprendizado na execução da política pública de enfrentamento no Brasil e uma clara indicação do avanço no tratamento do tema no âmbito local. A prática da última década no cenário brasileiro demonstrou as dificuldades de atuação no Enfrentamento ao Tráfico Humano sem dados sistematizados.

Ao mesmo tempo, há uma lógica de transversalidade e/ ou intersetorialidade na implementação da política local de enfrentamento que traz boas perspectivas, já que no traçado do II PNETP devem-se levar em consideração e respeitar as políticas setoriais já existentes. A partir dessas políticas, as estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas são desenhadas e executadas.

Outra característica interessante é que ações previstas no II PNETP dependem da articulação entre os três níveis do pacto federativo. Desse modo, é importante que os atores governamentais dos níveis estaduais e municipais desenvolvam as metas do Plano.

O trabalho em rede — com atores e órgãos de setor público e privado, como Ministério Público, Judiciário, Defensorias Públicas, Núcleos Estaduais de Enfrentamento, Postos de Atendimento (municipais e estaduais), Comitês de Enfrentamento, Movimentos Sociais, Organizações não Governamentais etc. — também é considerado de extrema relevância no Plano, inclusive na etapa repressão.

O II PNETP prevê cinco linhas operativas: 1) aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o ETP; 2) integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao ETP; 3) capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 4) produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; 5) campanhas e mobilização para o ETP. Cada linha operativa descreve uma série de atividades e metas para os próximos quatro anos.

O II Plano abraça a ideia de que a construção de alicerces para o ETP precisa de valores e mecanismos democráticos, bem como de um Estado comprometido com o respeito e a promoção de tais valores, mas principalmente atento para impedir injustiças sociais, culturais e econômicas, provocadas, inclusive, pelas demandas de mercado ou por posturas sexistas e preconceituosas em relação a grupos vulneráveis, como mulheres e homossexuais. Nesse sentido, muitas das atividades previstas em cada uma das linhas operativas do II PNETP iluminam as necessidades dos vulneráveis, dos excluídos e dos discriminados, possibilitando que as políticas públicas sejam pensadas e desenhadas de modo participativo, para atender aos mais frágeis.

Da leitura das atividades previstas em cada linha operativa, nota-se que o tema foi tratado de forma holística, com a percepção de que o êxito do II Plano vem da integração entre órgãos e da capacitação de todos. Há uma visão da necessidade de se criar e consolidar uma cultura de educação para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Nesse sentido — apenas para exemplificar com algumas atividades — na linha operativa 2, que versa sobre políticas públicas para ETP, há previsão de criação e implementação de protocolo nacional para atendimento à vítima; dotação orçamentária para custear o retorno das vítimas às comunidades as quais desejem regressar; Disque 100 e Ligue 180 ampliados, internacionalizados e divulgados; estratégia para a incorporação do tema do tráfico de pessoas ao atendimento do SUS - Sistema Único de Saúde; inventário nacional de serviços de acolhimento temporário que atendem ou possam atender vítimas de tráfico de pessoas; campo que contemple as vítimas de tráfico de pessoas incluído no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais; e também “Ações de inclusão produtiva e de enfrentamento à evasão escolar de populações

vulneráveis ao tráfico de pessoas realizadas, em particular lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais”.

Ainda sobre essa linha operativa (linha 2) e a seguinte, que prevê ações para *capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas* (linha 3), são muitos os desafios para os próximos anos de execução do II Plano. Entre eles, destacam-se a estruturação de uma “retaguarda” para receber as pessoas em situação de tráfico. Esse suporte requer medidas que envolvam diversas vertentes: desde a criação, manutenção e ampliação de abrigos sigilosos até a implantação de protocolos de atendimento/tratamento a serem seguidos pelos profissionais de saúde, com viés para detectar casos de tráfico de pessoas; e, ainda, desde o estabelecimento de programas que permitam a inclusão socioeconômica das pessoas em situação de tráfico (também das vítimas em potencial), com articulação entre os programas de proteção já existentes, com a finalidade de não as revitimizar e não as colocar novamente em situação de risco, até a capacitação dos operadores do direito para que possam trabalhar com maior profundidade na revisão do modelo normativo, principalmente o penal, tanto para o alinhamento dos tipos ao conceito de tráfico de pessoas do Protocolo de Palermo como para a exclusão de normas que criminalizam as vítimas.

Em relação à linha operativa 4, que versa sobre *a produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas*, muito há de ser realizado nesses próximos anos: a organização e a implantação de um sistema transparente de informações (com dados quantitativos/qualitativos, estratégias de monitoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas e elaboração de um fluxograma nacional de atendimento aos casos de Tráfico de Pessoas) com vistas a produzir dados/relatórios oficiais e também para proporcionar o monitoramento das ações. Além disso, esse monitoramento permanente da rede de enfrentamento ao TP deve ter como enfoque especial as ações desenvolvidas pelo Poder Público, por meio dos Núcleos e Postos Humanizados de Atendimento aos Migrantes (postos implantados nos aeroportos, rodoviárias, portos, lugares de trânsito das vítimas em deslocamento).

É possível que a execução do II Plano, com êxito na implementação de grande parte das medidas previstas, aumente a exposição dos casos ao poder

público para repressão e acolhimento das vítimas, já que esta ainda é precária. Exemplo do afirmado é o diagnóstico preliminar sobre o tráfico de pessoas no Brasil, apresentado no final de 2012 pelo Ministério da Justiça e pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime. Nele, são constatadas 475 vítimas entre os anos de 2005 e 2011. Desse total, 337 sofreram exploração sexual e 135 foram submetidas a trabalho escravo<sup>137</sup>. Note-se que não há menção a um caso sequer de tráfico de órgãos. Esses dados são interessantes exatamente por refletirem a fragilidade das ações judiciais de repressão e responsabilização, já que é sabido que o número de crimes dessa natureza e também de vítimas é infinitamente maior do que o judicializado.

A falta de tipificação das condutas por lei prejudica a responsabilização criminal com o processamento e condenação dos perpetradores. Certamente os protocolos antitráfico (de tráfico de pessoas e de combate ao contrabando de migrantes), ao serem incorporados à legislação brasileira, trouxeram um “mandato de criminalização internacional” que, nas palavras de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, são uma “modalidade de ordem de criminalização, desta feita vinda de tratado ou convenção internacional, e não diretamente da Constituição, como ocorre nos crimes hediondos”.<sup>138</sup> Mas a previsão, em nosso ordenamento, de tipos penais que abarquem as diversas práticas criminosas correntes quando do tratamento de gente como mercadoria ainda é tarefa inconclusa e desafiadora.

### **Algumas Conclusões a Partir dos Muitos Desafios e Perspectivas**

A experiência na implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2006) — que vem à tona com o início da execução do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (fevereiro de 2013) e com as discussões em andamento sobre a necessidade de mudanças na legislação — realça a importância do tratamento do tráfico de pessoas sob a ótica dos direitos humanos.

Certamente, ainda há muitos obstáculos a serem ultrapassados até se chegar a um desenho razoável no enfrentamento ao tráfico de pessoas, com

137 - Divulgado em: <[www.jb.com.br/pais/noticias/2013/02/05/decreto-autoriza-2o-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas](http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/02/05/decreto-autoriza-2o-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas)>. Acesso em 05/02/2013.

138 - GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. O Tráfico de Seres Humanos como crime hediondo em sentido material. In: MARZAGÃO Jr., Laerte I (coord). Tráfico de Pessoas. Quartier Latin, 2010, p. 181.

mecanismos que possibilitem um equilíbrio, uma segurança mínima às vítimas (potenciais e efetivas) e um patamar razoável de justiça, com a responsabilização dos agentes que integram as redes criminosas especializadas na exploração de seres humanos para fins de tráfico.

No entanto, apesar das dificuldades, é inegável que a população brasileira está mais esclarecida e há um esforço do governo e dos atores públicos e privados para compreender e enfrentar o tráfico de pessoas. Acreditamos que, no cenário atual, o enfrentamento ao tráfico de pessoas já é uma tarefa incorporada à agenda brasileira de direitos humanos.

Como conclusões desta pesquisa, destacamos:

1. O Brasil caminha para uma fase mais madura da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. E o lançamento do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas confirma essa impressão/constatação.

Nesse sentido, vemos uma lógica de transversalidade e/ou intersectorialidade em toda a implementação do II Plano, que é extremamente eficaz, principalmente se a prática for de levar em consideração as políticas setoriais já existentes (políticas para mulheres, para atendimento à saúde, aos migrantes, políticas para redução de vulnerabilidade ou para empoderamento de grupos específicos etc.) e, a partir daí, desenhar estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

2. No âmbito da repressão e responsabilização, destacamos que as medidas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas ultrapassam os limites da execução da Política Nacional ou mesmo do II Plano. Por isso, entendemos que é preciso que sejam incorporados ao nosso ordenamento jurídico tipos penais que abarquem as diversas práticas criminosas correntes no tratamento de gente como mercadoria, numa aproximação com as ordens de criminalização do Protocolo de Palermo. Ao mesmo tempo, reitero os argumentos já apresentados neste texto no sentido de que as pessoas em situação de tráfico — estrangeiras ou brasileiras, mulheres, gays, transexuais, trabalhadores ou pessoas que se acham aptas a venderem um órgão de seu corpo — são sempre vítimas e devem ser tratadas como tal.

Sob o enfoque da proteção e acolhimento à vítima estrangeira, consideramos importante destacar que as ações para reprimir e prevenir o crime de tráfico de pessoas têm maior relevo para migração de pessoas sem tantos recursos financeiros, que buscam melhor qualidade de vida ou de sobrevivência em nosso país. Para esses estrangeiros, deve-se procurar suprir as lacunas existentes no ordenamento brasileiro, na estrutura de acolhimento das vítimas e nas ações de capacitação, com informações adaptadas à realidade do migrante no Brasil, já que há um risco bem maior de que algo dê errado, mesmo em situações de migração que se mostram lícitas a princípio (por exemplo, a vinda para trabalhar licitamente pode se transformar em um programa de graves violações aos direitos humanos apenas depois de algum tempo da chegada ao país).

3. Sob a ótica dos direitos humanos, além das ações e normas de repressão ao crime, devemos lembrar que o enfrentamento ao tráfico de pessoas contempla uma gama de ações que dependem do esforço e da ação do Legislativo, do trabalho do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Judiciário, dos órgãos de segurança e serviços de inteligência — nacional e internacional —, dos órgãos envolvidos na cooperação internacional, dos movimentos sociais, das organizações privadas de defesa dos direitos de grupos vulneráveis ou de defesa dos direitos humanos etc., com foco no acolhimento das pessoas em situação de tráfico e sua reinserção na sociedade e no mercado de trabalho.

4. Também é essencial que sejam oferecidos incentivos às instituições de ensino e outras organizações públicas ou privadas que possam produzir conhecimento e dados para pesquisa sobre o tema do tráfico de pessoas. O espaço para divulgação desse conhecimento produzido também é uma necessidade que não se pode deixar de incentivar. Aliás, os resultados da produção científica precisam ser compartilhados com os outros atores que participam das ações de enfrentamento, como estratégia para a melhoria da Política de Enfrentamento. Por isso, não adianta apenas a publicação de estudos em periódicos e livros que têm um número restrito de leitores, mas

é necessário que esse material seja transformado em relatórios e outros tipos de material voltado para público leigo. Ao mesmo tempo, tornam-se relevantes o compartilhamento das práticas exitosas e a construção de uma base teórica e legislativa que forneça subsídios consistentes para prevenir, enfrentar e superar esse crime.

5. Os atores brasileiros já sabem e reconhecem que a mudança de paradigma no enfrentamento ao tráfico de pessoas começa pela valorização das ações de prevenção — atingindo e protegendo as vítimas em potencial, as pessoas que em tese estejam mais vulneráveis às violações praticadas no tráfico de pessoas — e de acolhimento da vítima. Nesse enfoque, o enfrentamento tem como prioridade/diretriz a oferta de suporte para (re)construir o futuro dessas vítimas, pautado em valores ligados à equilibrada distribuição dos bens essenciais para usufruir uma vida digna e com liberdade.





## 4. TRÁFICO DE PESSOAS SOB A PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS: PREVENÇÃO, COMBATE, PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

**Flávia Piovesan<sup>139</sup>**  
**Akemi Kamimura<sup>140</sup>**

139 - Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós-Graduação da PUC-SP, da PUC-PR e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); *visiting fellow* do *Human Rights Program* da Harvard Law School (1995 e 2000), *visiting fellow* do *Centre for Brazilian Studies* da University of Oxford (2005), *visiting fellow* do *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (Heidelberg - 2007 e 2008) e Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow (Heidelberg - 2009 a 2014); Procuradora do estado de São Paulo; membro do CLADEM e do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e membro da SUR - *Human Rights University Network*.

140 - Advogada, especialista em direitos humanos e mestre em direito pela Faculdade de Direito da USP; especialista em Direitos Humanos e Mulheres pela Universidade do Chile. Assistente voluntária na disciplina de Direitos Humanos no Programa de Pós-Graduação da PUC/SP.

## Resumo

Como compreender o tráfico de pessoas na ordem contemporânea? Quais são os parâmetros normativos no plano internacional, regional e brasileiro sobre essa temática? Quais são as medidas a serem adotadas para prevenir e erradicar o tráfico de pessoas e proteger os direitos das pessoas traficadas? Quais são os principais desafios e perspectivas para enfrentar o tráfico de pessoas? São essas as questões centrais a inspirar o presente estudo, que tem por objetivo maior focar a problemática do tráfico de pessoas sob a perspectiva dos direitos humanos, com destaque às políticas globais, regionais e nacionais.

## Introdução

Nos termos do art. 3, “a”, do 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), considera-se tráfico de pessoas “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação; ao rapto; à fraude; ao engano; ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade; ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.<sup>141</sup>

Vale destacar que é irrelevante eventual consentimento dado pela pessoa traficada<sup>142</sup> se utilizado qualquer dos meios anteriormente mencionados.<sup>143</sup> Ademais, se a vítima for menor de 18 anos, seu recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento serão considerados tráfico de pessoa mesmo que não se recorra à ameaça ou uso da força ou a outras formas de

141 - Nos termos do art. 3, “a”, do Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil em 2004. Vide Decreto 5.017, de 12/03/2004.

142 - Utilizaremos o termo “pessoa traficada” ou “vítima de tráfico” para qualificar as vítimas de tráfico de pessoas nos termos do art. 3 do Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Embora o termo “vítima” possa ser associado com uma situação de “inferioridade” ou “identidade ligada à vitimização”, parece ser apropriado, numa perspectiva de direitos humanos, para indicar a violação experimentada e a responsabilidade pela atenção/proteção e reparação.

143 - Nos termos do art. 3, “b”, do Protocolo de Palermo.

coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.<sup>144</sup>

Embora a escala global do tráfico de pessoas seja de difícil mensuração, estima-se que 800 mil pessoas podem ter sido traficadas anualmente no âmbito internacional, e muitas outras pessoas traficadas internamente nos limites das fronteiras nacionais.<sup>145</sup> Estima-se que cerca de 4 milhões de pessoas são traficadas por ano no mundo.<sup>146</sup>

A maioria das vítimas de tráfico de pessoas tem idade entre 18 e 24 anos, sendo que grande parte recebeu uma oferta de emprego anterior à sua partida.<sup>147</sup> De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), mais de 2,4 milhões de pessoas são vítimas de trabalho forçado como resultado de tráfico de pessoas, com 43% em exploração sexual comercial forçada e 32% em exploração econômica forçada; aproximadamente metade das vítimas estimadas são crianças.<sup>148</sup> Quanto às vítimas de exploração sexual comercial forçada, mulheres e meninas representam a esmagadora maioria dos casos: 98%.<sup>149</sup>

Com base na resposta ao tráfico de pessoas em 155 países do mundo referente à justiça criminal e dados sobre assistência à vítima, o UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime<sup>150</sup> revelou que 66% das vítimas eram mulheres, 13% eram meninas, enquanto apenas 12% eram homens e 9% meninos.

---

144 – Nos termos do art. 3, “c”, “d”, do Protocolo de Palermo.

145 – De acordo com Organização Internacional da Migração. Para maiores informações, ver: <[www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/counter](http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/counter)>.

146 – Leal, Maria Lúcia; Leal, Maria de Fátima P (orgs). Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial. Pestraf: Relatório Nacional – Brasil. Brasília: CECRIA, 2002, p. 29.

147 – IOM, Counter-Trafficking Database, 1999–2009.

148 – ILO-IPEC, *Every child counts: New global estimates on child labour*, April 2002.

149 – ILO, *A global alliance against forced labour*, May 2005.

150 – ONU. UNODC. Fevereiro, 2009. Disponível em: <[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html)>. Acesso em 17/02/2012.

Na América Latina e Caribe 250, mil pessoas se encontram em condição de trabalho forçado em razão do tráfico de seres humanos; no mundo são 2.450.000 pessoas.<sup>151</sup>

Os dados referentes ao fenômeno no Brasil são pouco conhecidos em razão da carência de estudos especializados sobre o tema e deficiente coleta e produção de dados e estatísticas relacionadas ao tráfico de pessoas. Nesse contexto, como compreender o tráfico de pessoas na ordem contemporânea? Como enfrentar tal problemática? Quais são os parâmetros normativos no plano internacional, regional e brasileiro sobre essa temática? Quais são as medidas a serem adotadas para prevenir e erradicar o tráfico de pessoas e proteger os direitos das pessoas traficadas? Quais são os principais desafios e perspectivas para lidar com o tráfico de pessoas?

São essas as questões centrais a inspirar o presente estudo, que tem por objetivo maior focar a problemática do tráfico de pessoas sob a perspectiva dos direitos humanos, com destaque às políticas globais, regionais e nacionais.

### **Como Compreender o Tráfico de Pessoas na Ordem Contemporânea?**

A ética dos direitos humanos é a ética que vê no outro um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver suas potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano.

Os direitos humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquín Herrera Flores,<sup>152</sup> eles compõem uma racionalidade de resistência na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. No mesmo sentido, Celso Lafer,<sup>153</sup> lembrando Danièle Lochak, realça que os direitos humanos não traduzem uma história linear, não compõem a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão, mas a história de um combate. Inspiram-se na afirmação da dignidade humana e na prevenção ao sofrimento humano.

151 – De acordo com *A United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT). Human Trafficking and Business: good practices to prevent and combat human trafficking*. UN.GIFT, 2010, p. 17.

152 – FLORES, Joaquín Herrera. *Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência*, mimeo, p. 7.

153 – LAFER, Celso. *Prefácio a PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional*. SP: Saraiva, 2006, p. XXII.

Ao longo da história, as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do “eu *versus* o outro”, em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos. Vale dizer, a diferença era visibilizada para conceber o “outro” como um ser menor em dignidade e direitos, ou, em situações limites, um ser esvaziado mesmo de qualquer dignidade, um ser descartável, um ser supérfluo, objeto de compra e venda (como na escravidão) ou de campos de extermínio (como no nazismo). Nessa direção, merecem destaque as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo, da homofobia, da xenofobia e de outras práticas de intolerância.

O temor à diferença é fator que permite compreender a primeira fase de proteção dos direitos humanos, marcada pela tônica da proteção geral e abstrata, com base na igualdade formal — eis que o legado do nazismo pautou-se na diferença como base para as políticas de extermínio, sob o lema da prevalência e da superioridade da raça pura ariana e da eliminação das demais.

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nesta ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Nesse cenário as mulheres, as crianças, as populações afrodescendentes, os migrantes, as pessoas com deficiência, entre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, a seu tempo, foi crucial para a abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça enquanto reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

Para Nancy Fraser, a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades. Como atenta a autora: “O reconhecimento não pode se reduzir à distribuição, porque o status na sociedade não decorre simplesmente em função da classe. [...] Reciprocamente, a distribuição não pode se reduzir ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente em função de status”.<sup>154</sup> Há, assim, o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento.

No mesmo sentido, Boaventura de Souza Santos afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permite a realização da igualdade.<sup>155</sup> Atente-se que essa feição bidimensional da justiça mantém uma relação dinâmica e dialética, ou seja, os dois termos relacionam-se e interagem mutuamente, na medida em que a discriminação implica pobreza e a pobreza implica discriminação.

Boaventura ainda acrescenta: “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades”.

É nesse contexto que há de ser compreendida a problemática do tráfico para fins de exploração sexual na ordem contemporânea. Três fatores merecem destaque:

a) a crescente pobreza, miséria e exclusão social;

b) as acentuadas assimetrias entre os hemisférios Norte e Sul fomentadas pela globalização econômica; e

154 - Afirma Nancy Fraser: “O reconhecimento não pode se reduzir à distribuição, porque o *status* na sociedade não decorre simplesmente em função da classe. Tomemos o exemplo de um banqueiro afro-americano de Wall Street que não consegue tomar um táxi. Neste caso, a injustiça da falta de reconhecimento tem pouco a ver com a má distribuição. [...] Reciprocamente, a distribuição não pode se reduzir ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente da função de status. Tomemos, como exemplo, um trabalhador industrial especializado, que fica desempregado em virtude do fechamento da fábrica em que trabalha, em vista de uma fusão corporativa especulativa. Neste caso, a injustiça da má distribuição tem pouco a ver com a falta de reconhecimento. [...] Proponho desenvolver o que chamo concepção bidimensional da justiça. Esta concepção trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça. Sem reduzir uma à outra, abarca ambas em um marco mais amplo” (FRASER, Nancy. *Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia*. Unesco, Informe Mundial sobre la Cultura, 2000-2001, p. 55-56). Ver ainda da mesma autora o artigo “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Postsocialist Age”, em seu livro *Justice Interruptus. Critical reflections on the “Postsocialist” condition*. NY/London: Routledge, 1997.

155 - A respeito, ver Boaventura de Souza Santos, Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Reconhecer para Libertar: Os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. RJ: Civilização Brasileira, 2003, p. 56. Ver ainda do mesmo autor: Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos, op. cit., p. 429-461.



c) a feminização da pobreza (mulheres têm sido alvo preferencial desse processo de exclusão).

As formas mais comuns de aliciamento para a exploração sexual e o tráfico são as falsas ofertas de emprego, promessas de vida melhor (escola, conhecimento de língua estrangeira, salário etc.) e de casamento. A violência intrafamiliar e extrafamiliar constitui também um fator de vulnerabilização que favorece o ingresso da criança e da adolescente nas redes de exploração sexual comercial e de tráfico. Essa situação de violência ocorre em todo país, em ambientes rurais e urbanos e em todas as classes.

No entanto, a exploração sexual atinge mais mulheres e adolescentes do sexo feminino, na faixa etária de 14 aos 17 anos de idade, que vivem em situação de pobreza. A pobreza, nas suas mais diversas manifestações, interfere diretamente, favorecendo a ida às ruas e a trajetória da prostituição, o turismo sexual, a exploração por redes, bordéis e motéis.

Quanto ao tráfico de mulheres, particularmente, faz-se necessário enfrentar a articulação da exploração sexual; o tráfico de mulheres entre cidades e entre regiões; a organização criminal em redes nacionais e transnacionais; a participação ou conivência de policiais com a exploração sexual e o tráfico; a impunidade dos abusadores, agressores, exploradores e traficantes.

Atente-se para o tráfico de pessoas, uma das práticas mais rentáveis do mundo, atrelada ao tráfico de armas e ao tráfico de drogas, chegando a movimentar mais de US\$ 12 bilhões ao ano. De acordo com o UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, o tráfico de pessoas só perde para o tráfico internacional de drogas como tipo de crime organizado mais lucrativo no mundo, movimentando cerca de 2,5 milhões de pessoas e mais de US\$ 32 bilhões por ano, dos quais 80% são provenientes da exploração sexual de mulheres.

A exploração sexual, caracterizada pela relação mercantil por meio do comércio do corpo (sexo), inclui também o turismo sexual, o tráfico e a pornografia.

O tráfico para fins de exploração sexual comercial de mulheres, crianças e adolescentes é um fenômeno complexo que combina fatores de gênero, idade

e condição socioeconômica. Trata-se de uma prática em expansão, mas que, por seu caráter criminoso e eminentemente velado, acoberta-se por uma “cifra oculta”. O tráfico de seres humanos tem como principais vítimas as mulheres e as meninas. Por essa razão, não há dados referentes ao tráfico e exploração sexual de homens e meninos, inviabilizando quaisquer comparações entre os gêneros. Entretanto, os aliciadores são majoritariamente do sexo masculino, 59%, com idade entre 20 e 56 anos.<sup>156</sup>

A Pestráf (Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil)<sup>157</sup> indica uma estreita relação entre pobreza e exploração sexual comercial, pois as rotas de tráfico apresentam-se em maior número nas regiões mais pobres do Brasil, revelando que a região Norte apresenta a maior concentração de rotas de tráfico (76), seguida pela região Nordeste, com pequena diferença no total de rotas encontradas (69). Na sequência, surgem as regiões Sudeste (35), Centro-Oeste (33) e Sul (28). O alvo preferencial é a mulher afrodescendente entre 15 e 25 anos, com baixa escolaridade.

A pesquisa revelou um total de 241 rotas de tráfico. Destinam-se ao tráfico interno (rotas intermunicipais e interestaduais) 110 rotas, sendo que, destas, 93 envolvem prioritariamente adolescentes. Por sua vez, o tráfico internacional mobiliza 131 rotas, das quais 120 enfocam apenas mulheres. Isto é, rotas para outros países são preferencialmente destinadas ao tráfico de mulheres adultas, enquanto rotas internas têm como foco privilegiado as adolescentes.

Entre os casos identificados de mulheres e adolescentes traficadas no Brasil, 53% eram adultas, sendo a faixa etária de maior incidência entre 23 e 24 anos; e 47% eram adolescentes, com idade predominante entre 16 e 17 anos.

Ademais, a Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (Abrapia) constatou que 13,28% das denúncias de tráfico informam ser o aliciador pessoa da família da vítima e, mais frequentemente, a própria mãe. Das crianças exploradas, 78,56% são do sexo feminino, em 71,66% das vezes têm de 12 a 18 anos e em 7% das denúncias, menos que 11 anos de idade.

---

156 - Pestráf, p. 62.

157 - LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima P (orgs). Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial. Pestráf: Relatório Nacional - Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

Nesse cenário, é de fundamental relevância a perspectiva de direitos humanos e de gênero como o eixo central para o enfrentamento do tráfico de seres humanos, seja em relação à prevenção de sua ocorrência, para repressão e punição das condutas que configuram o tráfico de pessoas, ou no âmbito da proteção e atenção às vítimas do tráfico de pessoas.

### **Quais são os Parâmetros Normativos nos Planos Internacional, Regional e Brasileiro Para o Enfrentamento do Tráfico de Pessoas?**

A fim de enfrentar o tráfico de pessoas sob a perspectiva de direitos humanos e de gênero, há que se focar os parâmetros normativos dos sistemas global, regional e nacional a respeito da problemática. Note-se que tais parâmetros interagem mutuamente no sentido de assegurar a mais eficaz resposta à grave violação do tráfico de pessoas.

#### **Sistema Global (ONU)**

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 estabelece importantes definições e disposições para aplicação de medidas destinadas a prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças.

O Protocolo tem por objetivo prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando atenção especial às mulheres e às crianças; proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e promover a cooperação entre os Estados-Partes de forma a atingir esses objetivos.<sup>158</sup> Conforme já mencionado anteriormente, contempla a definição de tráfico de pessoas em seu art. 3º e estabelece infrações<sup>159</sup> a serem objeto de criminalização, prevenção, investigação e repressão, especialmente quando forem de natureza transnacional e quando envolverem grupo criminoso organizado, assim como estabelece medidas para a proteção das vítimas<sup>160</sup> dessas infrações.

158 - Art. 2º do 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.

159 - Vide art. 5 do Protocolo.

160 - As medidas de proteção das vítimas de tráfico de pessoas estão previstas nos artigos 6, 7 e 8 do Protocolo. Quanto à assistência e proteção às vítimas, destaca-se a proteção à privacidade e identidade das vítimas (inclusive quanto à confidencialidade dos procedimentos judiciais relativos ao tráfico de pessoas); informação sobre procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis; assistência para permitir que suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta em fases adequadas do processo penal; medidas para a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas (em especial quanto ao fornecimento de alojamento adequado, aconselhamento e informação numa língua que

O Protocolo de Palermo também dispõe sobre prevenção, cooperação e outras medidas para o enfrentamento do tráfico de seres humanos, tais como o intercâmbio de informações e formação, medidas nas fronteiras e segurança e controle de documentos.<sup>161</sup> Destaca-se ainda que as disposições desse Protocolo devem ser interpretadas e aplicadas em consonância com o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, especialmente quanto ao princípio do *non-refoulement* e aos princípios de não discriminação.

Outro instrumento internacional que merece destaque são os Princípios e Diretrizes Recomendados Sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas,<sup>162</sup> apresentados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ao Conselho Econômico e Social, em maio de 2002. Esse documento destaca a primazia dos direitos humanos das pessoas traficadas e todos esforços e medidas adotadas para prevenir e combater o tráfico de seres humanos, assim como para proteger, apoiar e reparar as vítimas. As medidas de enfrentamento ao tráfico de pessoas não devem atingir os direitos humanos e a dignidade das pessoas afetadas, particularmente os direitos das pessoas traficadas e de migrantes, pessoas deslocadas internamente, refugiados e pessoas em busca de asilo. A prevenção do tráfico de pessoas, proteção e assistência às vítimas, além da criminalização, punição e reparação são outros princípios consagrados no documento mencionado.

Quanto às diretrizes, são recomendadas onze: 1) promoção e proteção dos direitos humanos; 2) identificação das pessoas traficadas e dos responsáveis pelo tráfico de seres humanos; 3) pesquisa, análise, avaliação e disseminação de informações e experiências referentes ao tráfico de seres humanos; 4) asseguarção dos parâmetros normativos adequados; 5) asseguarção de

---

compreendam; assistência médica, psicológica e material e oportunidade de emprego, educação e informação); medidas adequadas levando-se em conta idade, sexo e necessidades específicas e vulnerabilidade da vítima em questão; medidas para garantir a segurança das vítimas e a possibilidade de receber indenização pelos danos sofridos. Vale destacar ainda medidas em consonância com os parâmetros de direitos humanos para garantir a permanência, a título temporário ou permanente, das vítimas no Estado de acolhimento e eventual repatriamento ao Estado de origem da vítima de tráfico de pessoas, levando-se devidamente em conta a segurança da mesma em caso de regresso.

161 – Vide artigos 9 a 13 do Protocolo. Vale mencionar que a prevenção do tráfico de pessoas abrange a prevenção e combate ao tráfico, mas também a proteção das vítimas de tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, de nova vitimação; incluindo-se medidas para reduzir os fatores de risco como a pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas vulneráveis ao tráfico. Ressalta-se ainda que a cooperação — internacional, regional, bilateral, assim como no plano nacional entre diversos atores governamentais e entre atores governamentais e não governamentais — é fundamental para o efetivo enfrentamento do tráfico de pessoas.

162 – Tradução livre. Texto em inglês: UN, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, Addendum (E/2002/68/Add.1)*, de 2002.

respostas adequadas de aplicação da legislação; 6) proteção e apoio às pessoas traficadas; 7) prevenção ao tráfico; 8) medidas especiais para a proteção e apoio às crianças vítimas de tráfico; 9) acesso a recursos adequados e efetivos; 10) deveres da equipe de manutenção da paz, polícia civil, de ajuda humanitária e corpo diplomático; e 11) cooperação e coordenação entre Estados e regiões.

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança, sobre Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil<sup>163</sup> estabelece uma série de medidas a serem adotadas pelos Estados-Partes para proibir a venda de crianças, a prostituição e a pornografia infantil. Assegura, ainda, que determinadas condutas previstas no art. 3º sejam criminalizadas, prevendo assistência mútua entre os Estados-Partes para investigação, processamento, extradição e outras medidas instauradas em relação aos delitos previstos no art. 3º; proteção das crianças envolvidas nessas práticas; prevenção; cooperação internacional para prevenir, detectar, investigar, julgar e punir os responsáveis por atos envolvendo a venda de crianças, a prostituição infantil, a pornografia infantil e o turismo sexual infantil.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias<sup>164</sup> fixa parâmetros protetivos mínimos, sob a perspectiva de direitos humanos, a serem aplicados pelos Estados-Partes aos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, independentemente de seu *status* migratório. Nesse contexto, merecem especial atenção os trabalhadores migrantes não documentados ou em situação irregular, comumente empregados em condições de trabalho menos favoráveis que outros trabalhadores em situação regular e por vezes explorados e/ou vítimas de graves violações de direitos humanos.

---

163 - O Protocolo Facultativo para Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil entrou em vigor no plano internacional em 18/01/2002 e contava com 154 Estados-Partes em 26/02/2012. <[www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en](http://www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en)>. Acesso em 26/02/2012. Ele foi ratificado pelo Brasil em 27/01/2004; a Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil em 25/09/1990.

164 - A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, aprovada em 1990, entrou em vigor apenas em 1/07/2003 e contava com somente 45 Estados-Partes em 26/02/2012.

[www.rae.com.br/eletronica/indexcfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002](http://www.rae.com.br/eletronica/indexcfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002)>. Acesso em 26/02/2012. O Brasil não ratificou essa convenção.

Os demais tratados internacionais de direitos humanos<sup>165</sup> traçam parâmetros protetivos que também devem ser levados em consideração no tocante ao enfrentamento do tráfico de pessoas. Quanto ao tráfico de mulheres, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, em seu art. 6º, estabelece que os Estados-Partes tomarão as medidas apropriadas, inclusive as de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher.

Além desses instrumentos mencionados, outras Convenções que objetivam coibir o tráfico foram ratificadas pelo Brasil em 1950: a) Convenção Para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, de 1921, e b) Convenção Para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, de 1933. Contudo, esses documentos internacionais, datados das décadas de 1920 e 1930, não são suficientes para responder à complexidade do tráfico na ordem contemporânea enquanto crime transnacional. Adicione-se, ainda, a Convenção e o Protocolo Final para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Convenção de 1949).

Em relação às convenções no âmbito da OIT, destacam-se as 29<sup>166</sup> e 105<sup>167</sup> da OIT, relativas a trabalho forçado e compulsório; 182, relativa às piores formas de trabalho infantil<sup>168</sup>; 143, relativo às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes.<sup>169</sup>

## Sistema Regional Interamericano

No âmbito regional, há tratados, diretrizes e mecanismos de cooperação estabelecidos para o enfrentamento do tráfico de seres humanos. Neste artigo, trataremos apenas do sistema regional interamericano por se tratar do sistema aplicável diretamente ao caso brasileiro, embora outras regiões apresentem interessantes experiências e mecanismos nesse sentido.<sup>170</sup>

165 - Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; entre outros.

166 - A Convenção 29 da OIT, relativa ao trabalho forçado, entrou em vigor em 1932 e contava com 175 Estados-Partes em fevereiro de 2012. O Brasil a ratificou em 1957.

167 - A Convenção 105 da OIT, relativa à abolição do trabalho forçado ou compulsório, entrou em vigor em 1959 e contava com 171 Estados-Partes em fevereiro de 2012. O Brasil a ratificou em 1965.

168 - A Convenção 182 da OIT, relativa às piores formas de trabalho infantil, entrou em vigor em 19/11/2000 e contava com 174 Estados-Partes em fevereiro de 2012. O Brasil a ratificou em 02/02/2000.

169 - A Convenção 143 da OIT, referente a trabalhadores migrantes, entrou em vigor em 1978, contava com 23 Estados-Partes em fevereiro de 2012. O Brasil não a ratificou.

170 - Para maiores informações sobre mecanismos de cooperação regionais e subregionais para enfrentamento do tráfico de



A Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher)<sup>171</sup> define a violência contra a mulher como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na privada”. Em seu art. 2º, “b”, estabelece que a violência contra a mulher compreende, entre outras condutas, a violação, o abuso sexual, a tortura, os maus tratos, o tráfico de mulheres, a prostituição forçada e o assédio sexual.

A Convenção Interamericana Sobre Tráfico Internacional de Menores,<sup>172</sup> com objetivo de proteger os direitos fundamentais e o interesse superior da criança, dispõe sobre a prevenção e punição do tráfico internacional de menores, assim como a regulamentação de aspectos civis e penais relacionados.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, foi instituída uma Seção Anti-Tráfico de Pessoas<sup>173</sup> em 2004, com a missão de facilitar o intercâmbio de informações, realizar treinamento e capacitação e promover políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas de forma a auxiliar os esforços empreendidos pelos Estados-Membros da OEA para prevenir e combater o tráfico de pessoas, especialmente mulheres, adolescentes e crianças. A seção se esforça para implementar uma ampla estratégia antitráfico numa perspectiva de direitos humanos e de gênero, levando em consideração política social e aspectos do crime transnacional.

Vale ressaltar ainda que, no âmbito sub-regional, há iniciativas de cooperação para o enfrentamento do tráfico de seres humanos entre os Estados-Membros do Mercosul e Estados associados, como a Declaração de Montevideu Contra o Tráfico de Pessoas, adotada em 2005.

---

peças, inclusive sobre parâmetros normativos e institucionais, planos de ação e mecanismos de monitoramento, prevenção, combate, proteção e reparação, ver: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/14/32, 2010.

171 - A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher entrou em vigor em 05/03/1995 e contava com 32 Estados-Partes em fevereiro de 2012. O Brasil a ratificou em 16/11/1995.

172 - A Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, adotada em 1994, entrou em vigor em 15/08/1997. Foi ratificada pelo Brasil em 03/07/1997. Em fevereiro de 2012, contava com 15 Estados-Partes entre os 35 membros da Organização dos Estados Americanos.

173 - Para maiores informações, acessar: <[www.oas.org/atip/default1.asp](http://www.oas.org/atip/default1.asp)>.



## Sistema Nacional Brasileiro

No campo da legislação nacional, a Constituição Federal, em seu art. 227, § 4º, prevê a punição a qualquer forma de abuso, violência e exploração sexual em face da criança e do adolescente. No entanto, não há no documento constitucional referência específica ao tráfico de pessoas.

Quanto ao aspecto punitivo-repressivo, o Código Penal, no título dedicado aos crimes contra a dignidade sexual, com nova redação dada pela Lei 12.015/2009, tipifica o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual: no art. 231, trata do tráfico internacional e no art. 231-A trata do tráfico interno de pessoas para fim de exploração sexual.

Entretanto, a proibição e a repressão ao tráfico de pessoas no âmbito nacional se mostram insuficientes e restritas apenas à punição do tráfico de pessoas com finalidade de exploração sexual, ignorando-se outras finalidades como trabalho ou serviços forçados; a escravidão ou práticas semelhantes à escravidão; a servidão; e a remoção de órgãos. Dessa forma, a normativa nacional para punição e repressão do tráfico de seres humanos não se mostra compatível e em consonância com os parâmetros internacionais estabelecidos, em especial quanto ao Protocolo de Palermo.

Em relação à promoção e proteção dos direitos das vítimas de tráfico de pessoas, destacam-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (instituída pelo Decreto 5.948, de 26/10/2006) e o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP, aprovado pelo Decreto 6.347, de 2004). A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) teve como objetivo prevenir e reprimir esse tipo de tráfico, responsabilizar os seus autores e garantir atenção às vítimas. Em junho de 2011, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta do II Plano Nacional de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

## Quais são as Medidas a Serem Adotadas para Prevenir e Erradicar o Tráfico de Pessoas e Proteger os Direitos das Pessoas Traficadas?

Considerando-se os parâmetros normativos mencionados, o enfrentamento ao tráfico de pessoas exige a adoção de medidas adequadas para prevenir e reprimir essa prática, assim como para proteger e reparar os direitos das pessoas traficadas. Essas três vertentes — prevenção, repressão e proteção — devem ser conjugadas sob a perspectiva de direitos humanos e de gênero.

A abordagem baseada nos direitos humanos implica a incorporação e prática dos parâmetros internacionais de tais direitos quanto à proteção, o respeito, o cumprimento e a promoção dos mesmos, tomando-se a pessoa como o centro da atividade e política relativa ao enfrentamento do tráfico de seres humanos. Nesse sentido, é fundamental o reconhecimento da pessoa traficada como sujeito de direitos, garantindo-se sua participação e consulta no desenvolvimento de estratégias e políticas antitráfico. Além disso, a perspectiva de direitos humanos pressupõe também o respeito ao princípio da não discriminação e atenção às peculiaridades que aumentam a vulnerabilidade de certos grupos, especialmente quanto ao gênero, idade e cultura.

Nesse contexto, há que se harmonizar a normativa nacional em relação aos parâmetros protetivos mínimos estabelecidos no âmbito internacional, além de se adotarem medidas administrativas, judiciais, legislativas e de outra natureza para dar efetivo cumprimento ao compromisso internacional assumido pelo Estado Brasileiro.<sup>174</sup> Tal adequação normativa não apenas compreende criminalizar as condutas, meios e finalidades relacionados às práticas de tráfico de seres humanos, e procedimentos relacionados, mas também demanda a adoção de medidas relacionadas à prevenção e à efetiva assistência e proteção das pessoas traficadas — como, por exemplo, identificação e proteção da identidade e privacidade das vítimas; regularização de sua situação no país, em caso de tráfico internacional; garantia de acesso à informação relevante sobre seus direitos e procedimentos judiciais pertinentes; oportunidade para que as

---

174 - Para maiores informações sobre medidas legislativas necessárias e adequadas para o cumprimento do Protocolo de Palermo, consultar: UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the Protocol To Prevent, Suppress And Punish Trafficking In Persons, Especially Women And Children (Trafficking In Persons Protocol)*. UNODC, *Legislative Guides For The Implementation Of The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto, part 2, 2004*. Disponível em: <[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html)>. Acesso em 05/03/2012.

opiniões e considerações das pessoas traficadas sejam apresentadas e levadas em consideração; procedimento para retorno ao local de origem; medidas para obter compensação e assistência; dentre outras. Ademais, é fundamental conferir especial atenção às particularidades de crianças traficadas, garantindo-se que o melhor interesse da criança seja prioritariamente considerado e aplicado em todas as decisões e ações que possam afetá-la.<sup>175</sup>

Em relação à prevenção do tráfico de pessoas,<sup>176</sup> deve-se levar em consideração fatores que aumentam a vulnerabilidade ao tráfico, inclusive a desigualdade, feminização da pobreza e da migração e todas as formas de discriminação e preconceito. Estratégias efetivas de prevenção devem ser baseadas em experiências anteriores e informações precisas. Para tanto, as medidas de prevenção devem ter em conta os fatores que geram demandas para serviços de exploração sexual comercial e exploração de trabalho, adotando-se medidas adequadas para enfrentar essa questão; o desenvolvimento de campanhas de informação e alerta da população em geral sobre os riscos associados ao tráfico; a capacitação de atores envolvidos na repressão do tráfico de pessoas; a identificação de rotas e políticas ou medidas que não intencionalmente possam compelir pessoas à situação de maior vulnerabilidade ao tráfico de pessoas; e o aumento de oportunidades para migração segura. Vale destacar a relevância da participação ativa de pessoas traficadas na elaboração e implementação de tais medidas.

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

---

175 - Para maiores informações, consultar: *UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, 2008. Disponível em: <[www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html)>. Acesso em 01/03/2012.

176 - A prevenção do tráfico de seres humanos é um dos objetivos do Protocolo de Palermo, que descreve uma série de medidas a serem adotadas pelos Estados-Partes para reduzir fatores de vulnerabilidade ao tráfico, como pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidade. Ademais, é uma das diretrizes recomendadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (diretriz 7), o que inclui a adoção de medidas para: a) enfrentar as causas do tráfico de pessoas, a fim de reduzir a vulnerabilidade de grupos tradicionalmente em desvantagem; b) combater a “demanda” por serviços de exploração sexual comercial e exploração do trabalho; c) aumentar oportunidades de migração regular e segura; d) alertar sobre os riscos associados ao tráfico; e e) fortalecer a capacidade de resposta dos órgãos de repressão e punição do tráfico de pessoas.

As estratégias de prevenção devem ser baseadas na avaliação adequada e precisa quanto aos fatores que aumentam a vulnerabilidade das pessoas ao tráfico, assim como em medidas que fortaleçam a proteção dos direitos humanos de potenciais vítimas de forma holística, levando-se em consideração todas as circunstâncias e etapas (origem, trânsito e destino) do tráfico de seres humanos. Para tanto, é fundamental consultar as pessoas traficadas e envolver o compromisso de atores, estatais e não estatais, capazes de influenciar as engrenagens do tráfico. Por exemplo, fortalecer a fiscalização e a regulação de empresas, especialmente agências de recrutamento de trabalhadores, agências de turismo, indústria de entretenimento e sexo.

Ademais, para a efetiva prevenção do tráfico é preciso aperfeiçoar o sistema de coleta e produção de dados e estatísticas sobre tráfico de seres humanos, a fim de prover informações fidedignas para elaboração e implementação de estratégias de prevenção e enfrentamento ao tráfico. Também faz-se necessário desenvolver instrumentos para o monitoramento e a avaliação da eficácia da prevenção, inclusive quanto às consequências negativas não intencionais que impactam os direitos humanos, especialmente das pessoas traficadas.<sup>177</sup>

Quanto à punição e repressão do tráfico de pessoas, os instrumentos internacionais, em especial 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, dispõem sobre as condutas que configuram tráfico de pessoas e que devem ser criminalizadas no âmbito da legislação nacional, além de outras medidas a serem tomadas pelos Estados-Partes, como, por exemplo, articulação e cooperação entre diversos órgãos para troca de informações e provas sobre pessoas e organizações envolvidas em condutas que configuram o tráfico de pessoas e previsão de confisco de instrumentos e produtos do tráfico de pessoas, inclusive com a possibilidade de que isso seja revertido em benefício da vítima de tráfico.

Essa vertente repressivo-punitiva deve levar em conta também os procedimentos judiciais atinentes e, conseqüentemente, a prevenção de novas

177 - Para maiores informações e aprofundamento sobre diversos aspectos das medidas a serem adotadas para prevenção do tráfico de pessoas, consultar: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, (A/65/288), August 2010.

ocorrências e de vitimização no decorrer da investigação, julgamento e punição, assim como a proteção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas.

A proteção e assistência às pessoas traficadas são fundamentais para o rompimento do ciclo de tráfico de pessoas e devem ser promovidas sem discriminação para todas as pessoas traficadas, tomando-se especial atenção para condições de maior vulnerabilidade, seja em razão de idade, sexo ou outra especificidade. Tais medidas incluem abrigo e acolhimento adequados; acesso a serviços de saúde e orientação; informação sobre seus direitos, inclusive quanto ao acesso a representação diplomática e consular de seu Estado de nacionalidade; acesso à assistência jurídica e de outra natureza em relação ao qualquer procedimento criminal, civil ou outras ações em face de autores ou partícipes de tráfico de pessoas; acesso a informação em linguagem de sua compreensão; proteção efetiva contra ameaças, intimidação ou lesão praticada pelos traficantes ou seus associados; entre outras.

A correta identificação da vítima de tráfico é crucial para oferecer assistência e apoio necessários e para garantir os recursos efetivos e reparação das violações sofridas, bem como para a reintegração social e econômica da vítima.<sup>178</sup> A compreensão da definição de tráfico de pessoas e dos elementos essenciais e ações inter-relacionadas atinentes a tal definição é fundamental para a correta identificação das pessoas traficadas.

Muitas vítimas de tráfico de pessoas não são identificadas como tais ou são incorretamente identificadas pelas autoridades responsáveis. Em alguns casos, as pessoas traficadas são simplesmente tratadas como criminosas e são presas e deportadas, sem oportunidade alguma para serem identificadas e receberem assistência necessária como vítimas de tráfico de seres humanos. De acordo com a relatora especial da ONU para tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, Joy Ngozi Ezeilo, menos de 30% dos casos de tráfico são registrados oficialmente, em relação tanto ao tráfico interno quanto ao internacional.<sup>179</sup>

---

178 - Para maiores informações sobre medidas e recomendações quanto à identificação, proteção e assistência às vítimas de tráfico, consultar: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, (A/64/290), 2009.

179 - (A/64/290), § 36.

A proteção às pessoas traficadas não deve ser condicionada à intenção de testemunhar em procedimento judicial, nem limitada ao período em que durar o processo. Ao tratar a pessoa traficada como objeto de um procedimento judicial e não sujeito de direitos, além de violar os direitos à proteção e assistência das pessoas traficadas, isso seria uma evidente afronta a seus direitos humanos. A assistência inclui abrigo e acomodação seguros; tradução e mediação cultural; assistência médica; orientação e assistência jurídica; recursos efetivos, inclusive compensação; retorno e repatriamento; reintegração no país de origem; direito de permanecer no país de destino; oportunidades de educação, treinamento e emprego, a fim de evitar revitimização; reparação e reintegração, entre outras medidas.

As medidas de proteção e assistência devem ser adequadas às pessoas traficadas, sejam crianças ou pessoas em situação de vulnerabilidade, como refugiados, pessoas em busca de asilo, apátridas e deslocados internos. Os programas e ações de assistência, reintegração e reparação devem aplicar efetivamente o princípio de não discriminação e devem ser apropriados para atender às especiais condições de vulnerabilidade das pessoas afetadas.

Na medida em que os Estados assumem deveres internacionais de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos, eles se comprometem a reparar eventuais ações ou omissões que violem esses deveres, sejam praticados por agentes estatais ou não estatais. Assim, se os Estados não agirem com a devida diligência para prevenir uma violação ou para investigar e punir tais violações, eles tem a obrigação de prover recursos efetivos às vítimas de violação de direitos humanos ocorrida sob sua jurisdição.

Nesse sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Rantsev v. Cyprus and Russia*,<sup>180</sup> destacou os deveres dos Estados de adotar medidas apropriadas para efetivamente combater o tráfico de pessoas, condenando ambos Estados a pagar compensação à família da vítima: Chipre, por não ter proporcionado a efetiva proteção contra o tráfico e exploração sofrida pela vítima, assim como por não ter adotado as medidas jurídicas e administrativas necessárias para protegê-la; e Rússia, por não ter investigado adequadamente como e quando a vítima foi recrutada para o tráfico.

---

180 - Rantsev v. Cyprus and Russia, (25965/04), decisão de 07/01/2010.



O direito ao recurso efetivo<sup>181</sup> abrange não apenas o componente substantivo do direito à reparação, mas também aspectos procedimentais necessários para facilitar o acesso à reparação. As formas de reparação que devem ser proporcionadas às vítimas dependem da natureza e circunstâncias da violação.

A Resolução 60/147, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/2005 (Princípios e Diretrizes Básicos sobre direito a recurso e reparação),<sup>182</sup> dispõe que os recursos para as graves violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário incluem: a) os direitos da vítima de acesso à justiça de forma igualitária e efetiva;<sup>183</sup> b) o direito a adequada, efetiva e célere reparação dos danos sofridos;<sup>184</sup> e c) o acesso a informações relevantes<sup>185</sup> concernentes às violações e aos mecanismos de reparação. Nos termos dessa Resolução, a completa e efetiva reparação inclui a restituição, reabilitação, compensação, satisfação e a garantia de não repetição.

A restituição deve, sempre que possível, restaurar a vítima à condição original antes da grave violação de direitos humanos ou grave violação ao direito internacional humanitário. A restituição inclui, quando apropriado, restauração da liberdade, gozo dos direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, retorno ao local de residência, restauração do emprego e retorno de propriedade (inclusive documentos e bens pessoais). No caso de tráfico de pessoas, pode incluir também reconhecimento de identidade e cidadania no

181 - Para maiores informações quanto ao direito a remédios efetivos às pessoas traficadas, consultar: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, (A/HRC/17/35), 2011.

182 - *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (Human Rights Commission, Resolution 60/147, 2006).

183 - O acesso à justiça inclui o dever de o Estado disseminar informações sobre todos os mecanismos disponíveis de proteção e defesa em relação a graves violações de direitos humanos e direito humanitário; o dever de tomar medidas para minimizar o inconveniente para as vítimas e seus representantes; e o dever de proteger contra interferências arbitrárias em sua privacidade e assegurar sua segurança e proteção contra ameaças e intimidação de vítimas e de seus familiares e testemunhas, durante e após os procedimentos judiciais, administrativos e outros procedimentos que afetem os interesses das vítimas. Os deveres do Estado abrangem também prover efetiva assistência às vítimas para o acesso à justiça e disponibilizar todo um aparato legal, diplomático e consular para que as vítimas tenham assegurado o exercício de seus direitos à defesa e à proteção em face de graves violações de direitos humanos e direito internacional humanitário. Vale ressaltar que o acesso à justiça tem abrangência individual e também coletiva para grupos de vítimas.

184 - A reparação pelos danos sofridos deve ser proporcional à gravidade das violações e os danos suportados pelas vítimas em razão de atos ou omissões do Estado. Nesse sentido, a Resolução 60/147 ressalta a necessidade de os Estados se comprometerem com o estabelecimento de programas nacionais para reparação e outras assistências às vítimas; assim como de os Estados preverem na legislação doméstica mecanismos efetivos para a efetiva realização de julgamentos de reparação.

185 - Os Estados devem promover o acesso à informação relevante sobre a violação e mecanismos de reparação a todos, especialmente às vítimas de graves violações sobre seus direitos e medidas aplicáveis indicadas nessa Resolução 60/147 e em todos os serviços disponíveis jurídicos, médicos, psicológicos, sociais, administrativos e todos os serviços que a vítima tenha o direito de acessar. A interpretação dessa normativa deve ser feita sem nenhuma forma de discriminação e sua aplicação não deve restringir ou derrogar nenhuma outra obrigação que promova maior proteção à vítima.



país, repatriamento seguro e voluntário e assistência e apoio necessários para facilitar a reintegração social. Vale destacar a necessária atenção quanto às medidas de restituição no contexto de tráfico de seres humanos, pois o simples retorno da pessoa traficada à situação pré-existente pode significar (re)colocar a pessoa em situação de risco de outras violações de direitos humanos e de ser traficada novamente. Por isso, as medidas de restituição devem ser conjugadas com o dever dos Estados de adotarem medidas para enfrentar as causas do tráfico e promover o necessário apoio à reintegração da pessoa traficada, combatendo eventuais riscos de revitimização e nova situação de tráfico.

A reabilitação ou recuperação (apoio, assistência) deve incluir cuidados médicos e psicológicos, assim como serviços social e jurídico. Os Princípios e Diretrizes Recomendados sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas e o Protocolo de Palermo preveem expressamente medidas de apoio e assistência para recuperação da pessoa traficada, o que inclui alojamento adequado; aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam; assistência médica, psicológica e material; e oportunidades de emprego, educação e formação (art. 6, § 3, do Protocolo de Palermo). Tais serviços de apoio e assistência devem ser providos de maneira não discriminatória, sob a perspectiva de respeito e promoção dos direitos humanos das pessoas traficadas. Tais serviços devem ainda ser acessíveis a qualquer categoria de pessoa traficada e devem ser prestados independentemente de eventual colaboração da vítima com o sistema de justiça.<sup>186</sup> É também fundamental garantir às vítimas um “período de reflexão e recuperação”<sup>187</sup> para que elas possam, longe da influência de agentes do tráfico, recuperar estabilidade emocional para avaliar suas opções e tomar uma decisão informada e consciente sobre se querem ou não cooperar com o sistema de justiça sem correrem o risco de serem involuntariamente deslocadas do país ou região. Esse período não apenas é relevante para a recuperação da vítima, mas também é um passo inicial para buscar outras formas de reparação como a compensação.

186 - A relatora especial da ONU para tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, alerta que em alguns Estados os serviços de apoio e assistência às pessoas traficadas são disponíveis apenas para algumas categorias, geralmente mulheres vítimas de tráfico para fins de exploração sexual, excluindo-se o atendimento para outros grupos, como homens e crianças traficados internamente. Ele também critica a postura de muitos Estados que “condicionam” o atendimento às vítimas à colaboração com autoridades de persecução penal dos traficantes e outros agentes que concorrem para a prática do tráfico de pessoas. Tais procedimentos contrariam a perspectiva de direitos humanos no enfrentamento ao tráfico de pessoas (A/HRC/17/35, § 26)

187 - Para a relatora especial da ONU, esse período deve ser de no mínimo 90 dias para assegurar que a pessoa traficada seja capaz de tomar uma decisão informada e refletida sobre sua segurança e bem-estar e possa também fornecer informações mais confiáveis sobre os eventos relacionados ao tráfico, se assim desejar (A/HRC/17/35, § 27).

A compensação deve ser provida para qualquer dano economicamente mensurável que não possa ser restituído. A compensação deve ser mensurada adequada e proporcionalmente ao dano ou lesão sofrido. Tal dano pode ser um sofrimento físico e mental; perda de oportunidades, inclusive de emprego, educação e benefícios sociais; danos materiais e lucros cessantes; lesão de ordem moral, física ou psicológica; custas legais ou assistência médica, hospitalar, psicológica ou social. A reparação sob a forma de compensação é amplamente reconhecida entre os Estados no contexto do tráfico de pessoas,<sup>188</sup> embora existam diversas dificuldades para que as vítimas efetivamente recebam tal indenização. A compensação pode ser outorgada via procedimentos judiciais (penal, cível ou trabalhista) como parte da condenação de pessoas envolvidas no tráfico de pessoas;<sup>189</sup> ou por meio de fundos públicos para indenização; ou métodos não judiciais.<sup>190</sup>

A satisfação é uma forma não pecuniária de reparação, que visa a compensar o dano moral ou à dignidade ou reputação da vítima. A satisfação pode incluir, quando aplicável, medidas efetivas para cessar a continuidade da violação; verificação dos fatos e a verdade sobre as violações, desde que não cause mais danos ou ameaça à segurança e interesses das vítimas, familiares e testemunhas; investigação de desaparecimentos e da identidade de vítimas; declaração pública oficial ou decisão judicial que restaure a dignidade e reputação das vítimas e seus direitos; pedido público de desculpas, inclusive com o conhecimento dos fatos e reconhecimento da responsabilidade; sanções administrativas e judiciais; entre outras medidas. Essas medidas podem também ser traduzidas no dever do Estado de conduzir uma investigação efetiva, independente e imparcial das violações de direitos humanos.

A garantia de não repetição se refere à prevenção de violações de direitos humanos e deve incluir, quando aplicável, toda e qualquer das seguintes medidas, que também contribuem com a prevenção de outras violações, como: fortalecer a independência do judiciário; assegurar que todos os procedimentos civis e militares sejam compatíveis com os parâmetros internacionais de devido processo, imparcialidade e justiça; proteger pessoas em profissões legais,

---

188 - O Protocolo de Palermo (art. 6, § 6) dispõe que o Estado-Parte deve assegurar que o sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obter indenização pelos danos sofridos.

189 - Entretanto, além de raramente ser aplicada, a compensação pela via judicial apresenta diversas dificuldades para o efetivo recebimento da indenização pela vítima de tráfico.

190 - Para maiores informações, veja: A/HRC/17/35, §§ 28-39.

médicas e cuidados de saúde, de mídia e outros profissionais e os defensores de direitos humanos; promover, como prioridade e de forma continuada, educação em direitos humanos e em direito internacional humanitário a todos os setores da sociedade e treinamento para os profissionais de segurança, militares e forças armadas; promover a observância de códigos de conduta e ética, nos parâmetros internacionais, de todos os servidores públicos e empresas privadas; promover mecanismos para prevenção e monitoramento de conflitos sociais e suas resoluções; rever e reformar a legislação que contribua ou permita graves violações de direitos humanos e direito internacional humanitário.

Em relação ao âmbito procedimental do direito ao acesso a recurso efetivo, deve ser garantido o acesso à autoridade competente e independente a fim de obter reparação. Tal autoridade deve ter poder de investigar e analisar ocorrência de violação de direitos humanos e, nesse caso, impor a reparação. Para tanto, a vítima deve ter acesso às informações relevantes quanto aos direitos violados e sobre a existência e acesso a mecanismos de reparação, assim como assistência jurídica, médica, psicológica, social, administrativa ou de outra natureza que possa ser necessária para exercer seu direito a recurso efetivo de maneira significativa. Tais informações e assistência devem ser prestadas independentemente de cooperação em procedimento judicial e de maneira gratuita e acessível às vítimas, não apenas quanto ao idioma, mas também quanto à perspectiva cultural e socioeconômica.<sup>191</sup> A regularização da situação de residência da vítima de tráfico também é fundamental para a realização substantiva do direito à reparação, na medida em que o risco de expulsão ou a expulsão já ocorrida dificultam sobremaneira o acesso a recurso efetivo diante da violação e a obtenção de reparação.

Por fim, merece destaque a cooperação para o enfrentamento do tráfico de pessoas, prevista como um dos propósitos do Protocolo de Palermo (art. 2). A cooperação entre Estados é mencionada em diversos instrumentos internacionais para finalidades como condução de pesquisas e estudos, atividades de informação e alerta da população sobre determinados temas, treinamento e capacitação, desenvolvimento de instrumentos normativos e diretrizes, captação de recursos, treinamento e capacitação, entre outros

---

191 - Há uma minuta de princípios básicos sobre direito a um recurso efetivo para pessoas traficadas em: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, (A/HRC/17/35), 2011, Annex 1: Draft basic principles on the right to an effective remedy for trafficked persons.*

aspectos. A cooperação internacional deve ser aliada a esforços no âmbito regional e sub-regional, assim como cooperação na esfera nacional e internamente entre Estado e sociedade civil e setor privado.

### **Quais são os Principais Desafios e Perspectivas para Enfrentar o Tráfico de Pessoas?**

Por fim, destacamos sete desafios centrais para o adequado enfrentamento ao tráfico de pessoas:

1. Promover a efetiva incorporação e aplicação dos parâmetros e perspectiva de direitos humanos, conjugada com a perspectiva de gênero, na política de enfrentamento do tráfico de seres humanos.
2. Aliar estratégias de prevenção e repressão ao tráfico, assim como de proteção e assistência às vítimas, levando-se em consideração as vulnerabilidades e particularidades das pessoas traficadas e visando à autonomia dos sujeitos.
3. Compreender a definição de tráfico de pessoas e assegurar a adequada identificação das vítimas, distinguindo-se o tráfico de outras situações como migração irregular, pessoas clandestinas e pessoas não traficadas em condição de exploração.
4. Coordenar e articular os diversos atores envolvidos na política de enfrentamento ao tráfico de pessoas quanto à prevenção, repressão e proteção às vítimas. A política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas deve abranger o tráfico interno e externo, conjugando a cooperação e articulação internacional (no âmbito global e regional).
5. Fomentar dados e estatísticas sobre o tráfico de pessoas para o adequado monitoramento e avaliação da política de enfrentamento, atentando-se à política de privacidade e consentimento da pessoa traficada. Devem os dados ser confiáveis, periódicos e desagregados (compondo-se indicadores específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e limitados no tempo).<sup>192</sup>

192 - Sobre indicadores e dados sobre tráfico de pessoas, consultar: UNODC, UNGIFT, *Human Trafficking Indicators*; International Organization for Migration (IOM), *Handbook on performance indicators for counter-trafficking projects, 2008*; International Organization for Migration (IOM) and Federal Ministry of the Interior of Austria, *Guidelines for the Collection*

6. Implementar uma política de enfrentamento ao tráfico de pessoas conformada por mecanismos estruturados, consistentes e integrados sob a perspectiva multidisciplinar e transetorial (com envolvimento e articulação de diferentes atores estatais e não estatais). A elaboração e a implementação da política devem contar com a participação das vítimas de tráfico.

7. Identificar e implementar adequadamente as práticas exitosas (*best practices*) no âmbito nacional e internacional para o eficaz enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Considerando esses desafios, os Planos Nacionais de Ação<sup>193</sup> devem ser elaborados e implementados aplicando-se a primazia dos direitos humanos, adotando-se uma perspectiva de gênero e não discriminação e levando-se em consideração medidas adequadas para prevenir e reprimir o tráfico de pessoas e proteger os direitos das pessoas traficadas, aliadas à coordenação e cooperação em âmbito nacional e internacional.

Os planos, programas e mecanismos devem ter como princípios fundamentais a perspectiva de direitos humanos e de gênero, levando-se em consideração as responsabilidades e deveres dos Estados, fomentando-se a participação da sociedade civil (inclusive e especialmente das pessoas traficadas) na elaboração e implementação da política, numa abordagem multidisciplinar e transetorial, com especial atenção às vulnerabilidades das pessoas traficadas.

Os parâmetros internacionais de direitos humanos devem desempenhar um importante papel na elaboração e implementação dessas medidas, assim como no monitoramento e avaliação dos impactos de planos, programas e ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas. É fundamental que o eixo central de toda e qualquer intervenção seja o devido cumprimento e promoção dos direitos humanos, especialmente em relação às pessoas traficadas, considerando-se as particularidades e vulnerabilidades específicas de cada pessoa (seja quanto à idade, gênero, origem, cultura etc.).

---

*of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators, 2009; ICMPD, Handbook on Anti-Trafficking Data Collection in South-Eastern Europe: Developing Regional Criteria, 2007.*

193 - Sobre políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas consultar, entre outros: UNODC, *International Framework for Action to Implement the Trafficking in Persons Protocol*, UN, NY, 2009; Departamento para a Igualdade de Oportunidades - Presidência do Conselho de Ministros, Itália, *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Directrizes para o Desenvolvimento de um Mecanismo de Referência Transnacional para Pessoas Traficadas na Europa: TRM-EU, 2010; ICMPD, Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive National Anti-Trafficking Response, 2006; ICMPD, Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings, 2010.*

Para a incorporação e a aplicação de uma perspectiva de direitos humanos e gênero, é imprescindível que em cada medida planejada e em cada intervenção a ser implementada no enfrentamento ao tráfico de pessoas seja afirmada a dignidade e evitado o sofrimento humano, considerando-se o outro como um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas de forma livre, autônoma e plena, reconhecendo-se identidades e diferenças. Os direitos humanos devem assumir especial centralidade a orientar todos os programas, ações e medidas para prevenir e combater o tráfico de seres humanos, bem como para proteger e reparar suas vítimas, considerando ser o tráfico de pessoas causa e consequência de graves violações a direitos.

## Referências Bibliográficas

FLORES, Joaquín Herrera. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência**, mimeo.

FRASER, Nancy. **Redistribución, Reconocimiento y Participación: Hacia un Concepto Integrado de la Justicia**. Unesco, Informe Mundial sobre la Cultura, p. 55-56, 2000-2001.

\_\_\_\_\_. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Postsocialist Age. In: **Justice Interruptus**. Critical Reflections on the “Postsocialist” condition. NY/London: Routledge, 1997.

ILO, **A Global Alliance Against Forced Labour**. Maio, 2005.

ILO-IPEC, **Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour**. Abril, 2002.

IOM, **Counter-Trafficking Database**, 1999-2009.

LAFER, Celso. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. SP: Saraiva, 2006.

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

ONU – Organização das Nações Unidas. UNODC – Escritório Sobre Drogas e Crime das Nações Unidas. **Global Report on Trafficking in Persons**. Fevereiro, 2009. Disponível em: <[www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html)>. Acesso em 17/02/2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: Para Ampliar o Cânone do Reconhecimento, da Diferença e da Igualdade. In: **Reconhecer para Libertar: Os Caminhos do Cosmopolitanismo Multicultural**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

UN. **Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking**. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, Addendum (E/2002/68/Add.1), de 2002.

UN.GIFT – United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT). **Human Trafficking and Business: Good Practices to Prevent and Combat Human Trafficking**, 2010.





## **5. PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE VULNERABILIDADE PARA O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS**

***Ela Wiecko V. de Castilho***<sup>194</sup>

---

194 - Vice-Procuradora Geral da República, Doutora em Direito e Professora da Universidade de Brasília

## Introdução

Os termos “vulnerável” e “vulnerabilidade”, utilizados no âmbito das ciências da saúde e das ciências sociais, vêm sendo incorporados ao discurso legislativo. O texto legal brasileiro mais importante em que o termo vulnerável foi inserido é o Código Penal, a partir da alteração determinada pela Lei 12.015, de 07/08/09, no Título VI: Dos Crimes Contra Dignidade Sexual.

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, adotado em Nova York em 15/11/2000, incorporado ao direito interno brasileiro, publicado pelo Decreto 5.017, de 12/03/04, considera mulheres e crianças como pessoas vulneráveis ao tráfico de pessoas. O preâmbulo do Protocolo destaca que os Estados-Partes, preocupados com o fato de, na ausência de instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, essas pessoas vulneráveis ao tráfico não estarem suficientemente protegidas, acordaram completar a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional com um instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças,

Entretanto, as discussões que têm sido feitas no Brasil para a implementação do citado Protocolo não se preocupam em aprofundar o entendimento do conceito de vulnerabilidade que está intrinsecamente ligado à posição das vítimas e é central para a elaboração do Protocolo, como se vê no Preâmbulo e na própria definição de tráfico. Esse déficit de discussão fica evidente quando o anteprojeto da Comissão de Juristas para o Código Penal, em tramitação no Senado como PLS 236, de 2012, ao definir o tipo legal do tráfico de pessoas, não contempla a situação de vulnerabilidade como uma das hipóteses de invalidação do consentimento. A omissão nem sequer é justificada no Relatório Final da Comissão de Juristas (SENADO, 2012, p. 444).

O presente texto intenta problematizar o tema da vulnerabilidade, que apresenta implicações relevantes para a constituição do tipo penal do tráfico internacional de pessoas e, *mutatis mutandis*, do tráfico interno, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento do fenômeno.<sup>195</sup>

---

195 - Fenômeno que se confunde com o da mobilidade das pessoas, característica da sociedade globalizada e cuja possível

## A Vulnerabilidade no Protocolo Adicional de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas

O preâmbulo do Protocolo considera mulheres e pessoas com idade inferior a 18 anos, independentemente do sexo, como vulneráveis ao tráfico e, portanto, merecedoras de proteção internacional. Homens com idade superior a 18 anos não são objeto de menção como vulneráveis, muito embora as condições de vulnerabilidade expressas no Protocolo não sejam específicas de mulheres, como se verá a seguir, nem os homens estão expressamente excluídos da proteção. Entretanto, o documento enfatiza a todo momento a proteção em especial às mulheres e crianças.

De outra perspectiva, o Protocolo define a “situação de vulnerabilidade” como um dos meios de que se valem os agentes do tráfico para obter o consentimento de pessoas para seu recrutamento, transporte, transferência, alojamento e acolhimento, com vistas a exercer atividades ou permitir atos que depois se revelam como formas de exploração. Consta do art. 3:

Definições:

Para efeitos do presente Protocolo:

a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso<sup>196</sup> de autoridade ou à situação de vulnerabilidade<sup>197</sup> ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;

---

especificidade é objeto de “abordagem confusa sobre números e estatísticas (MAHDAVI, apud DIAS e SPRANDEL, 2011, p. 72).

196 – O Dicionário Aurélio aponta sete acepções na língua portuguesa para a palavra “abuso”. Três delas são aplicáveis ao contexto: mau uso, ou uso errado, excessivo ou injusto; exorbitância de atribuições ou poderes; e aquilo que contraria as boas normas, os bons costumes (FERREIRA, 1999, p. 19).

197 – No texto em inglês “position of vulnerability”.

b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea “a” do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na mesma alínea;

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea “a” do presente artigo;

d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Portanto, nos termos do Protocolo, há crime se o consentimento foi dado por uma pessoa em situação de vulnerabilidade.

Para Heintz e Peterke (2011, p. 68) a cláusula da letra “b” tem o efeito prático “de as vítimas de tráfico de pessoas serem, nos casos referidos, completamente liberadas da necessidade de comprovar que elas não consentiram com o tráfico”.

Vale notar que, ao contrário das outras hipóteses que elidem o consentimento, nesta hipótese o agente não dispense grande esforço para concretizar seu desiderato, pois não precisa ameaçar, coagir, enganar, fraudar, sequestrar, abusar de autoridade ou corromper. Basta recrutar, transportar, transferir, alojar ou acolher pessoa aproveitando-se ou prevalecendo-se de sua situação de vulnerabilidade. Pouco importa qual a percepção que a pessoa recrutada tem a respeito de sua vulnerabilidade. O agente, porém, há de ter a percepção de que a outra pessoa é vulnerável em relação a si. O que, desde logo cabe acentuar, não afasta a vulnerabilidade do próprio agente.

O Protocolo se encarrega de indicar, no art. 9, item 4, alguns fatores que tornam as pessoas, especialmente mulheres e crianças, vulneráveis ao tráfico, tais como pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidades.<sup>198</sup> Sendo notória a disputa que se estabelece na elaboração dos documentos internacionais, com árdua negociação até sobre o uso de vírgulas, chama atenção a prevalência dada a alguns fatores de vulnerabilidade relacionados ao contexto social, e nenhuma menção a fatores ligados ao indivíduo e à família.

---

198 - Na versão em inglês, “lack of equal opportunity”.

Igualmente digno de nota ser o abuso da situação de vulnerabilidade o único meio que não constitui por si só uma conduta definida como crime, pelo menos na legislação brasileira. Nessa hipótese, a investigação de um suposto crime de tráfico deve ter como foco não apenas a interação autor-vítima, mas o contexto socioeconômico e cultural em que vive esta última.

Assim, não parecem vinculantes as notas aos trabalhos preparatórios dos negociadores do Protocolo, segundo a qual “abuso de situação de vulnerabilidade é entendida como significando qualquer situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão” (apud NEDERSTIGT, Franz, 2011, p. 139). As notas restringem a interpretação do texto a um exame de risco individual.

### **A Vulnerabilidade no Código Penal Brasileiro**

Algumas considerações devem ser feitas acerca do que consta no Código Penal sobre vulnerabilidade em crimes sexuais, pois provavelmente a interpretação doutrinária e jurisprudencial do conceito ali expresso será orientativa para os demais crimes.

A Lei 12.015, de 2009, promoveu alterações substanciais no Código Penal no Título relativas aos crimes contra a dignidade sexual, inclusive redefinindo o tipo do tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual e criando o tipo do tráfico interno de pessoa para tal fim.

Uma das inovações da lei foi a de distinguir nos crimes sexuais aqueles praticados “contra vulnerável”. Trata-se de nomenclatura nunca antes utilizada pela lei penal para se referir a menor de 14 anos e a “alguém que, por sua enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato (libidinoso), ou que por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência” (art. 217-A do Código Penal – Estupro de Vulnerável). Em outros tipos penais (arts. 218-B – Favorecimento da Prostituição ou Outra Forma de Exploração Sexual de Vulnerável; 231 – Tráfico Internacional de Pessoa para Fim de Exploração Sexual; e 231-A – Tráfico Interno de Pessoa para Fim de Exploração Sexual), a pessoa vulnerável é alguém menor de 18 anos ou que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato (exercício da prostituição). Nesses três últimos casos não

há referência à situação em que alguém, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência. A ausência de referência é relevante, tendo em vista o princípio da taxatividade da lei penal.

Antes da Lei 12.015, o Código Penal estabelecia ser presumida a violência no estupro contra menor de 14 anos. A regra era objeto de críticas de alguns doutrinadores que argumentavam pela inconstitucionalidade da presunção, bem como de divergência jurisprudencial sobre o caráter absoluto ou relativo da presunção. A alteração legislativa, no entanto, não afastou a polêmica, pois agora se trava o debate sobre ser a vulnerabilidade relativa ou absoluta, principalmente nos casos de adolescentes na faixa de 12 a 14 anos.

O PLS 236 mantém a nomenclatura dos crimes sexuais contra vulnerável, mas baixa o parâmetro etário para 12 anos, sob o argumento de que criança é o ser humano com até 12 anos de idade, conforme definição do Estatuto da Criança e do Adolescente, e por ser “comum que pré-adolescentes iniciem a vida afetiva aos 13 anos, o que coloca o direito penal defasado em relação às alterações de comportamento” (SENADO, 2012, p. 324).

É relevante apontar que o PLS 236 cria o Título “Dos Crimes Contra os Direitos Humanos”, abrindo o Capítulo VI dedicado aos “grupos vulneráveis” com quatro seções. O nome de cada seção corresponde a um desses grupos, a saber, “pessoas com deficiência”, “idosos”, “indígenas”, “crianças e adolescentes”. Aparentemente em contradição à ideia que norteou a definição dos crimes sexuais, os tipos legais sob a rubrica de “fotografia ou filmagem de cena de sexo”, “venda de fotografia ou vídeo com cena de sexo”, “divulgação de cena de sexo”, “aquisição ou posse de arquivo com cena de sexo”, “simulação de cena de sexo” consideram vulnerável a pessoa menor de 18 anos.

### **Âmbitos de Utilização do Conceito de Vulnerabilidade**

Entretanto, o termo “vulnerabilidade” vem sendo utilizado por vários campos de conhecimento e incorporado em outros textos legais e administrativos. Assim, a exemplo, detectamos as expressões: vulnerabilidade social, vulnerabilidade socioambiental, vulnerabilidade psíquica, vulnerabilidade a doenças, vulnerabilidade ao HIV/AIDS, vulnerabilidade do consumidor, vulnerabilidade institucional, vulnerabilidade de redes e sistemas.



No âmbito dos direitos humanos, a ideia da vulnerabilidade vem sendo expressa em vários documentos internacionais referida a grupos vulneráveis (*vulnerable groups*). Na perspectiva dos direitos humanos algumas perguntas emergem: ser vulnerável é uma característica intrínseca de determinadas pessoas ou de determinados grupos sociais? Ou é uma categoria relacional para determinada situação? Para que serve a categorização da vulnerabilidade? A atribuição de vulnerabilidade acarreta estigma ou assegura proteção?

Possivelmente o primeiro documento importante a utilizar o conceito foi a Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 25/06/1993. No item 24 consta que grande importância deve ser dada à promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas pertencentes a grupos que se tornaram vulneráveis, como o dos trabalhadores migrantes, visando à eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e ao fortalecimento e implementação mais eficaz de direitos humanos existentes. Os Estados têm a obrigação de criar e manter mecanismos nacionais adequados, particularmente nas áreas de educação, saúde e apoio social, para promover e proteger os direitos das pessoas em setores vulneráveis de suas populações e garantir a participação dessas pessoas interessadas na busca de soluções para seus problemas (ALVES, 1994, p. 159).

Os trabalhadores migrantes estão mencionados novamente nos itens 33 a 35, que fazem parte da letra “b”, denominada “Igualdade, Dignidade e Tolerância”, no destaque a pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas. Estão na mesma posição das populações indígenas.<sup>199</sup>

O texto do Programa de Viena deixa claro que não há pessoas vulneráveis por si mesmas, elas se “tornam vulneráveis” em determinados contextos. Um deles é o das minorias.

A classificação das minorias étnicas como grupos vulneráveis é contestada, pois considerar, por exemplo, povos indígenas como grupos vulneráveis dá ensejo a vê-los numa posição de subalternidade, o que não é consentâneo com o direito de livre determinação. Vale lembrar que a Declaração das Nações Unidas Sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 13/09/2007, não se reporta em nenhum momento ao conceito de vulnerabilidade. Igualmente, a

199 - O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da década de 1960, não falam de grupos vulneráveis, mas tão somente de minorias.

Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Linguísticas, aprovada em 18/12/1992.

O III Programa Nacional de Direitos Humanos do Brasil, em diversos tópicos, utiliza os termos “grupos vulneráveis” e “vulnerabilidade”. Por exemplo, a Diretriz 8 da promoção dos direitos de crianças e adolescentes tem como Objetivo Estratégico III proteger e defender os direitos de crianças e adolescentes com maior vulnerabilidade.<sup>200</sup> A Diretriz 13 da prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização de atos criminosos tem como Objetivo Estratégico V a redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade, orientação sexual e situação de vulnerabilidade. O detalhamento da ação programática, letra “d”, deixa a entender que a situação de vulnerabilidades diz respeito a “pessoas em situação de rua”.

A Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, em sua página eletrônica, descreve ter competência legal para exercer as funções da Ouvidoria Geral da cidadania, de LGBT, da criança, do adolescente, da pessoa com deficiência, do idoso e de “outros grupos sociais mais vulneráveis”. Depreende-se que, com exceção da cidadania, os grupos antes nominados constituem grupos vulneráveis.

Documento recente traz novos enfoques. Trata-se das Regras de Brasília Sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-Americana, realizada em Brasília, de 4 a 6 de março de 2008.<sup>201</sup>

---

200 - Das ações arroladas entende-se com maior vulnerabilidade crianças e adolescentes em contextos de violência, em abrigos, com deficiências, egressos de abrigos institucionais, em famílias sem vínculo legal formalizado, vítimas de discriminação, de abuso e de negligência.

201 - O texto foi elaborado com o apoio do Projecto Euro-Social Justiça, por um Grupo de Trabalho constituído no seio da Conferência Judicial Ibero-Americana da qual também participaram a Associação Ibero-Americana dos Ministérios Públicos, a Associação Inter-Americana de Defensores Públicos, a Federação Ibero-Americana de Ombudsman e a União Ibero-Americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados.

O referido documento conceitua pessoas em situação de vulnerabilidade nas regras 3 e 4, nos seguintes termos:

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão de sua idade, gênero,<sup>202</sup> estado físico ou mental ou, por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, entre outras, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade,<sup>203</sup> o pertencimento a comunidades indígenas ou a minorias,<sup>204</sup> a vitimização,<sup>205</sup> a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive de seu nível de desenvolvimento social e econômico.

O documento não trabalha com o conceito de pessoas ou grupos vulneráveis, mas com pessoas ou grupos em condição de vulnerabilidade, as quais também não o são por si mesmas, mas em virtude de sua implicação para a restrição ou negação de direitos. Assim, as causas ou fatores da vulnerabilidade são variáveis no tempo, no espaço e no contexto.

Em uma mirada específica sobre os fatores de risco no sistema de justiça, vale a pena o destaque ao pensamento de Eugenio Raúl Zaffaroni, que situa suas pesquisas na realidade latino-americana.

Esse autor (1991, p. 270 e ss.) propõe a vulnerabilidade como base para a resposta criminalizante das agências penais. O exame de sua proposta pode trazer subsídios para a melhor compreensão da vulnerabilidade da vítima, bem

---

202 - A palavra "gênero", nesse documento, equivale ao sexo feminino, conforme se infere das Regras 17 a 20, as quais ressaltam a discriminação e a violência contra a mulher.

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

204 - A Regra 21 faz referência expressa a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas.

205 - A Regra 10 considera vítima toda a pessoa física que tenha sofrido um dano, físico, psíquico, moral ou econômico causado por uma infração penal. Mas só estará em condição de vulnerabilidade a vítima que tenha uma relevante limitação para evitar ou mitigar os danos e prejuízos sofridos ou para enfrentar os riscos de uma nova vitimização.

como, em certo grau, da vulnerabilidade de agentes do tráfico que fazem parte do mesmo contexto da vítima.

Explica Zaffaroni (idem, p. 268-279) que é o grau de vulnerabilidade ao sistema penal que decide se uma pessoa vai ser selecionada como suspeita, indiciada, acusada ou condenada em razão de um crime. Não é a prática do injusto, “porque há muitíssimos mais injustos penais iguais e piores que deixam o sistema penal indiferente”. O determinante é a vulnerabilidade, que, como todo perigo, tem níveis correspondentes à situação de vulnerabilidade em que a pessoa se colocou.

O autor classifica os fatores de vulnerabilidade em dois grandes grupos: posição ou estado de vulnerabilidade e o esforço pessoal para a vulnerabilidade”. O primeiro grupo é predominantemente social e “consiste no grau de risco ou perigo que a pessoa corre só por pertencer a uma classe, grupo, estrato social, minoria etc., sempre mais ou menos amplo, como também por se encaixar em um estereótipo”. O segundo grupo é predominantemente individual e consiste “no grau do perigo ou risco em que a pessoa se coloca em razão de um comportamento particular” (ZAFFARONI, 1991, p. 270).

O mesmo autor avalia que o juiz nada pode fazer quanto ao estado de vulnerabilidade, mas pode avaliar o grau de “contribuição dada pela pessoa para sustentar o exercício de poder que a seleciona e criminaliza”. Ele assinala que:

Quem parte de uma baixa condição ou posição de vulnerabilidade deve realizar um esforço de proporção considerável para alcançar uma posição que o situe em nível de alta vulnerabilidade e vice-versa. Da mesma forma, já que a vulnerabilidade é também graduável, alguém que já se encontre em uma posição de alta vulnerabilidade pode realizar um grande esforço para colocar-se em uma situação de nível incrivelmente elevado de vulnerabilidade (ZAFFARONI, 1991, p. 271).

Conclui que, “em regra, a posição ou estado de maior vulnerabilidade dará origem a um baixo nível de culpabilidade pela vulnerabilidade, porque o esforço pessoal para a vulnerabilidade por parte da pessoa não é muito elevado”

(idem, p. 273). Nesse caso, a resposta criminalizante deve ser menor. Quando há menor posição ou estado de vulnerabilidade e grande esforço pessoal para a mesma, a resposta deve ser maior.

A batalha ética que a agência judicial trava com a ação do poder a fim de impor limites à irracionalidade torna razoável que esta se dedique com maior interesse a restringir a violência que é exercida sobre pessoas que pouco reforçaram a mesma violência de que são objeto (e o poder que limita o da agência judicial, por fortalecer o poder das agências do sistema), por serem aquelas que decidiram pela ação com grau menor de autonomia (ZAFFARONI, 1991, p. 275).

De todo o exposto pode-se concluir que a vulnerabilidade é uma categoria de conteúdo relacional, cuja finalidade é de assegurar proteção a pessoas e grupos sociais.<sup>206</sup>

### **Os Fatores de Risco para a Vulnerabilidade ao Tráfico de Pessoas**

Conforme já apontado o anteriormente, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas considera mulheres e crianças como vulneráveis em contextos de pobreza, subdesenvolvimento e de desigualdade de oportunidades. As desigualdades mais perceptíveis ocorrem no acesso à educação, saúde, trabalho e lazer.

Os grupos vulneráveis e os fatores de risco indicados expressamente são limitados. Uma justificativa pode ser a observação de Dias e Sprandel (2011, p. 62-63) de que o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes “foram problematizados no âmbito de uma Convenção da ONU de Repressão à Criminalidade e não em uma Convenção de Direitos Humanos”, bem como sob a influência do “fenômeno do ‘tráfico de escravas brancas’ nas distintas legislações antitráfico” e de antagônicas perspectivas de *lobbies* feministas em torno da prostituição. Além disso, concordando com a avaliação de Adriana Piscitelli (apud DIAS e SPRANDEL, 2011, p. 64), “o Protocolo de Palermo foi instrumentalizado ‘em função de interesses particulares dos Estados-Nação que o ratificaram, interesses que, muitas vezes, irão se direcionar à repressão à imigração indocumentada e à prostituição’”.

---

206 - Com o cuidado de que, sob o discurso da proteção, não se reforce discriminações. Nesse sentido, ver CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *A criminalização do tráfico de mulheres: proteção ou reforço da violência de gênero?* Cadernos Pagu. jul-dez. 2008, v. 31, p. 101-23.

Nesse contexto ideológico e político, o Protocolo de Palermo não traz referências ao sexismo e ao racismo como fatores de risco para a vulnerabilidade ao tráfico. Todavia, são dimensões a serem obrigatoriamente consideradas diante de um conjunto de convenções internacionais aprovadas antes e depois de duas declarações paradigmáticas: a Declaração e Plataforma de Ação de Beijing, da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, em 1995; e a Declaração e o Programa de Ação de Durban, da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001.

A duas declarações ressaltam a pobreza e as vulnerabilidades decorrentes da desigualdade de gênero e de raça/etnia. Assim, lê-se na Declaração de Beijing:

16. A erradicação da pobreza [...] requer a participação da mulher no processo de desenvolvimento econômico e social, oportunidades iguais e a plena participação, em condições de igualdade, de mulheres e homens [...].

E na Declaração de Durban:

33. Consideramos essencial que todos os países da região das Américas e de todas as outras áreas da diáspora africana [...] reconheçam a persistência do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata que os afeta especificamente, e reconhecemos que, em muitos países, a desigualdade histórica em termos de acesso, *inter alia*, à educação, ao sistema de saúde, e à moradia tem sido uma causa profunda das disparidades socioeconômicas que os afeta.

As limitações conceituais do Protocolo de Palermo ficam evidentes em pesquisas como a coordenada por Adriana Piscitelli para detectar a presença de brasileiras envolvidas no tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual. A pesquisa exploratória realizada entre os meses de março e abril de 2005, no universo de pessoas deportadas e não admitidas que chegam ao Brasil desde a Europa pelo aeroporto de Guarulhos, mostrou que “apenas uma parte ínfima do reduzido grupo de pessoas que declarou estar inserida na indústria do sexo, aponta para coação/engano/violência/controle/restrrição de liberdade” (BRASIL, 2006, p. 67). Esses casos concentram-se nas transgêneros, categoria com “grau extremo de vulnerabilidade” (idem).

Em pesquisa subsequente, o Relatório conclui que “o tráfico de pessoas aparece como um fantasma de difícil apreensão que paira em alguns (poucos) relatos. Já o tráfico de migrantes se delinea com absoluta nitidez, particularmente nas viagens aos EUA (BRASIL 2007, p. 115). Todavia, o estudo mostrou um perfil de homens, mulheres e transgêneros deportados e não admitidos que retornam ao Brasil. Eles compartilham “certas características socioeconômicas predominantes, como idade, escolaridade e renda” (idem, p. 117). O universo de pessoas entrevistadas nas pesquisas realizadas em 2005 e 2006 “não se integra no grupo de brasileiros marcados por graus mais extremos de desigualdade” (idem p. 36).

Com relação a cor, os dados coletados sugerem que ela “parece incidir na inadmissão de mulheres que se percebem como não brancas e não dos homens que se consideram não brancos” (idem p. 45) e apontam para um “aspecto relevante a ser explorado em pesquisas quantitativas: a articulação entre gênero e cor nas não admissões de brasileiros(as) no exterior. Apenas uma das cinco transgêneros se classificou como branca, as restantes se consideram morenas, parda ou amarela” (idem p. 45).

### **Os Conceitos de Vulnerabilidade Social e de Pobreza**

Para o objetivo da reflexão proposta neste trabalho, considerando o teor do art. 9, item 4, do Protocolo de Palermo, é útil buscar esclarecer os conceitos de vulnerabilidade social e de pobreza.

Abramoway *et alii* (2002, p. 23) afirmam que as análises sobre vulnerabilidade social se desenvolveram a partir do final do século XX devido às “limitações dos estudos sobre a pobreza e sobre os escassos resultados das políticas associadas a eles na América Latina”. Os autores explicam que as primeiras análises se preocuparam em abordar não somente o fenômeno da pobreza, mas também “as diversas modalidades de desvantagem social”. Foram análises que observaram “os riscos de mobilidade social descendente e as configurações vulneráveis” para a população em geral. O fenômeno do bem-estar social foi reconhecido como um processo dinâmico com múltiplas causas e dimensões associadas.



Os autores registram os trabalhos de Caroline Moser e seu grupo no Banco Mundial, que, na pesquisa sobre estratégias de redução da pobreza urbana na América Latina (1998), além de destacarem o referido caráter dinâmico, ressaltaram a importância dos recursos materiais ou simbólicos das famílias para influenciar seu grau de vulnerabilidade social, sua renda e sua capacidade de responder a crises.

Segundo os estudos atuais, a vulnerabilidade social é o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (ABRAMOWAY *et alii*, 2002, p. 24).

Além dos recursos materiais ou simbólicos, também chamados de ativos, e das estruturas de oportunidades dadas pelo mercado, Estado e sociedade, o enfoque atual ressalta as estratégias de uso dos ativos pelos atores, “com vistas a fazer frente às mudanças estruturais de um dado contexto social” (idem, p. 25). Assim, são três os elementos essenciais à configuração de situações de vulnerabilidade de indivíduos, famílias ou comunidades.

Essa visão, segundo os autores acima referidos (2002, p. 26), permite: “compreender como e por que diferentes atores sociais se mostram mais suscetíveis a processos que atentam contra sua possibilidade de ascender a maiores níveis de bem-estar”.

Ele permite, também, no que se refere ao fenômeno da migração/tráfego de pessoas, entendê-lo como estratégia de uso dos ativos e a formulação de políticas sociais mais adequadas.

A respeito do conceito de pobreza, Crespo e Gurovitz (2002) apresentam um texto que expõe a evolução do conceito, passando pelo enfoque de sobrevivência, pela concepção de necessidades básicas, pela ideia de privação relativa e pela tese denominada “Consenso de Washington”. Trazem, por fim, a abordagem da privação de capacidades, elaborada por Amartya Sen, complementada pelos estudos de Deepa Narayan, que privilegia a visão dos próprios indivíduos em situação de pobreza sobre “o que é ser pobre”. Os

autores concluem que a pobreza é um fenômeno multidimensional em que, além da falta do que é necessário para o bem-estar material, há falta de voz, poder e independência, falta de infraestrutura básica, falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais, maior vulnerabilidade e exposição ao risco.

A breve resenha feita anteriormente mostra como conceitos básicos para a definição do tráfico de pessoas e formulação de políticas de prevenção e repressão estão em permanente reelaboração. No estágio teórico atual valoriza-se a autopercepção das pessoas que são consideradas vulneráveis, bem como a sua voz.

Nessa linha, concordando com Dias e Sprandel (2011, p. 74), o conceito de “vítima” pode mais atrapalhar do que ajudar se as políticas e pensamentos desenvolvidos chamarem a atenção equivocadamente para questões afetas a “acusação”, crime organizado e criminalização, legitimando o regime de deportação e eclipsando a questão mais ampla dos direitos de pessoas que migram e trabalham nas mais distintas atividades.

### **Políticas para Reduzir a Situação de Vulnerabilidade**

No Brasil, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi aprovada pelo Decreto 5.948, de 26/10/2006, que também constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar a proposta do I PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Esse Plano, aprovado pelo Decreto 6.347, de 08/01/2008, apresenta no Eixo 1 da Prevenção, como prioridade 4, “diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos”. No entanto, não são indicados grupos específicos. As ações visualizadas para alcançar o objetivo são duas. A primeira é “disponibilizar mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, preferencialmente nos municípios e comunidades identificadas como focos de aliciamento de vítimas de tráfico de pessoas” e a segunda “promover a regularização do recrutamento, deslocamento e contratação de trabalhadores”.

O Relatório de Monitoramento Externo do PNETP, realizado de abril a outubro de 2009 pela Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD) e outras organizações da sociedade civil, após identificar os aspectos positivos e negativos da implementação do Plano, fez as seguintes recomendações gerais ao governo brasileiro:

1. Aprofundar o enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero que torna vulneráveis as mulheres em situação de tráfico, sob qualquer circunstância, como uma das possibilidades de atender aos dilemas da equidade de gênero, simultaneamente aos da equidade social.
2. Incorporar a dimensão da desigualdade de raça e geração que afeta, em especial às mulheres.
3. Implementar políticas públicas relacionadas à migração, prevendo ações que contemplem todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade.
4. Preconizar ações pautadas pela transversalidade das ações e das políticas governamentais.
5. Garantir que o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas seja incorporado como Política Pública de Estado, e não de governo, como é atualmente.
6. Elaborar e implementar Planos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio de uma norma (decreto, lei etc.).

O Relatório também fez as seguintes recomendações específicas no Eixo 1.4:

1. Maior articulação nos âmbitos municipal, estadual e federal entre as ações e políticas governamentais relacionadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas.
2. Promover capacitação continuada principalmente para os municípios da região de fronteira.
3. Fortalecer os Comitês Estaduais e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como instâncias que mobilizam os diversos segmentos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.
4. Fomentar, por parte do Governo Federal, a elaboração, aprovação, formalização — por meio de instrumentos normativos (decretos,

leis, portarias etc.) — e implementação de Planos Estaduais e Municipais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em localidades com focos de aliciamento.

5. Maior articulação entre as políticas voltadas para o enfrentamento do tráfico de pessoas com aquelas voltadas para o enfrentamento de violência contra a mulher.

O III Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH 3, aprovado pelo Decreto 7.037, de 21/12/2009, e retificado pelo Decreto 7.177, de 12/05/2010, na sua Diretriz 13, aponta como Objetivo Estratégico VI o enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do qual se recomenda estruturar um sistema nacional de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas, de reintegração e diminuição da vulnerabilidade, especialmente de crianças, adolescentes, mulheres, transexuais e travestis.

O ponto comum entre as recomendações e o PNDH 3 é a necessidade de uma articulação nacional. Embora não expresse, parece que o interesse preponderante é a prevenção à exploração sexual.

Restringir as políticas de redução da vulnerabilidade tendo como foco a exploração sexual fica aquém do que sugere o Protocolo de Palermo na sua literalidade, embora, de certo modo, já vimos que, na prática, esta é realmente a preocupação dos Estados do norte. Elas parecem mais adequadas para reduzir a vulnerabilidade dos vários grupos específicos ao longo deste texto políticas de implementação do conjunto de direitos humanos (direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, à alimentação adequada, ao meio ambiente equilibrado etc.), sem perder as dimensões estruturantes das desigualdades de classe, de gênero e de raça.

## Conclusão

A problematização do “abuso da situação de vulnerabilidade” para realizar o tráfico de pessoas revelou mais uma vez a ambiguidade do Protocolo de Palermo, a transitar da repressão para a proteção, sem que se saiba exatamente quem vai ser considerado(a) vítima e ter reconhecido o direito como tal ou como um(a) migrante irregular, sujeito(a) a inadmissão, deportação ou mesmo criminalização.

Vulnerabilidade não é uma categoria ontológica ou estática em nenhum dos âmbitos em que é utilizada. Sem contornos determinados, pode ser interpretada para mais ou para menos. No âmbito da lei penal, ela tende a ser analisada sob um ponto de vista individual. Por isso a recusa ao status de vítima às mulheres que são recrutadas para o exercício de prostituição nos países do chamado Primeiro Mundo, mesmo quando procedentes de países considerados subdesenvolvidos ou em que faltam oportunidades de trabalho iguais aos dos homens.

Pensando no campo das políticas sociais de redução da vulnerabilidade como instrumento de prevenção, não se justifica a referência apenas a mulheres e crianças como pessoas vulneráveis, nem a implementação restrita a serviços da chamada prevenção terciária, dirigida à reinserção de pessoas vitimizadas. A resposta do Estado e da sociedade não pode perder de vista as estruturas hoje globalizadas de desigualdade entre países, entre povos e entre homens e mulheres. Igualmente não pode deixar de considerar as pessoas e os grupos sociais vulneráveis como sujeitos participantes e não como mero objeto de proteção.

## Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, M (org.) **Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina**: Desafios para as Políticas Públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

ALVES, J.A. Lindgren. **Os Direitos Humanos como Tema Global**. SP: Perspectiva; Brasília: FUNAG, 1994.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Organização de Carlos Alves Moura e Jônatas Nunes Barreto. Brasília: FCP, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **A Defesa da Mulher: Instrumentos Internacionais**. Brasília: FUNAG: IPRI: MRE, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório**: Índícios de Tráfico de Pessoas no Universo de Deportadas e não Admitidas que Regressam ao Brasil via o Aeroporto de Guarulhos. Brasília: Ministério da Justiça, 2006 [Parte 2].

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório**: Tráfico Internacional de Pessoas e Tráfico de Migrantes Entre Deportados(as) e não Admitidos(as) que Regressam ao Brasil via o Aeroporto Internacional de São Paulo. Brasília: Ministério da Justiça, 2007 [Parte 3].

CASTILHO. Ela Wiecko V. de. **A Criminalização do Tráfico de Mulheres: Proteção das Mulheres ou Reforço da Violência de Gênero?** Cadernos Pagu, jul-dez. 2008. v. 31, p. 101-23.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A Pobreza Como um Fenômeno Multidimensional**. RAE-eletrônica, volume I, nº 2, jul-dez/2002, SP: FGV. Disponível em: <[www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002](http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002)>. Acesso em: 20/09/2012.

DIAS, Guilherme Mansur; SPRANDEL, Marcia Anita. Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XIX, nº 37, p. 59-77, jul-dez. 2011. Disponível em: <[www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/277/252](http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/277/252)>. Acesso em 16/07/2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3ª ed. totalmente rev. e ampl. RJ: Nova Fronteira, 1999.

HEINTZ, Hans Joachim; PETERKE, Sven. Conteúdo e significado do Protocolo da ONU relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (2000). In: SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de; MIRANDA, Adriana Andrade; GORENSTEIN, Fabiana (orgs). **Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2011, p. 62-82.

NEDERSTIGT, Franz. Tráfico de seres humanos: gênero, raça, crianças e adolescentes. In: SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de; MIRANDA, Adriana Andrade; GORENSTEIN, Fabiana (orgs). **Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2011, p. 134-159.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas Sobre os direitos dos povos indígenas**, 2007.

**Relatório de monitoramento externo do PNETP**, IBISS/CO 2009. Disponível em: <[www.ibiss-co.org.br/site/noticiaVer/125](http://www.ibiss-co.org.br/site/noticiaVer/125)>. Acesso em 21/09/2012.

SENADO FEDERAL. Relatório Final. Anteprojeto de Código Penal. Comissão de Juristas. Brasília, 2012

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Trad. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. RJ: Revan, 1991.



<[www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20à%20Justiça.pdf](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/100%20Regras%20de%20Acesso%20à%20Justiça.pdf)>. Acesso em 16/09/2012.

<[www.oas.org/dil/port/1992%20Declaração%20sobre%20os%20Direitos%20Minorias%20ou%20Étnicas,%20Religiosas%20e%20Linguísticas.pdf](http://www.oas.org/dil/port/1992%20Declaração%20sobre%20os%20Direitos%20Minorias%20ou%20Étnicas,%20Religiosas%20e%20Linguísticas.pdf)> Acesso em 16/09/2012.

<[www.portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf](http://www.portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf)> Acesso em 16/09/2012.



## 6. POR QUE É IMPORTANTE COMPREENDER O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS COMO UMA POLÍTICA DE ESTADO?

**Anália Belisa Ribeiro<sup>207</sup>**

207 - Psicóloga, especialista em Direitos Humanos e Proteção a Testemunhas pela UFRJ, Scotland Yard e Polícia Montada do Canadá. Assessora da Presidência do Memorial da América Latina/SP. Consultora em *Advocacy* e Responsabilidade Social do Grupo Castagna & Monteiro. Consultora do Instituto Winrock International, Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH) e da APAE/SP. Ex-coordenadora do Programa Nacional de Proteção a Testemunhas. Ex-coordenadora do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo e ex-presidente do Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo.

## **Cenário Sociopolítico Brasileiro: Breves Reflexões Sobre o Tema**

O Brasil é a principal potência econômica e política da América do Sul. Milhões de brasileiros e brasileiras, porém, vivem à margem dos benefícios derivados da força econômica e política do país. Ele é o quinto maior país do mundo, com a quinta maior população e, portanto, um país de renda média com valiosos recursos humanos, tecnológicos e naturais. Mas, apesar de ter apresentado um alto índice de desenvolvimento nos últimos 50 anos, suas populações marginalizadas não têm acesso aos benefícios desse crescimento econômico.

Tão lamentável panorama reflete uma realidade ainda mais desoladora: o descrito contexto de desigualdades acaba dando margem a práticas criminosas como as que descreveremos a seguir, diante das quais não podemos nos conformar.

Estudos indicam que o fenômeno da migração na contemporaneidade vem associado ao Tráfico de Pessoas; sendo assim, vem despertando o interesse da comunidade nacional e internacional, na busca de mecanismos de enfrentamento. Cerca de 3% da população mundial, quase 200 milhões de pessoas, reside em um país distinto ao de seu nascimento; 30 milhões no caso dos latino-americanos.

Aumenta a cada ano o número de migrantes que chegam à América Latina. O fenômeno, evidenciado por um estudo da OEA – Organização dos Estados Americano, deriva das políticas duras contra os indocumentados em nações desenvolvidas.

No ano de 2009, cerca de 60 mil estrangeiros que viviam irregularmente no Brasil foram agraciados com uma anistia, e benefícios semelhantes foram criados também na Argentina, Colômbia e México.

O fenômeno migratório aumenta de maneira expressiva na década de 1980 com a emigração de cerca de um a três milhões de brasileiros e brasileiras para os Estados Unidos, Japão e Paraguai. Porém, observa-se que, atualmente, existe um grande fluxo de retorno dessas pessoas devido à crise econômica mundial e, sobretudo, motivado pelas políticas migratórias que se constituem em verdadeiras “barreiras sanitárias”, promovendo a exclusão das populações

afrodescendentes, mulheres, travestis e transexuais, sobretudo nos países receptores do norte. Segundo dados da imprensa, existem apenas dois milhões de brasileiros e brasileiras que atualmente vivem no exterior.

A comissão especial para questões migratórias da OEA admite as dificuldades em definir os números reais desses fluxos, o que gera a suspeita de um incremento do Tráfico Internacional de Pessoas. As redes criminosas transnacionais ficam fortalecidas e se beneficiam da falta de um esquema de segurança mais rígido para estimular a imigração ilegal em troca de dinheiro.

Entre as modernas formas de violação dos direitos fundamentais, destaca-se o Tráfico de Pessoas nas suas três finalidades: para fins de exploração sexual comercial; do trabalho escravo; e da remoção ilegal de órgãos. Nessa modalidade viola-se, entre outros, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direitos: a dignidade da pessoa humana. Apesar da escassa preparação para enfrentar esse fenômeno, os países latino-americanos estão respondendo com tempestividade, por meio de programas de cooperação e reformas migratórias.

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua própria existência no mundo. Como o crime organizado do Tráfico de Pessoas simplesmente viola todos os direitos, resta à sociedade e ao poder público enfrentar esse tipo de prática criminosa, pautando suas condutas e decisões pela concretização do princípio da dignidade humana, verdadeiro progenitor de todos os princípios — desde o momento da persecução investigatória, no contato com as vítimas, até o momento da aplicação da pena aos infratores.

O tráfico de humanos é uma das formas mais explícitas de escravidão moderna. Embora tenha sido abolida oficialmente, a escravidão nunca foi erradicada. Tratados internacionais, leis nacionais e resoluções compulsórias podem ser capazes de proibir esse tipo de tráfico; no entanto, colocar um ponto final nessa prática depende também da realização de um trabalho em rede, em que as políticas públicas (PPs) estejam pautadas pela lógica do compromisso e da dignidade conferida à pessoa humana.

dignidade é o pressuposto da ideia de justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento [...] é inerente à vida e, nessa contingência, é um direito pré-estatal.<sup>208</sup>

O refinamento das organizações criminosas não nos permite mais contar com os modelos tradicionais de enfrentamento. O próprio tráfico de pessoas “é fenômeno social multifacetado, financeiro e político”,<sup>209</sup> brasileiros e brasileiras um tratamento multidisciplinar. Traficar alguém é muito mais que cometer um crime,<sup>210</sup> trata-se de transformar o ser humano em mercadoria, enfim, coisificá-lo.

O Tráfico de Pessoas é uma prática que surgiu nos primórdios da antiguidade, mas que acontece ainda nos dias de hoje. Trata-se de uma das atividades ilícitas mais rentáveis do mundo, podendo ser praticada tanto por pessoas que se aproveitam da vulnerabilidade das vítimas, quanto por redes criminosas organizadas, associadas em geral ao tráfico de armas e de drogas. O aliciamento tem conexão com redes internacionais de prostituição, turismo sexual, trabalhos forçados em diversos setores e quadrilhas transnacionais especializadas na remoção ilegal de órgãos.

Desde a Constituição de 1988, art. 245, o Estado Brasileiro obriga-se a dar uma especial atenção às pessoas vítimas de crimes e seus herdeiros e dependentes. Assim, referenciado pela Carta Magna, o Brasil tornou-se signatário do Protocolo de Palermo (1999), com o compromisso de enfrentar o crime organizado transcontinental. Porém tal iniciativa só veio a entrar na agenda política do país no início de 2002, quando da primeira Pestráf – Pesquisa Nacional Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (2002), que foi conduzida por meio

208 - ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. Texto mimeografado em palestra proferida na XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 02/07/1999 (apud PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. 2ª ed. SP: Max Limonad, 2003, p. 389).

209 - FREITAS JR., Antonio Rodrigues de. *Tráfico de Pessoas e Repressão ao Crime Organizado*. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33278/public/33278-42390-1-PB](http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33278/public/33278-42390-1-PB)>. Acesso em 13/07/2010. p. 01.

210 - Crime, num conceito coloquial, “é a concepção da sociedade sobre o que pode e deve ser proibido, mediante a aplicação de uma sanção penal” (NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. SP: Revista dos Tribunais, 2005. p. 145). Lembrando que nosso sistema penitenciário também se propõe à recuperação do sancionado. O Protocolo, no art. 3º, estabelece a definição do que é o “tráfico de pessoas”, sendo ela: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura ou à servidão ou a remoção de órgãos”.

de uma articulação de ONGS brasileiras e universidades, com substancial apoio internacional e do Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) A Pestraf tornou pública a gravidade do problema no Brasil, quando delineou as principais rotas de Tráfico de Seres Humanos existentes no país.

Em 26/10/2006, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou o Decreto 5.948/06, promulgando a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), e organizou diversas iniciativas no âmbito do governo federal em torno desse tema. A PNETP constituiu-se como um marco histórico para o Brasil no que se refere à construção de uma Política Pública com caráter humanitário. No ano seguinte (2007) foi instituído o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com vistas ao desenvolvimento de ações concretas a serem implementadas com a Sociedade Civil.

A partir do ano de 2009, pode-se observar um incremento frente à implantação da Política e do Plano suprarreferidos. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), passou a priorizar essa temática, assumindo o compromisso de estruturar o Sistema Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Dessa maneira, ele tomou para si o desafio de ampliar o número de Núcleos e Postos Humanizados para identificação de casos, atendimento e proteção das pessoas em situação de tráfico, assumindo, também, o compromisso de criar um banco de dados oficial, além de organizar um GT legislativo com vistas à formatação de um Projeto de Lei destinado a tipificar como crime o comércio nacional e internacional de vidas, assim como instituir o sistema acima mencionado.

*Em 2011, o Governo Federal convocou a Sociedade Civil e o poder público, em nível estadual e municipal, tanto para avaliar o I PNETP quanto para elaborar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Vale salientar que o II PNETP foi concluído em novembro de 2011 e até o presente momento, fevereiro de 2013, ainda não foi instituído.*

*Os relatórios publicados pelo Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP), formado por cerca de 300 instituições nacionais e internacionais, indicam que, em função da não implementação do II PNETP e da consequente ausência de investimentos técnicos e financeiros por parte dos governos estaduais, municipais e federal, observa-se uma enorme fragilidade e até mesmo*



*indícios de desconstrução das Políticas Públicas (PPs) antitráfico humano que vinham sendo realizadas em diversos Estados do Brasil.*

## **2. Estado e Sociedade Civil: Unindo Esforços para a Implementação e o Monitoramento das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Uma política pública de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas pode ser definida como conjunto de ações desencadeadas pelo Estado Brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento das demandas de determinados setores da sociedade civil e dos poderes constituídos. Elas podem ser desenvolvidas, inclusive, de maneira sistêmica em parceria com organizações não governamentais.

Dito de outro modo, entende-se por políticas públicas (PPs) o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa a dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Cabe ao Estado, enquanto nação, propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas (PPs). No caso do Tráfico de Pessoas, por exemplo, é dever do mesmo indicar alternativas que diminuam as consequências que ações do crime organizado trazem à população do Brasil, em especial para as classes mais baixas — e, portanto, mais vulneráveis à ação dos criminosos.

Estudiosos da temática observam a existência de diversas forças sociais que integram o Estado com posições muitas vezes antagônicas. Eles afirmam em suas pesquisas que, também, é preciso se ter consciência de que algumas decisões tomadas pelo poder público acabam por privilegiar determinados setores, nem sempre preocupados com a defesa e promoção dos direitos humanos, uma vez que optam em desenvolver políticas ladeadas por práticas higienistas e preconceituosas que, travestidas de assistencialismo, buscam maquiagem a realidade dos fatos. Tais estudiosos alertam, também, sobre a importância de as PPs antitráfico humano serem analisadas em escalas diferentes de gestão, o que permite identificar oportunidades, prioridades e lacunas existentes tanto

em nível nacional quanto internacional. Tal análise possibilita uma visão ampla das ações governamentais em situações distintas dentro da realidade brasileira, que, além de complexa, apresenta enorme diversidade natural, social, política e econômica que geram pressões nos diversos níveis da gestão pública.

Assim, na luta contra o crime organizado transnacional, as forças políticas devem ser identificadas para compreender os reais objetivos das medidas aplicadas no tocante à implementação de PPs de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Nesse diapasão, faz-se necessário que as PPs sejam de fato monitoradas e avaliadas com vistas a promover ajustes necessários para que possam atingir os objetivos e metas a que se propõem. A Sociedade Civil deverá ser a protagonista na estruturação de observatórios voltados ao monitoramento dessas políticas. e o poder público, por sua vez, deverá estar receptivo aos resultados e propostas advindas dessa iniciativa, estabelecendo, inclusive, canais de diálogos voltados à superação dos desafios e gargalos identificados.

As enormes, rápidas e profundas modificações observadas no cenário mundial exigem uma nova forma de articulação dos grupos sociais, visando a dar respostas mais efetivas às complexas demandas sociopolíticas decorrentes desses movimentos. Levando-se em consideração o contexto ora referenciado, a sociedade civil pode ser aqui definida como “o espaço composto por organizações sociais, sem fins lucrativos, cuja atuação é dirigida a finalidades coletivas ou públicas” (Fischer, 2002:45). Portanto, esse conjunto de organizações deve lançar mão de metodologias voltadas para formação de redes sociopolíticas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas que funcionem como um mosaico, em que cada peça se encaixa na outra para formar um desenho. Cada participante é uma peça fundamental desse cenário e desempenha função específica. Nenhum é mais importante que o outro e todos são necessários para se alcançar um objetivo comum diante do desafio de monitorar as políticas públicas (PPs) no Brasil.

Desta feita, o exemplo de uma boa prática a ser considerada são as redes de compromisso social organizadas em nosso país, a partir do ano de 2002, por meio de comitês interinstitucionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

(CIPETP), que constituem espaços democráticos formados pela sociedade civil e pelo poder público nas suas três esferas.

Os CIPETPs foram criados pelo Instituto Latino-Americano de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (ILADH). A ideia era estruturar redes sociopolíticas voltadas para o desenvolvimento de ações de prevenção, repressão e responsabilização dos acusados, além do atendimento integral às pessoas em situação de tráfico. É por meio desse tipo de rede que a sociedade brasileira tem buscado trabalhar questões relacionadas à garantia e efetivação dos direitos humanos. Nesse sentido, poderíamos chamá-las de redes orgânicas, uma vez que têm como foco a efetivação de ações solidárias e compromissadas com o respeito à dignidade da pessoa humana.

Analisada sob essa ótica pode-se dizer que a rede de compromisso social é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou perspectivas de desenvolvimento social, político e econômico. Essa percepção ampliada atrai o universo tanto público quanto privado para articular-se em função de um objetivo comum que pode ser transformado em um conjunto de ações factíveis do ponto de vista da implementação de Políticas Públicas.

Ações desenvolvidas de maneira conjunta e articuladas entre si parecem ter relação com a ideia de sociedade solidária. Ou seja, a ideia da formação de CIPETPs é aproximar as instituições pertencentes à Sociedade Civil e o Poder Público com vistas a produzir subjetividades históricas capazes de implementar iniciativas eficientes no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tais ações inserem-se, portanto, no tríplice movimento de redução da demanda do Estado, de reencaixe da solidariedade e de produção de uma maior visibilidade social sobre o fenômeno. Trata-se de multiplicar os locais de composição social, de inserir as ações em redes sociopolíticas que favorecem a participação ativa e conjunta da sociedade civil e do poder público, voltada para proteção integral às pessoas em situação de tráfico, frente ao interdito dos processos de revitimização.

As redes de compromisso social nascem a partir da ampliação da visibilidade da sociedade civil sobre ela mesma. Essa visão pode levar grupos

a se comprometerem voluntariamente com um esforço comum para superar riscos ou situações de desequilíbrio e desigualdade social, articulando-se em redes de proteção destinadas ao acolhimento das pessoas aliciadas para o comércio de vidas. Nesse sentido, as redes sociopolíticas se materializam como parte de uma ação que permite manter ou criar alternativas desejáveis para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Os passos e procedimentos metodológicos a serem adotados na estruturação dessa rede são edificados tendo como objetivo primordial o desenvolvimento de forças-tarefas eficientes no sentido de promover mudanças sociais, políticas, jurídicas e econômicas pautadas pelo efetivo compromisso com a indivisibilidade dos direitos humanos.

O esforço coletivo para construção e implementação de PPs de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas permite tecer uma rede virtuosa capaz de fomentar políticas de Estado destinadas a prevenir, reprimir, responsabilizar os acusados, além de garantir que as pessoas em situação de Tráfico Humano sejam reconhecidas enquanto sujeitos de direitos com acesso pleno a um sistema de atendimento integral e de proteção cidadã.

A rede sociopolítica, ao dialogar de maneira intersetorial com o poder público nos seus três níveis, é também capaz de construir um sistema de monitoramento e avaliação objetivando promover ajustes, *pari passu*, da execução de PPs de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, assim como consolidar e gerar visibilidade das boas práticas desenvolvidas tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil em nível nacional e internacional.

### **A Sociedade Civil na Construção de Políticas Públicas em Defesa das Pessoas em Situação de Tráfico**

A Sociedade Civil brasileira, por acreditar que “todo o ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”,<sup>211</sup> motivada pela ideia de que “todo os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e “todo o ser humano tem capacidade de gozar os direitos e liberdades independente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem social ou nacional ou nascimento”, tomou para si a responsabilidade de, a partir do ano de 2002,

---

211 - Declaração de Direitos Humanos de 1948 da ONU, art. III.

tecer uma rede sociopolítica formada por meio de Comitês Interinstitucionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CIPETPs) e protagonizou, no ano de 2007, a organização do Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP), que se constitui, segundo as Nações Unidas, como uma das mais eficientes redes mundiais de proteção as pessoas em situação de tráfico. Atualmente, cerca de 300 instituições nacionais e internacionais constituem um observatório humanitário cujos instrumentos são capazes de delinear o estado da arte de um sistema de monitoramento capaz de mensurar a eficácia e eficiência das PPs de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Tal iniciativa visa sobremaneira a interditar o ciclo da revitimização, além de evitar a desconstrução dessas políticas, garantindo a proteção integral às pessoas cujas vidas foram comercializadas por redes criminosas.

Os Comitês Interinstitucionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CIPETPs) e o Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP) indicam, a partir de suas práticas e das pesquisas realizadas, que existem alternativas viáveis para a construção de uma política pública de Direitos Humanos e Segurança Cidadã que consigam dar conta das normativas nacionais e internacionais que afirmam existir caminhos para superar as graves violações sofridas pelas pessoas em situação de tráfico. Quais sejam:

- Acesso à justiça de forma igualitária e efetiva;
- Reparação de danos sofridos;
- Acesso às informações relevantes concernentes às violações e aos mecanismos de reparação.

Tais indicativos, que se entrecruzam, necessariamente apresentam veredas para a estruturação de PPs voltadas à garantia de defesa e proteção integral às pessoas aliciadas pelo crime organizado transnacional.

O acesso à justiça inclui o dever do Estado de difundir, de maneira democrática e transparente, informações sobre os mecanismos e instrumentos disponíveis de defesa e proteção e promoção dos direitos humanos e da Justiça, além de garantir acesso a um sistema de proteção integral capaz de preservar a integridade física e psicológica dessas pessoas e de seus familiares, cujas vidas encontram-se à mercê de organizações criminosas.

Vale ressaltar que o Estado Brasileiro também tem o dever de assegurar às pessoas em situação de tráfico internacional direito à assistência jurídica, aparato legal, diplomático e consular.

A reparação de danos é uma das garantias da interdição do processo de revitimização. Trata-se de um redesenho das políticas públicas, agregando-se valores humanitários.

Segundo a resolução 60/147, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16/12/2005 — Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito das Vítimas das Normas Internacionais de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário a Interpor Recursos e Obter Reparações —, a reparação de danos deve ser proporcional à gravidade das violações e dos danos suportados pelas vítimas em razão de atos e omissões do Estado. Ressalta, também, a necessidade de os Estados se comprometerem com o estabelecimento de programas nacionais para reparação e outras assistências às vítimas, assim como os Estados preverem legislações e mecanismos efetivos para a realização de julgamentos voltados para reparação de danos. Tal reparação deverá contemplar, assim, a singularidade do caso, a singularidade da situação e da violação sofrida pela vítima.

A Resolução 60/147 afirma que a completa e efetiva reparação inclui a restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantia de não repetição. Desta feita, oferece parâmetros para compreensão dessas variáveis que são indicadas como necessárias para a reparação de dano.

No tocante à restituição, esta deve restaurar a vítima em sua condição original antes da grave violação de direitos humanos ou grave violação ao direito internacional humanitário. O objetivo seria construir uma nova situação com a possibilidade da restauração da liberdade, o gozo dos direitos humanos, reconstrução de identidade, vida em família e cidadania, retorno ao local de origem, emprego entre outras ações.

A compensação deve ser provida para qualquer dano economicamente mensurável, adequada e proporcional ao dano físico e/ou psicológico sofrido; a perda de emprego e educação — enfim, de oportunidades e benefícios sociais; danos materiais e lucros cessantes; danos morais; custas legais ou assistência

médica, hospitalar, psicológica ou social. Nesse caso, cabe a possibilidade de se obter uma restauração da condição anterior a partir de uma compensação financeira.

No caso da satisfação como um direito a reparação de danos, esta deve incluir, quando aplicável, medidas para cessar a continuidade da violação. Ou seja, “a garantia da não reparação”, só que, nesse aspecto, deve ser aplicada em casos individuais e não coletivos. Portanto, considera-se que esse seja o momento mais relevante para a proteção da vítima: a garantia de que a violação jamais se repetirá. Neste ponto, trata-se de investigar e confirmar os fatos e as verdades sobre as violações, desde que as vítimas, familiares e testemunhas envolvidas não sofram um novo processo de revitimização.

As formas de reparação podem incluir a declaração pública oficial ou a decisão judicial da dignidade e reputação das vítimas e seus direitos; o pedido público de desculpas, inclusive com o conhecimento dos fatos e reconhecimento das responsabilidades; sanções administrativas e judiciais; entre outras medidas. Enfim, pode-se dizer que o processo de satisfação, enquanto uma ação judicial de reparação de danos, impõe que a justiça se efetive por meio da punição do agressor.

A garantia da não repetição de graves violações de direitos humanos inclui uma série de medidas que induz a implementação de políticas públicas, por exemplo o efetivo controle da segurança, acesso aos programas de proteção, saúde, educação, trabalho, habitação, entre outras. Além disso, o Estado poder oferecer garantias de livre acesso à informação sobre os mecanismos de reparação de danos e os serviços públicos disponíveis que as vítimas possam acessar em busca de seus direitos.

### **Monitorar Políticas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: um Compromisso com a Transparência, a Ética e a Democracia**

Entende-se a metodologia de monitoramento que vem sendo aplicada pelo Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP) como um processo democrático e transparente de coleta e análise sistemática de informações acerca do funcionamento das PPs de Enfrentamento ao Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas. Essa metodologia pode ser replicada como uma boa



prática, uma vez que foi criada, por meio de um viés multidisciplinar, com a intenção de melhorar a eficiência, assim como mensurar o impacto das PPs antitráfico humano no Brasil.

O monitoramento encontra-se baseado em metas e atividades dirigidas; trata-se de uma ferramenta inestimável para um bom gerenciamento, fornecendo uma base de avaliação muito útil para os gestores públicos. Habilita saber se os recursos estão sendo bem utilizados e se serão suficientes; se a capacidade de trabalho dos profissionais é suficiente e se está sendo bem utilizada e de maneira apropriada; e se o planejamento está sendo realizado de maneira adequada, com vistas a atingir as metas e objetivos estipulados. Presume-se então que um sistema de monitoramento em processo de construção deve visualizar novas formas de controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos sobre si mesmos e perante a sociedade, pois a transparência na gestão está inserida num contexto em que novas formas de controle na gestão pública, relacionadas aos resultados alcançados pelas PPs, ganham importância, em detrimento do controle de normas e procedimentos do modelo burocrático.

O monitoramento de resultados relaciona-se à aferição dos ganhos de eficiência, eficácia e efetividade das Políticas Públicas, sendo realizado pela combinação de diferentes tipos de controle: a partir da definição de metas e indicadores de desempenho estipulados de forma precisa; por meio da apuração dos gastos realizados; pela busca por oferecer o melhor tipo de serviço público ao usuário; e pela avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos.

A criação de um sistema para monitorar políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas poderá apresentar à sociedade, assim como ao poder público, a forma, a temporalidade e a localização territorial de cada uma das metas a serem atingidas, permitindo ao cidadão aferir o andamento de cada uma delas. Há também um sentido pedagógico em mostrar de forma clara e inequívoca o processo a ser percorrido para o alcance de cada meta estabelecida.

Portanto, o monitoramento que vem sendo realizado pelo MCTP permite ao cidadão e ao gestor público acompanhar as ações correspondentes a cada uma das metas estipuladas pelo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O mútuo acompanhamento favorece a fiscalização e também a

qualificação das informações disponíveis. Configura-se num instrumento que amplia a participação do cidadão como sujeito das Políticas Públicas reforçando o amplo controle social.

Um dos objetivos da construção do sistema de monitoramento de PPs é a instituição de um processo contínuo de acompanhamento do desempenho das ações em relação às metas estipuladas pelo I e II Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em que resultados podem ser medidos por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados.

A característica do sistema de monitoramento é sua alta complexidade e magnitude. Antes da sua elaboração, é necessário estabelecer uma série de definições quanto aos procedimentos de coleta e fontes utilizadas.

Ao estabelecer diretrizes, o MCTP indica ser de fundamental importância determinar as características de um modelo que sirva como guia metodológico, de modo que possibilite a comparação sobre as políticas. Construir parâmetros de comparação é uma forma de incentivar, entre as Políticas Públicas, o intercâmbio de meios e a integração de ações como formas para superar desafios. Nessa visão, o estudo de casos exemplares e a identificação de boas práticas significam, portanto, um caminho que pode ser percorrido por meio desse monitoramento.

A montagem de um sistema de monitoramento exige:

1. A estruturação de uma base de dados;
2. A construção de indicadores;
3. O desenvolvimento de ferramentas.

A principal matéria-prima de um sistema de monitoramento são os dados operacionais dos programas. Esses dados não são produzidos apenas internamente, mas também externamente.

O primeiro passo para a realização desse levantamento consiste em verificar que dados disponíveis existiam e existem, e onde. É preciso, então,

trilhar um caminho exploratório e investigativo, localizando e mapeando toda a estrutura de dados disponíveis e os fluxos existentes.

A construção de indicadores de monitoramento sobre as PPs é feita a partir da coleta de dados primários sobre os programas, nas várias esferas de atuação: órgãos municipais, estaduais e federais provedores de serviços governamentais e não governamentais, instâncias de controle social etc.

Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas para que os indicadores possam ser comparados.

A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica em que foi pautada a política pública. É sempre possível calcular um número grande demais de indicadores, os quais nem sempre conseguem expressar os fenômenos ou as condições mais significativas das ações a serem realizadas.

Os indicadores podem ser definidos com base nos seguintes atributos:

1. Validade: capacidade do indicador medir o fenômeno;
2. Confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador;
3. Sensibilidade: deve ser sensível o bastante para identificar o atributo que se pretende captar em relação às pessoas ou fenômenos;
4. Desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador;
5. Periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado.

No momento da coleta de dados, faz-se necessária uma visita ao campo, ou seja, ao local onde o trabalho está sendo realizado, estratégia bem sucedida que é utilizada pelos pesquisadores do Movimento Contra o Tráfico de Pessoas (MCTP). O objetivo é acompanhar a condução do trabalho de campo, compreender o contexto local, conversar com beneficiários e, com isso, promover o aprendizado da própria equipe.

O monitoramento jamais deverá se resumir a uma atividade de gabinete. A ida a campo constitui um momento de rica aprendizagem, o que inclusive contribui para a melhoria da capacidade de acompanhar o desenvolvimento da política pública.

A metodologia utilizada pelo MCTP sugere a criação de uma unidade horizontal dentro de uma estrutura pública para monitoramento das políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Afirma, ainda, que esse tipo de estrutura apresenta um caráter inovador e democrático. Um exemplo concreto seria a estruturação do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, formado pelos ministérios e representações da sociedade civil. Tal iniciativa baseia-se na estruturação e funcionamento dos CIPETPs, que constituem um sistema descentralizado e participativo, além de ser um espaço essencialmente político, instituído por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, implementar e monitorar PPs eficazes para interdição do comércio nacional e internacional de vidas humanas. Portanto, os Comitês são instrumentos eficazes de controle social, uma modalidade do direito à participação transparente e democrática que deve interferir, efetivamente, no processo decisório da política e dos planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em nível regional, estadual e nacional.

Desta feita, poderiam dar uma excelente contribuição, constituindo em observatórios voltados para avaliação e monitoramento à gestão e à tomada de decisões, além de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas com base em informação e análise de dados, fortalecendo a expansão de uma cultura de transparência e *accountability* na administração pública, assim como para as instituições da sociedade civil.

Trata-se de uma iniciativa para a modernização da gestão das políticas e também é parte de um processo voltado para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade de um conjunto de ações a serem desenvolvidas pelo Estado democrático de direito.

A institucionalização de um sistema de monitoramento sensível a essa complexidade é um pressuposto para a integração efetiva das várias áreas e programas que hoje convergem para as políticas e planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tais instrumentos, quando construídos de maneira

democrática e participativa, criam as condições técnicas e operacionais para a efetividade de sua gestão. Dito de outro modo: o monitoramento, quando efetivamente incorporado à cultura — às crenças e práticas — do campo das PPs, sobrevive a qualquer tipo de turbulência, evitando descontinuidades e retrocessos.

A institucionalização do monitoramento também induz à formação de recursos humanos mais qualificados capazes de estabelecer parcerias na formulação de resultados e propostas. O pleno funcionamento do sistema, orientado por indicadores e conceitos compartilhados sobre dimensões comuns, tais como: prevenção, repressão, responsabilização, atendimento às pessoas em situação de tráfico, rede de proteção e cursos de capacitação, promove a formação de uma identidade comum na área, especialmente em um momento em que se pretende implementar uma mudança de paradigma, com a substantiva expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos as pessoas em situação de tráfico.

Vale salientar que o monitoramento como parte das organizações pertencentes ao Estado aproxima a dimensão técnica da gestão das políticas. Certamente são inúmeros os desafios para essa aproximação, com seus distintos tempos, necessidades, práticas, formas de discursos e critérios de julgamento.

Nesse sentido, a grande inovação na área de monitoramento é a criação de mecanismos institucionais que venham a viabilizar não apenas a interação entre o conhecimento técnico e científico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das PPs que foram criadas tendo como referência as demandas da sociedade civil.

Desta feita, verifica-se que a implementação de políticas requer hoje a cooperação de várias agências, pertencentes a uma ou mais esferas de governo, ou ainda a cooperação com os setores privado e não lucrativo, substituindo a especialização de cada agência governamental por meio da organização de redes (*network*), sabendo-se, também, que a *accountability* democrática exige parcerias, transparência, compartilhamento de resultados e informações e apontando a institucionalização de espaços plurais de caráter deliberativo constituídos em parceria, sociedade civil e poder público, como sendo o *locus* onde o monitoramento das Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas teria a sua efetivação.

Necessário se faz ressaltar que a sociedade civil no Brasil, por meio dos movimentos sociais, inaugura os primeiros passos para a consolidação de uma trajetória político-pedagógica destinada à construção de um sistema de monitoramento descentralizado e participativo, configurando-se como instituto político, não tradicional, de gestão de PPs voltado para a democratização do Estado.

Muito se tem ainda a avançar, frente à implementação e monitoramento de Políticas Públicas em defesa da dignidade da pessoa humana. As organizações criminosas não param de agir, se refinando a cada momento. As pessoas em situação de tráfico clamam por direito a uma cidadania consistente. Reivindicam não apenas a “inclusão” nas políticas públicas, mas também participar na construção de um sistema democrático garantidor da efetivação de direitos sociais, políticos e econômicos.

Assim, na articulação entre cidadania e democracia, retoma-se, mais uma vez, a articulação entre ética e política. Tal compreensão gera um espaço social em que os conceitos se complementam e as relações cidadãos reafirmam as identidades por meio do diálogo, do respeito mútuo, da justiça e da solidariedade.

Finalizo retomando o questionamento inicial: por que é importante compreender o enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como uma política de estado?

Diante do acima exposto, pode-se verificar que o Estado Brasileiro tem obrigação legal de implementar políticas públicas eficientes na defesa da dignidade da pessoa em que todos os debates sejam travados no campo ético-político, configurando-se como uma interlocução histórica, vinculada aos princípios que regem a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O grande desafio é transformar esse diálogo em algo concreto e posto a serviço das pessoas cujas vidas são comercializadas.

Ao longo de duas décadas o Brasil, quer seja por intermédio do poder público ou da sociedade civil ou ainda por meio de ações conjuntas, vem desenvolvendo iniciativas voltadas ao Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Porém, observa-se que, apesar dos esforços empreendidos, nosso país não

conseguiu implementar políticas públicas eficazes e duradouras relacionadas a essa temática.

O Brasil não tem legislação, estatísticas e muito menos bancos de dados oficiais. As pessoas em situação de tráfico não conseguem exercer sua cidadania plena, sendo revitimizadas, uma vez que não têm acesso a um sistema de proteção integral.

A sociedade civil, apesar de resistir bravamente à inexistência de um sistema de proteção capaz e preservar a integridade física e psicológica dos brasileiros(as) traficados(as), também não consegue alterar um cenário político que ora se apresenta: estático, indiferente e, por vezes, até omissivo diante das dificuldades vivenciadas pelas pessoas aliciadas para o comércio de vidas. Enquanto isso, cria-se um vácuo social unicamente favorável para atuação e refinamento do crime organizado transnacional.

A esperança é que os governos municipal, estadual e federal invistam verdadeiramente na consolidação de uma política pública e que sejam realmente capazes de garantir os direitos das pessoas em situação de tráfico. E que a sociedade civil exerça o seu papel, sendo efetivamente capaz de monitorar de maneira qualificada os passos e os procedimentos adotados pelo poder público no Enfrentamento ao Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas.

O caminho em defesa da dignidade da pessoa humana em situação de tráfico se constrói com a união de esforços entre sociedade civil e poder público, que irmanados são capazes de formar redes virtuosas pautadas pela ética e estrito compromisso com o respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, na articulação entre cidadania e democracia retomam-se, mais uma vez, a aproximação estreita entre ética e política. Tal compreensão gera um espaço social no qual os conceitos se complementam e as relações cidadãs reafirmam as identidades por meio do diálogo, do respeito mútuo, da justiça e da solidariedade.



## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro**: heranças e urgências. RJ: Revan; FASE, 2000.

BECHARA, Fábio Ramazzini; RIBEIRO, Belisa Anália. **Tráfico de Pessoas**: A Busca Marco pelo Marco Legal (texto). São Paulo, 2011.

BORGES, Paulo César Corrêa (org). A Experiência de São Paulo no Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Publicação: **Marcadores Sociais** – Da Diferença e Repressão Penal (UNIESP). Cultura Acadêmica Editora. ISBN 978-85-7983-150-8 (2010).

CAMARGO, J.M. **Política Social no Brasil**: Prioridades Erradas, Incentivos Perversos. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 68-77, 2004.

CAPELLA, A.C. Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. RJ: Fiocruz, 2007.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. **Tráfico de Pessoas**: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. Disponível em: <[www.violes.unb.br/rima/artigos/TP%20Convencao%20de%20Genebra%20Palermo.pdf](http://www.violes.unb.br/rima/artigos/TP%20Convencao%20de%20Genebra%20Palermo.pdf)> Acesso em 13/07/2010.

FARIA, C.A.P. de. **Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas**: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18(51): 21-30, 2003.

FIORI, José Luís. **Brasil no Espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FREY, K. **Políticas Públicas**: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 21: 211-59, 2000.

FURTADO, Celso. **Em Busca do Novo Modelo**: Reflexões Sobre a Crise Contemporânea. SP: Paz e Terra, 2002.

GAETANI, F. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão**. Textos para Discussão ENAP. Abril, 1997.

HAMILTON, Kimberly; O'NEIL, Kevin; PAPADEMETRIOU, Demetrios. **Migration in the Americas**. Migration Policy Institute Washington D.C. Artigo preparado pelo

Programa de Política Analítica e Pesquisa da Comissão Global de Imigração Internacional. Setembro 2005

IEDC, ILADH, Winrock e Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo. **Manual para Formação de Agentes Multiplicadores para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** (2010).

MOVIMENTO CONTRA O TRÁFICO DE PESSOAS. **Relatório de Monitoramento Sobre a Desconstrução de uma Política Pública no Estado de São Paulo**. 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2ª ed. SP: Max Limonad, 2003.

RIBEIRO, Belisa Anália. **Monitoramento de Políticas Públicas**: Algumas Reflexões (texto). São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e a Integração de Ações**. Anuário do DHPP/SSP – SP, 2008.

\_\_\_\_\_. O Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. **Tráfico de Pessoas**. MARZAGÃO, Laerte (org). Apoios: OAB/SP, ADESP, DESCON – Direitos Autorais: Casa Hope/SP (2009).

SECRETÁRIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Ministério da Justiça: 2007.

SECRETARIA DA JUSTIÇA E DEFESA DA CIDADANIA/GOVERNO DE SÃO PAULO. **Relatório de Atividades do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2010.

SECRETÁRIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Ministério da Justiça: 2007.

UNGARO, Gustavo (org). **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Proteção a Testemunhas**: Estratégias Inteligentes de Atuação Integrada. Publicação: Proteção a Testemunhas no Estado de São Paulo – Uma Década de Enfrentamento à Impunidade e Fortalecimento da Cidadania. Imprensa Oficial. CDD 341.271 (2010).



# **7. ESCRAVO, NEM PENSAR!**

## **UMA EXPERIÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL PARA A PREVENÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOAS E AO TRABALHO ESCRAVO**

***Natália Suzuki***<sup>212</sup>

---

212 - Jornalista e cientista social graduada pela USP e especialista em direitos humanos pela Universidade de Bolonha. Desde 2011, coordena o programa Escravo, nem pensar!, da Repórter Brasil.

## Introdução

Não são raros os questionamentos sobre a existência do tráfico de pessoas na atualidade. Como conceber que, em pleno século 21, pessoas são comercializadas e utilizadas como seres desprovidos de racionalidade e direitos? Há quem afirme que a prática é decorrência do modelo de produção atual de um sistema falido e insustentável e que, justamente para se manter, precisa da exploração de um contingente de cidadãos de segunda categoria que se encontra na base da pirâmide da sociedade ou que, simplesmente, está à margem dela. Certamente as configurações atuais do tráfico de pessoas são decorrências de processos contemporâneos como, por exemplo, o fato de esse crime ser potencializado pelas novas tecnologias da comunicação e contar com meios de transporte mais eficiente para deslocar as vítimas.<sup>213</sup> Contudo, a prática não é nova e ainda persiste em praticamente todos os países, sejam eles regimes autoritários ou democráticos.

O tráfico é um crime transnacional, ou seja, a sua ocorrência não está circunscrita ao território de um país, mas sim de vários. Assim como no caso dos tráficos de armas e o de drogas, a mercadoria humana atravessa fronteiras para chegar a seu destino e, então, abastecer o mercado. As suas causas tampouco são novidades: ao contrário, são deficiências presentes há séculos nas estruturas socioeconômicas desses países.

O objetivo deste artigo é discutir as ações de combate do tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho escravo rural e urbano no Brasil por meio do trabalho de prevenção. Para tal, apresenta-se a experiência da organização não governamental Repórter Brasil<sup>214</sup> por meio das ações desenvolvidas pelo seu programa *Escravo, nem pensar!* entre os anos de 2004 e 2012.

Na primeira parte do texto, apresentam-se os conceitos de tráfico de pessoas e trabalho escravo utilizados neste artigo e considerações sobre as

213 - Geralmente, o tráfico de pessoas se associa a outros tipos de tráfico, como o de armas e o de drogas, devido à ação de organizações criminosas que agem transnacionalmente. Não é raro que as mesmas rotas sirvam tanto para traficar seres humanos como outras mercadorias ilícitas.

214 - A Repórter Brasil foi fundada em 2001 por jornalistas, cientistas sociais e educadores com o objetivo de fomentar a reflexão e ação sobre a violação aos direitos fundamentais dos povos e trabalhadores do campo no Brasil. Devido ao seu trabalho, tornou-se um das mais importantes fontes de informação sobre trabalho escravo no Brasil. Suas reportagens, investigações jornalísticas, pesquisas e metodologias educacionais têm sido usadas por lideranças do poder público, do setor empresarial e da sociedade civil como instrumentos para combater a escravidão contemporânea, um problema que afeta milhares de brasileiros.

ações de combate a esse problema. Na segunda parte, relata-se a experiência da ONG Repórter Brasil por meio de seu programa *Escravo, nem pensar!*

### **Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo: Uma Nota Conceitual**

O tráfico de pessoas, segundo 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 de Mulheres e Crianças (Palermo, 2000),<sup>215</sup> é “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração” (Nações Unidas, 2000).

A exploração é a última etapa do tráfico de pessoas e pode ser entendida como o objetivo desse fenômeno. Muitos são os tipos de exploração aos quais a vítima pode ser submetida: trabalho escravo, exploração sexual, servidão doméstica, remoção dos próprios órgãos, dentre outros. Neste artigo, focaremos o tráfico de pessoas relacionado ao trabalho escravo.

A percepção de que o tráfico de pessoas se encaixa na atual engrenagem social, política e econômica do mundo globalizado e transnacional também fez com que o seu combate fosse aperfeiçoado, uma vez que se compreende que ele passa necessariamente pela cooperação internacional. Combater o tráfico de pessoas significa, entre outras iniciativas, enfrentar as redes complexas de organizações criminosas que agem além das fronteiras nacionais. Para isso, são necessários acordos entre países para coordenar ações que incluem desde a investigação de criminosos ao atendimento à vítima resgatada, até o julgamento e punição dos algozes, somados a ações de prevenção. A efetivação de uma cooperação internacional implica, entre outros desafios, o consenso de interpretações diversas a respeito da identificação e tipificação dos crimes em questão.

---

215 - Em 2000, o Brasil adotou o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças e o Protocolo Contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por Vias Terrestre, Marítima e Aérea, que complementam a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional.

Hoje, contamos com tratados internacionais que trazem definições e recomendações aos países signatários para esses crimes. As legislações nacionais tendem a incorporar medidas que internalizam essas recomendações de forma adaptada e coerente com a realidade do país. No Brasil, após a ratificação do tratado, ele passa a funcionar com força de lei quando é incorporado na Constituição Nacional.

O Brasil é signatário das Convenções 29<sup>216</sup> e 105<sup>217</sup> da Organização Internacional do Trabalho, que dispõem sobre a eliminação e a proibição do trabalho forçado ou obrigatório no país. A criação e a atualização das leis específicas que tipificam o trabalho escravo e o tráfico de pessoas como crimes e que preveem medidas punitivas para essas práticas devem-se, em grande parte, ao fato de o país ser signatário desses tratados.

A definição do trabalho escravo no Brasil é amparada pelo art. 149 do Código Penal.<sup>218</sup> O trabalho escravo contemporâneo viola os direitos da pessoa humana pela supressão da sua dignidade e/ou pela privação de liberdade. O primeiro aspecto está relacionado à submissão do trabalhador a condições degradantes de trabalho como, por exemplo, alojamento precário; falta de assistência médica, saneamento básico e higiene; péssima alimentação; maus tratos e violência; ameaças físicas e psicológicas; e jornada exaustiva. Já a liberdade do trabalhador é cerceada por mecanismos perversos, como mantê-lo no local do serviço por meio da dívida ilegal ou pela servidão por dívida; reter seus documentos e salário; controlar o seu direito de ir e vir por meio de ameaças físicas e psicológicas e do encarceramento, além de submetê-lo ao trabalho forçado e isolá-lo geograficamente (Repórter Brasil, 2012b).

---

216 - Convenção 29 da OIT. Trabalho forçado (1930): dispõe sobre a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas. Admitem-se algumas exceções, tais como o serviço militar, o trabalho penitenciário adequadamente supervisionado e o trabalho obrigatório em situações de emergência, como guerras, incêndios, terremotos etc.

217 - Convenção 105 da OIT. Abolição do trabalho forçado (1957): proíbe o uso de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política, como castigo por expressão de opiniões políticas ou ideológicas; a mobilização de mão de obra; como medida disciplinar no trabalho; punição por participação em greves; ou como medida de discriminação.

218 - Artigo 149 do Código Penal brasileiro: reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.



## O Combate ao Trabalho Escravo no Brasil

O combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo pode ser dividido a partir de linhas de ações que contemplam a prevenção, a assistência à vítima e a repressão. Contudo, esses diferentes tipos de ações não devem ser implementados de forma segmentada, mas sim coordenada para que contemplem uma concepção integrada do problema. A Organização Internacional do Trabalho estima que haja 20,9 milhões de pessoas em todo o mundo em condições de trabalho escravo. Desse total, 1,8 milhão estaria na América Latina e Caribe (ILO, 2012).

Sob essa perspectiva, analisamos as ações de combate ao trabalho escravo desenvolvidas pelo governo brasileiro. As políticas públicas nesse âmbito têm ênfase na fiscalização e, portanto, na repressão do problema. Desde 1995 — quando o Estado Brasileiro assumiu a existência do trabalho escravo no país — até 2011, mais de 43 mil pessoas foram libertadas de situações análogas a de escravidão.<sup>219</sup>

Em 1995, foi criado o Grupo Móvel de Fiscalização, equipe responsável por fiscalizar as condições de trabalho no Brasil. A iniciativa foi importante para o combate do trabalho escravo; contudo, ela não é suficiente para erradicar o problema. Primeiro porque a fiscalização não dá conta de cobrir todo o território do país devido à insuficiência de recursos humanos e financeiros: O número de auditores e outros profissionais<sup>220</sup> que compõem o grupo não basta para uma varredura nacional e a operação de fiscalização chega a custar R\$ 50 mil, de acordo com informações do Ministério do Trabalho e Emprego. Assim, uma inspeção do Grupo Móvel apenas é realizada a partir de uma denúncia consistente, geralmente oriunda de um trabalhador escravizado que conseguiu fugir do local de trabalho onde é explorado. Outro desafio para a fiscalização é o fato de grande parte dos casos de trabalho escravo — especialmente o rural — se encontrar em locais de difícil acesso. Nesses casos, os grupos se deslocam por dias, em operações sigilosas, até alcançar o local de trabalho denunciado (Repórter Brasil, 2007). Em segundo lugar, a fiscalização não consegue incidir em todas as esferas do problema, como veremos a seguir.

219 - O dado é gerado pela Comissão Pastoral da Terra a partir das denúncias que a entidade recebe, confrontadas aos dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho e notícias da imprensa, quando efetivamente confirmadas. As atualizações dessa informações podem ser encontradas em: <[www.reporterbrasil.org.br/conteudo.php?id=3](http://www.reporterbrasil.org.br/conteudo.php?id=3)>.

220 - Além dos auditores fiscais do trabalho, vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, a Polícia Federal; os procuradores do trabalho, do Ministério Público do Trabalho e os procuradores da República, compõem o Grupo Móvel de Fiscalização.

Quando a vítima do tráfico de pessoas é resgatada, seus direitos foram violados e, em geral, ela teve que enfrentar experiências traumáticas. O trauma da exploração deixa sequelas sem precedentes na vida do indivíduo. Não por acaso, a assistência à vítima tem sido uma dimensão a ser tratada com muito cuidado, especialmente por entidades da sociedade civil. Vale mencionar o trabalho da Comissão Pastoral da Terra (CPT) nesse âmbito, por meio da sua campanha *De Olho Aberto para não Virar Escravo*. A organização acolhe os trabalhadores que chegam às sedes para denunciar a situação de exploração a que estavam submetidos. Quando as equipes da CPT têm fortes indícios de que o caso relatado pelo trabalhador é uma situação de trabalho escravo, a denúncia é encaminhada ao Ministério do Trabalho e Emprego, em Brasília, que será responsável por designar uma equipe do Grupo Móvel para a fiscalização. Em geral, o trabalhador é assistido pela CPT, que lhe providencia abrigo e ajuda de custo até a chegada do Grupo Móvel à propriedade denunciada.<sup>221</sup>

Outra entidade da sociedade civil que se tornou referência pelo seu atendimento ao trabalhador é a organização não governamental Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán,<sup>222</sup> localizada na cidade maranhense de Açailândia. Além das ações de prevenção, como promoção de atividades culturais, conscientização e mobilização da comunidade, a entidade presta assistência social e jurídica gratuita a trabalhadores libertos e desenvolve alternativas econômicas que prezam a autonomia e a cooperatividade dos indivíduos, tendo em vista o conceito de trabalho decente.

O apoio ao trabalhador liberto é fundamental não apenas por questões de proteção e segurança contra o explorador, mas também para evitar que ele volte a ser aliciado e, então, escravizado, completando o que chamamos de ciclo do trabalho escravo.

A pessoa que retorna ao seu local de origem após a experiência de ser traficada carrega consigo um estigma devastador. No caso de mulheres vítimas da exploração sexual, o preconceito costuma ser grande pela comunidade de origem e, muitas vezes, pela própria família. Os homens libertados são consumidos pela vergonha de retornarem sem dinheiro suas

---

221 - Ver informações a respeito da campanha De Olho Aberto para não Virar Escravo, da CPT, dedicada ao combate do trabalho escravo no Brasil. Disponível em: <[www.cptnacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=195:campanha-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo&catid=6:trabalho-escravo->](http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=195:campanha-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo&catid=6:trabalho-escravo->)>.

222 - Ver informações a respeito da organização não governamental em: <[www.cdvdhacai.org.br](http://www.cdvdhacai.org.br)>.

casas e terem sido humilhados nos locais de trabalho; não raro, eles não suportam o constrangimento e decidem nunca mais voltar para o local de origem e acabam caindo no mundo.

Já as ações de prevenção também são onerosas e exigem capacidade de coordenação por parte de quem as executa. Contudo, elas cobrem dimensões do combate ao trabalho escravo que não seriam contempladas pela repressão e pelo atendimento à vítima, porque incidem quando o problema já se concretizou. A prevenção é importante porque possibilita que a potencial vítima de aliciamento não caia na rede do tráfico. Além de evitar que o indivíduo passe por essas experiências, como já mencionado, a prevenção tem a possibilidade de desestabilizar uma prática sistemática de violação de direitos humanos, porque as suas ações são capazes de incidir na estrutura originária do problema. Para isso, é preciso observar as condições que propiciam a existência do trabalho escravo no país.

No Brasil, as causas desse fenômeno no meio rural são consequência direta da organização fundiária<sup>223</sup> (Leal, 1978). A forma contemporânea de escravidão não prende suas vítimas a correntes, mas continua lhes negando o direito à dignidade e à liberdade. O legado escravista e a estrutura agrária deixaram raízes profundas na organização social do campo: a concentração de terra piora a situação de vulnerabilidade socioeconômica de milhares de trabalhadores que, diante da falta de opções, se veem obrigados a aceitar condições de vida e de trabalho desumanas em carvoarias e na agropecuária, por exemplo. O desenvolvimento econômico, prometido pelo governo e pelo setor privado, por meio da construção de grandes empreendimentos e da alta produtividade do setor agropecuário, tampouco melhorou o acesso a direitos sociais dessas pessoas, o que torna o exercício da cidadania ainda esteja distante da realidade de grande parte da população brasileira.<sup>224</sup> O resultado disso é a naturalização das relações de dominação e exploração cujas causas remetem ao período colonial.

Os pequenos proprietários, muitas vezes, são obrigados a deixar ou vender suas terras por pressão imobiliária ou mesmo sob ameaças. Hoje, 43%

223 - Em 1534, a Coroa Portuguesa se declarou proprietária das terras que hoje é o Brasil. Criou, então, as capitânias hereditárias, que eram grandes porções de terras, e as cede a 15 nobres portugueses, constituindo assim os primeiros latifúndios na colônia.

224 - Sobre o processo de construção da cidadania no Brasil, ver CARVALHO, 2002.

do total da área de propriedades rurais são ocupadas por latifúndios (mais de 2 mil hectares), ou seja, são 39 mil propriedades em 254 milhões de hectares. Por outro lado, as pequenas estão em apenas um quarto do total da área de propriedades rurais: são quase cinco milhões em 147, 5 milhões de hectares (Feliciano, 2010).

O resultado é a formação de um contingente de mão de obra barata e descartável, cuja reposição é sempre abundante. Diante disso, os péssimos salários e a exploração passam a ser uma realidade aceita e até mesmo naturalizada. Quando não se vislumbra alternativa a não ser se submeter a essa situação, parece não ser mais possível rejeitá-la e nem contestá-la.

Não por acaso, é possível identificar um padrão do perfil das vítimas do tráfico de pessoas para o trabalho escravo. A maioria são homens (96%), afrodescendentes e vivem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, além de ter uma trajetória de vida marcada por violações. No geral, frequentaram pouco a escola (não são alfabetizados ou têm o Ensino Fundamental incompleto), já que começaram a trabalhar desde cedo;<sup>225</sup> e cerca de 80% tem entre 18 e 44 anos, ou seja, estão no vigor da força física, requisito para enfrentar os pesados trabalhos para os quais são aliciados. No Brasil, os trabalhadores escravos são nascidos nos estados do Maranhão (28,31%), Pará (7,87%), Bahia (7,68%), Mato Grosso do Sul (7,47%) e Piauí (6,67%; OIT, 2011).

Os aliciadores costumam estar atentos às características das vítimas em potencial porque sabem que as pessoas em situação de vulnerabilidade tendem a aceitar a oferta de emprego e, posteriormente, a não contrariar a relação de exploração. No caso das mulheres traficadas para o mercado do sexo, os seus aliciadores são pessoas próximas que inspiram confiança; os exploradores costumam ameaçar as vítimas dizendo que as suas famílias sofrerão represálias caso tentem fugir ou denunciar a situação.

---

225 - A pesquisa Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil, publicada pela OIT entrevistou 121 trabalhadores resgatados de dez fazendas (PA, MT, BA e GO) entre 2006 e 2007. O estudo verificou que, em média, esses homens haviam começado a trabalhar aos 11 anos de idade e praticamente todos (92,6%) tinham iniciado a vida profissional antes dos 16 anos. Esses números indicam a estreita relação entre trabalho infantil e trabalho escravo. No Brasil, 4,3 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos estão trabalhando, segundo os dados de 2009 do IBGE. É preciso lembrar que, em geral, essas famílias em que os filhos começam a trabalhar desde cedo, já enfrentam uma realidade de não ter acesso à escola, emprego ou moradia digna. Uma situação que tende a se perpetuar com crianças e adolescentes que crescem sem conhecer seus direitos. É importante saber diferenciar a ajuda que uma criança ou adolescente pode dar à família com as tarefas de casa ou da roça e o uso de mão de obra infantil. No segundo caso, meninos e meninas têm a responsabilidade de prover o sustento da família, o que os obriga a assumir de forma precoce o papel de um adulto, comprometendo uma fase importante de seu desenvolvimento físico, intelectual e psicológico. De acordo com a legislação brasileira, está proibido qualquer tipo de trabalho para menores de 14 anos. A partir dos 14 aos 16 anos, admite-se o trabalho como aprendiz e, de 16 a 18, vetam-se serviços insalubres.

Até pouco tempo, o trabalho escravo e o tráfico de pessoas eram fenômenos que pareciam ter lugar apenas em regiões remotas do país. Nos últimos anos, os crimes têm sido encontrados com frequência nas cidades urbanizadas e industrializadas; a exploração tem se adaptado aos moldes das atividades econômicas desses locais, seja indústria têxtil, na construção civil ou na prostituição. Importante ressaltar que se há um mercado de gente significa que há quem venda e, especialmente, quem compre o produto comercializado. O tráfico de pessoas atende, portanto, a uma demanda de consumo que sempre existiu.

Em agosto de 2011, foi flagrado o uso de trabalho escravo na produção de roupa para a marca internacional Zara, da empresa espanhola Inditex. Em uma das operações do Ministério do Trabalho e Emprego,<sup>226</sup> que fiscalizou tecelagens subcontratadas de uma das principais fornecedoras da rede, 15 imigrantes aliciados na Bolívia e no Peru, incluindo uma adolescente de apenas 14 anos, foram libertadas de condições análogas a de escravidão em duas oficinas na cidade de São Paulo. O quadro encontrado pelos agentes do poder público, e acompanhado pela *Repórter Brasil*, incluía contratações ilegais, trabalho infantil, condições degradantes, jornadas exaustivas de até 16 horas diárias, além do cerceamento de liberdade. As vítimas não podiam deixar o local de trabalho devido à cobrança irregular de dívida (*truck system*) e à proibição de saída sem prévia autorização<sup>227</sup> (PYL, B., HASHIZUME, M., 2011).

Na seção seguinte, apresentamos as ações de prevenção desenvolvidas pela ONG Repórter Brasil.

---

226 - A investigação da SRTE/SP — que culminou na inspeção realizada no final de junho de 2011 — se iniciou a partir de uma outra fiscalização realizada em Americana, no interior de SP, em maio de 2011. Na ocasião, 52 trabalhadores foram encontrados em condições degradantes; parte do grupo costurava calças da Zara (PYL, B. e HASHIZUME, M., 2011).

227 - Sobre outros casos de trabalho escravo na indústria têxtil no Brasil, ver “Especial: flagrantes de Trabalho Escravo na Indústria Têxtil no Brasil”, da Agência de Notícias Repórter Brasil. Disponível em: <[www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2084](http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2084)>.

## O Programa *Escravo, Nem Pensar!*

*“A formação abriu-me os olhos para uma disparidade que ainda está presente na sociedade contemporânea, apontando os meios para prevenir e combater o trabalho escravo”.*

Professora participante da formação do programa **Escravo, nem pensar!** da Repórter Brasil em Eldorado dos Carajás (PA), em junho de 2012.

Desde 2004, a Repórter Brasil, por meio do programa *Escravo, nem pensar!*,<sup>228</sup> realiza ações de educação para prevenção ao tráfico de pessoas e trabalho escravo. O objetivo é diminuir o número de casos de aliciamento para o trabalho escravo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

O programa nasceu em resposta às demandas do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, documento elaborado por representantes do poder público, da sociedade civil e de organismos internacionais e lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em março de 2003. Na segunda edição do Plano, lançado em setembro de 2008, o *Escravo, nem pensar!* foi incluído nominalmente, por decisão unânime dos membros da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae).<sup>229</sup>

Para o programa, a difusão do conhecimento a respeito desses problemas é uma das formas eficazes para erradicá-los, porque, além de informar os indivíduos, é possível promover a mobilização por meio de iniciativas realizadas pelas próprias comunidades. Suas atividades já alcançaram 118 cidades dos estados da Bahia, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Piauí e Tocantins em que foram identificadas comunidades vulneráveis ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo.

228 - O programa teve início em 2004 graças a uma parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Ele é considerado pelo Governo Federal e por entidades participantes da Conatrae o primeiro programa de prevenção à escravidão de âmbito nacional. O programa tem sua sede localizada em São Paulo e em Araguaína (TO).

229 - Diz a meta de número 41 do Plano: “Promover o desenvolvimento do programa ‘Escravo, nem pensar!’ de capacitação de professores e lideranças populares para o combate ao trabalho escravo, nos estados em que ele é ação do Plano Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo”.



Uma das principais ações do programa são as formações destinadas a um grupo com grande potencial multiplicador de informação: os educadores da rede pública de ensino. Os professores estão em constante contato com os estudantes jovens e adultos, que, por estarem no vigor da força física, são os mais visados pelos aliciadores para realizarem trabalhos pesados, como a derrubada de floresta e abertura de pastagens. Os alunos, por sua vez, também são pontos de disseminação de informação, pulverizando o conteúdo que obtiveram na escola para seus familiares e o restante da comunidade. As formações também incluem lideranças comunitárias que, em geral, alcançam os trabalhadores rurais e suas famílias. Entre 2004 e 2012, o *Escravo, nem pensar!* realizou formações em 50 municípios<sup>230</sup> considerados vulneráveis ao tráfico de pessoas e à exploração do trabalho escravo.

Durante as formações, o tema do trabalho escravo é contextualizado à realidade local e relacionado a outros processos, como a migração, o desenvolvimento econômico, a destruição de biomas e o seu processo histórico. A partir de uma metodologia que prima a relação dialógica com os participantes, os conteúdos são trabalhados pelos educadores do programa com o objetivo de lidar com o conhecimento latente, fruto da experiência e das vivências do público. Não se trata, portanto, de trazer novos conceitos somente, mas principalmente de refletir sobre uma visão de mundo sobre elementos que já fazem parte do repertório dessas pessoas. A partir disso, o conteúdo com o qual o programa trabalha ganha sentido e encontra lugar na realidade local e, assim, os participantes tendem a se engajarem na luta contra o problema apresentado porque compreendem que essa violação tem impacto direto e negativo em suas vidas.

Essa metodologia é elaborada pela própria equipe do programa e atualizada constantemente de acordo com as transformações que os temas discutidos sofrem ao longo do tempo. As formações são, portanto, elas próprias fonte de renovação dessa metodologia, pois é o momento em que a equipe tem a oportunidade de ir a campo: o contato com o público e a visita ao município da formação fornecem o material empírico que oxigena a teoria.

---

230 - A formação tem 40 horas e dura cinco dias. A organização logística é feita, em geral, em parceria com a secretaria municipal de educação, que é responsável por divulgar a formação nas escolas. A partir disso, os educadores interessados se inscrevem e a equipe do programa seleciona, em média, 50 educadores de escolas das zonas rural e urbana do município para participar da formação. Eles podem lecionar para qualquer série e qualquer disciplina. Após as formações, a equipe retorna à cidade três vezes num período de seis meses para acompanhar as ações desenvolvidas e os resultados alcançados.



No primeiro semestre de 2012, o programa realizou formações nas cidades de Rio Maria e Eldorado do Carajás, localizadas no sul do estado do Pará.<sup>231</sup> As duas cidades se encontram no “arco do desmatamento”, região de avanço da fronteira agrícola sobre a floresta amazônica.<sup>232</sup> Durante os anos de 1990, os dois municípios foram palco de violentos conflitos agrários que resultaram no assassinato de lideranças e em sérias violações de direitos humanos.

Em Rio Maria, também no Pará, João Canuto, com seus dois filhos, e Expedito Ribeiro, presidentes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, foram mortos em emboscadas planejadas por fazendeiros, políticos e empresários em 1985 e 1991, respectivamente. Em Eldorado dos Carajás, ainda é presente na memória da população local a chacina em que morreram 19 sem-terras por repressão da Polícia Militar do Pará em 1996. Nas duas formações, os participantes compartilharam suas experiências e depoimentos a respeito desses episódios. A trajetória de conflito dos municípios ainda é muito presente na própria história de vida das pessoas. Em Eldorado, por exemplo, professores tinham sido testemunhas do massacre na Curva do S. Já em Rio Maria, duas das professoras eram filhas das lideranças assassinadas. Além de familiaridade com o tema de direitos humanos, o público contribuiu para a construção de abordagens sobre os conteúdos do encontro. Rio Maria, por exemplo, é um município emancipado há 30 anos apenas; assim, a quantidade de migrantes, especialmente do Maranhão, é muito grande; entre os professores participantes, apenas quatro eram riomarienses. Quando o tema de migração foi discutido no encontro, muitos se emocionaram e compartilharam com entusiasmo as suas histórias.

Essas são algumas passagens que exemplificam a forma como a metodologia do programa é construída. O público é mais do que espectador e aprendiz: ele se torna coautor desse processo educativo, porque a sua contribuição não apenas enriquece o trabalho do programa, mas é essencial para que haja lastro entre o aspecto teórico (a metodologia) e o terreno empírico (o município e a sua comunidade).

231 - No ranking nacional dos municípios flagrados com trabalho escravo entre 2000-2011, Eldorado dos Carajás ocupa o 26º lugar, com 19 casos e 105 trabalhadores libertados, e Rio Maria ocupa o 32º lugar, com 17 casos e 155 trabalhadores libertados (fonte: CPT/MTE-SIT, 2012).

232 - O desmatamento é uma das principais consequências disso, enquanto grandes monoculturas e pastagens tomam o seu lugar. A região é conhecida pelos conflitos agrários motivados pelas disputas de terra entre grandes latifundiários e a população local. A violência no campo deixou um rastro de morte e temor com os assassinatos de lideranças sociais, como a missionária Dorothy Stang, morta em 2005.

O *Escravo, nem pensar!* cumpre seu objetivo quando, a partir desse conhecimento latente, consegue agregar o conteúdo e apresentar possibilidades para esses educadores e lideranças promoverem ações de combate ao problema. O desafio do programa é estimular a comunidade a perceber que os direitos devem ser respeitados e, para isso, é preciso compreender que determinados processos — arraigados naquela realidade — não devem ser encarados como naturais e, muito menos, aceitos.

Ainda que o trabalho escravo,<sup>233</sup> aliciamento<sup>234</sup> e tráfico de pessoas<sup>235</sup> sejam tipificados como crimes na legislação brasileira, nem sempre é simples desconstruir paradigmas reafirmados há séculos. A apresentação do outro lado da moeda, muitas vezes, se contrapõe ao discurso de desenvolvimento e do progresso econômico utilizado tanto pelo governo como pela iniciativa privada quando se iniciam a construção de grandes empreendimentos e a expansão das atividades agropecuárias que, em tese, dinamizam a economia local por meio da criação de postos de trabalho, aumento da receita e o poder de consumo.

A análise da violência e da socioeconomia nas diferentes fronteiras de ocupação e desmatamento da Amazônia (não florestal, desmatada, sob pressão e florestal) fortalece a tese de que o desenvolvimento econômico segue o padrão *boom-colapso* como proposto por Schneider et al (2000). Ou seja, no curto prazo, os indicadores econômicos (PIB e emprego) crescem e o IDH é favorecido pela geração de renda e atração de imigrantes. Mas os custos são altos: violência, degradação das florestas e desmatamento (Celentano, D. e Veríssimo, A., 2007)

Por isso, o programa tem como proposta desconstruir algumas relações e processos já consolidados nessas comunidades por meio da reflexão. Esse despertar consciente é a oportunidade para que a comunidade proponha iniciativas de combate ao trabalho escravo de forma autônoma e criativa.

Apesar de os educadores terem o potencial de permear os seus ambientes de trabalho com a temática trabalhada durante as formações, levando para o seu cotidiano propostas de atividades, nem sempre a escola, enquanto instituição formal, é capaz de ser flexível o suficiente para absorver essa nova demanda

---

233 - Ver art. 149 do Código Penal

234 - Ver art. 207 do Código Penal.

235 - Ver arts. 231 e 231-A do Código Penal.

em seu currículo. Diante disso, o programa considera que a participação de gestores de educação nesse processo é fundamental. Por meio deles, é possível formar mais educadores e fazer com que o tema seja inserido na escola por vias institucionais, seja pelo planejamento anual escolar, seja pela inclusão do tema nos currículos formais. Hoje, os gestores já são incluídos nas formações, mas o programa tem se dedicado a desenvolver uma metodologia específica para esse novo público desde o início de 2012.

Às formações, somam-se ainda outras iniciativas que complementam as ações do programa, como a publicação de materiais temáticos — instrumentos fundamentais para desenvolvimento e aprofundamento da metodologia do *Escravo, nem pensar!* — e o apoio pedagógico e financeiro a iniciativas culturais, educacionais e políticas que visem ao combate do trabalho escravo.

A finalidade de todas essas ações do programa é, por meio da informação e da reflexão, apresentar possibilidades de atuação e resistência. O engajamento dos atores sociais deve promover a mobilização da comunidade que pode partir da escola, mas que deve transcender os seus muros. A autonomia das comunidades é a possibilidade de desestruturar as práticas arraigadas e rejeitar modelos impostos de desenvolvimento que usurpem e explorem a região sem nada deixar em troca.

### **Considerações Finais**

Para o combate do tráfico de pessoas para exploração do trabalho escravo é necessário desenvolver ações que contemplem os eixos de prevenção, assistência à vítima e repressão a essa prática criminosa. Coordenadas, o efeito de cada uma delas é potencializado, especialmente quando são empreendidas de forma coordenada pelo Estado e pela sociedade civil.

Neste artigo, destacamos o trabalho de prevenção realizado pela *Repórter Brasil* por meio de seu programa *Escravo, nem pensar!* em comunidades vulneráveis ao aliciamento e ao trabalho escravo. Durante oito anos, o programa tem desenvolvido e aplicado uma metodologia própria e inédita para se trabalhar com a temática com os educadores da rede pública de ensino e lideranças sociais. O objetivo é disseminar a informação sobre o problema e estimular a reflexão das populações locais sobre problemáticas da

região por meio de ações educativas, que levem em consideração o repertório de seu público: educadores, gestores da área de educação e lideranças sociais.

O trabalho da *Repórter Brasil* visa ao engajamento e à mobilização de atores sociais para o combate do tráfico de pessoas para exploração do trabalho escravo, conferindo assim autonomia às comunidades e, conseqüentemente, reduzindo a sua vulnerabilidade frente à exploração. O programa *Escravo, nem pensar!* desenvolve e aprimora a sua metodologia de trabalho tendo em vista as dinâmicas atuais relacionadas ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo. Contudo, ainda que esses processos sejam constantemente adaptados à contemporaneidade, as suas causas são antigas. Enquanto elas continuarem existindo, os esforços para a erradicação dessas duas práticas serão em vão, por isso é pressuposto do programa incidir nos alicerces que balizam os modelos de produção, cujos efeitos atingem diretamente as relações de trabalho.

## Referências Bibliográficas

CARVALHO, J. M. 2002. **Cidadania no Brasil**: O Longo Caminho. RJ: Civilização Brasileira.

CELENTANO, D., VERÍSSIMO, A. 2007. **O Avanço da Fronteira na Amazônia**: Do Boom ao Colapso. O Estado da Amazônia - Indicadores, 48. Belém: Imazon.

FELICIANO, Carlos Alberto (coord). **DATALUTA** - Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório 2010. Presidente Prudente: NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - FCT/ UNESP, 2011. Disponível em: <[www2.fct.unesp.br/nera](http://www2.fct.unesp.br/nera)>. Acesso em 19/07/2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. 2012. **Global Estimate of Forced Labour - Executive Summary**. Disponível em: <[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_181953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_181953.pdf)>. Acesso em 19/07/2012.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Voto e Enxada**: O Município e o Regime Representativo no Brasil. 4ª ed. SP: Alfa-Omega, 1978.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. 2011. **Perfil dos Principais Atores Envolvidos no Trabalho Escravo Rural no Brasil**. Brasília, OIT. Disponível em: <[www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced\\_labour/pub/perfil\\_atores\\_rev\\_632.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/perfil_atores_rev_632.pdf)>. Acesso em 19/07/2012.

PYL, B. E HASHIZUME, M. 2011. **Roupas da Zara são fabricadas com mão de obra escrava**. Agência de Notícias da Repórter Brasil. 16/08/2011. Disponível em: <[www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1925](http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1925)>. Acesso em 19/07/2012.

REPÓRTER BRASIL. 2007. **Escravo, Nem Pensar!** Como Abordar o Tema do Trabalho Escravo na Sala de Aula e na Comunidade. SP: Repórter Brasil.

SUZUKI, Natália. **Escavidão da Era Moderna. Problemas Brasileiros**, nº 401, set/out. 2010. Disponível em: <[www.sescsp.org.br/sesc/revistas\\_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao\\_Id=381&Artigo\\_ID=5874&IDCategoria=6752&reftype=1&BreadCrumb=1](http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=381&Artigo_ID=5874&IDCategoria=6752&reftype=1&BreadCrumb=1)>. Acesso em 19/07/2012.

**UNITED NATIONS. 2000. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. United Nations Office on Drugs and Crimes.**

\_\_\_\_\_. **2009. Global Report in Trafficking in Persons.** United Nations Office on Drugs and Crimes. Disponível em: <[www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf)>. Acesso em 19/07/2012.

\_\_\_\_\_. **2010. Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation.** Disponível em: <[www.unodc.org/documents/publications/TiP\\_Europe\\_EN\\_LORES.pdf](http://www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_EN_LORES.pdf)>. Acesso em 19/07/2012.

\_\_\_\_\_. **2012. Especial: flagrantes de trabalho escravo na indústria têxtil no Brasil.** Agência de Notícias da Repórter Brasil. Disponível em: <[www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2084](http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2084)>. Acesso em 19/07/2012.

\_\_\_\_\_. **2012b. Escravo, Nem Pensar! - Uma Abordagem Sobre Trabalho Escravo Contemporâneo na Sala de Aula e na Comunidade.** SP: Repórter Brasil. 2ª edição atualizada (no prelo).





## **8. ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE LEI 2.845/2003**

***Fábio Ramazzini Bechara***<sup>236</sup>

236 – Promotor de Justiça em São Paulo. Secretário-Executivo do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado. Representante do Ministério Público dos Estados no Grupo de Trabalho Interministerial criado para a elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2011. Doutor em Direito pela USP.

## Introdução

O objeto do presente ensaio é analisar criticamente o Projeto de Lei 2.845, de 2003, de iniciativa dos deputados federais Nelson Pellegrini e Orlando Fantazzini, cujo momento da propositura antecedeu a própria ratificação da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e os seus respectivos protocolos, notadamente o protocolo relativo ao tráfico de pessoas e o protocolo relativo ao contrabando de migrantes, o que por si só já é digno de reconhecimento pela preocupação e interesse revelados.

A discussão que se ora se pretende iniciar tem como objetivo formular algumas reflexões e ao mesmo tempo sugerir possíveis encaminhamentos, sem esgotar o tema, por óbvio. Por essa razão, optamos por destacar partes do texto, ao invés de uma leitura global do projeto.

### **Das Terminologias e o Objetivo da Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

O projeto de lei infraconstitucional tem como objetivo regulamentar os termos do Protocolo Adicional das Nações Unidas que versa sobre o tráfico de pessoas, com maior ênfase para a exploração sexual de mulheres e o tráfico de crianças e adolescentes.

O art. 1º dispõe sobre a necessidade de articulação e cooperação entre todos os entes da federação para a prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como estimula a criação de uma grande rede envolvendo, inclusive, a sociedade civil, com o objetivo de tornar a atuação do Estado mais efetiva.

O art. 2º traz uma série de definições extraídas do texto da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional e dos seus protocolos. Assim, o texto define tráfico de pessoas, tráfico interno, organização criminosa, tráfico para fins de trabalho ou serviços forçados, tráfico para fins de escravidão ou servidão, tráfico para fins de remoção de órgãos, bem como reconhece os documentos internacionais em questão como parte integrante do sistema jurídico nacional.

O primeiro aspecto a ser enfatizado nos dispositivos citados é a não conveniência de incluir no texto os conceitos mencionados, seja porque gera a impressão de que o tema se esgota em tais definições, o que não é verdade, seja porque tais conceitos são dinâmicos e tomam formas ou configurações variadas no transcorrer do texto. Por exemplo, o tráfico de pessoas tem como objetivo final a exploração ilegal, seja a sexual, a escravidão, a extração de órgãos ou qualquer outra hipótese semelhante. Qualquer restrição ou limitação à modalidade de exploração afasta, ao menos em princípio, a possibilidade de abranger outras hipóteses de exploração ilegal que venham a surgir ao longo do tempo.

O segundo aspecto refere-se ao processo legislativo para a incorporação dos textos internacionais, que não é por meio de uma lei ordinária como pretendeu o projeto, mas sim por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional seguido de decreto presidencial. Uma coisa é o legislador incorporar no texto da legislação ordinária expressões dos textos das convenções ou regulamentar os seus dispositivos, outra totalmente diferente é o reconhecimento de seu valor normativo, que obrigatoriamente se dá por meio do decreto legislativo.

### **Das Medidas de Prevenção**

Os artigos 3º e seguintes dispõem sobre as medidas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas, novamente reforçando a responsabilidade compartilhada entre todos os entes da federação, por meio de uma série de ações, por exemplo: a cooperação, por meio das autoridades locais de cada Estado da Federação, da assistência para a consecução de diligências judiciais e administrativas, obtenção de provas e demais atos processuais necessários ao cumprimento dos objetivos desta lei; a cooperação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário; a integração dos ações entre os entes da Federação e organismos estrangeiros; a articulação com organizações governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, para a formação e ampliação da rede sociopolítica do sistema nacional de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos; a proteção das vítimas de tráfico de seres humanos; o apoio institucional e material aos centros de referência para a assistência jurídica e psicossocial às vítimas do tráfico de seres humanos; a proteção da intimidade e da identidade das vítimas, incluindo o sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos relativos a esse tráfico; o estabelecimento de

mecanismos de intercâmbio de experiências, informações sobre legislação nacional e internacional, jurisprudência, práticas administrativas, estatísticas e modalidades que tenham assumido o tráfico de seres humanos; a realização de pesquisas acerca do tráfico de seres humanos; a realização de campanhas educativas e de mobilização social para a efetiva prevenção ao tráfico de seres humanos; a criação de canais telefônicos e de sites na Internet para recebimento de denúncias; o treinamento de agentes públicos e da sociedade civil envolvidos na prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos; e a criação e manutenção de um banco de dados específico sobre tráfico de seres humanos.

A questão que se coloca, todavia, sob a perspectiva da prevenção ao tráfico de pessoas não é somente por meio de uma intervenção qualificada que proporcione o acolhimento da vítima, a responsabilização dos criminosos e a sensibilização em relação ao tema, mas principalmente pela efetiva identificação das causas que propiciam o tráfico propriamente dito. Isso significa dizer que a ação preventiva do Estado não pode estar direcionada somente para evitar que a vítima seja novamente vitimada, mas evitar o surgimento de novas vítimas.

O tráfico de pessoas, desde os tempos dos navios negreiros, sempre esteve associado à violência de gênero, raça, etnia e a todas as formas de violação de direitos humanos que possuem como característica comum a colocação da vítima em situação de vulnerabilidade ou risco.

Tanto menos qualificada a intervenção do Estado para romper o ciclo da violência, tanto maior a intensidade da violação e maior a probabilidade do aliciamento das vítimas de violência para que estas se tornem igualmente vítimas do tráfico de pessoas.

A assunção desta correlação entre violação de direitos humanos e tráfico de pessoas parece-nos essencial do ponto de vista não somente da compreensão das dimensões do problema, mas acima de tudo, do ponto de vista estratégico, a possibilitar a atuação mais sinérgica e precisa do Estado, permitindo que todos os atores que intervêm nessa cadeia consigam se visualizar e dimensionar o papel que devem protagonizar, seja na saúde, educação, assistência social ou no sistema de justiça.

## Das Responsabilidades - Criação do Sistema Nacional

O projeto, nos artigos 4º e seguintes, prevê a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, definido como conjunto de medidas adotadas, isoladas ou cumulativamente, pela União, em cooperação com os estados, Distrito Federal, municípios e organismos nacionais e internacionais, a fim de prevenir e reprimir o tráfico de seres humanos.

O art. 5º cuida da composição do referido sistema e os artigos. 6º e seguintes definem as responsabilidades e competências dos referidos órgãos, que são o Comitê Interinstitucional Nacional, os Comitês Interinstitucionais dos estados; o Órgão Executor Federal; os Centros de Referência e a Rede Sócio/Política.

O que merece destaque na proposta em questão é a clara preocupação em dar capilaridade à polícia nacional de prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio da sua interiorização e apropriação pelos estados e municípios na formulação da política regional e local.

A formatação dos referidos órgãos revela o traço peculiar da política, que é a transversalidade do tema, seu caráter multidisciplinar, que pressupõe a articulação, o envolvimento e a integração dos mais variados atores públicos, privados e o terceiro setor.

Tão importante quanto conceber esse modelo de atuação ampliada é reforçar a necessidade de uma coordenação e gerenciamento quanto ao fluxo de trabalho e execução das ações que integram a política, seja pela definição clara dos objetivos, seja pela sua mensuração a partir da criação de indicadores consistentes e confiáveis.

Talvez a crítica e o encaminhamento que se possa fazer em relação a este capítulo do projeto seja o excesso de detalhamento sobre quais seriam esses órgãos. O que poderia ser feito é a simplificação dentro conceito de rede, cuja regulamentação deverá ser realizada pelo Poder Executivo dentro de um determinado prazo. O excesso de detalhes numa lei nacional gera o risco do engessamento e desatualização, além da provável maior dificuldade de operacionalização, principalmente em termos orçamentários.

Por outro lado, o aspecto a ser destacado no conjunto de dispositivos abrangidos pelo sistema nacional é a clara preocupação em dotar o Estado de equipamentos públicos adequados a dar à vítima o atendimento necessário e ao mesmo tempo proporcionar sua reinserção social.

Dentro ainda do capítulo relativo ao sistema nacional, o projeto prevê uma série de sanções administrativas ao estabelecimento público, com comprovado envolvimento nos crimes de que trata a lei, que poderá ser desautorizado temporária ou permanentemente a funcionar. No caso da instituição particular, a autoridade competente poderá multá-la em 200 a 360 dias-multa e, em caso de reincidência, poderá ter suas atividades suspensas temporária ou definitivamente, sem direito a qualquer indenização ou compensação por investimentos realizados.

Acreditamos que as sanções acima mencionadas não estão dispostas de forma adequada e estão incompletas. Isso porque o estabelecimento público pode ser federal, estadual e municipal e a autonomia política e administrativa dos entes federativos impede a invasão de competência. Além do mais, faltou dispor sobre a responsabilidade do ente federativo na hipótese de não cumprir as suas responsabilidades em relação ao tráfico de pessoas, por exemplo, criando restrições para o repasse de recursos públicos.

### **Dos Efeitos Penais**

O art. 11 altera o art. 231 do Código Penal brasileiro para definir o tráfico de pessoas como o ato de promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa, com ou sem consentimento, que venha exercer a prostituição, ou sua saída para exercê-la no estrangeiro. A pena cominada é de reclusão, de três a seis anos, e multa. O parágrafo único prevê que incorrerá na mesma pena, se o tráfico tiver como objetivo submeter a vítima a trabalho forçado, escravatura ou remoção de órgãos. O art. 12 define o tráfico interno, criando o art. 231-A, como o ato de promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoa, com ou sem consentimento, que venha exercer a prostituição, com pena de reclusão de dois a cinco anos e multa. Igualmente, estende as penas às hipóteses em que o tráfico tiver como objetivo submeter a vítima a trabalho forçado, escravatura ou remoção de órgãos. Foram criadas

hipóteses de aumento de pena no art. 231-B, em que será duplicada, nos crimes definidos neste Capítulo, sem prejuízo da pena correspondente a violência, se: a vítima é menor de dezoito de anos, ou incapaz de consentir; a vítima está sujeita à autoridade do agente, ou com ele mantém relação de parentesco; o agente comete o crime com o fim de lucro; o agente abusa do estado de abandono ou de extrema necessidade econômica da vítima; a vítima tiver sido submetida a cárcere privado.

O art. 13 altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais especificamente o art. 239, que trata do envio de criança ou adolescente ao exterior com a inobservância das formalidades legais ou com o fim de lucro.

O art. 14 também altera o Estatuto da Criança e do Adolescente para introduzir o art. 239-A, que cuida do rapto de criança ou adolescente, com ou sem consentimento desta, com o fim específico de remoção de órgão, tecido ou partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento.

O projeto ainda prevê a aplicação da Lei 9.613/98 — Lei de Lavagem de Dinheiro e da Lei 9.034/95 — Lei do Crime Organizado aos crimes de tráfico de pessoas.

Vamos às observações.

No que se refere ao tratamento jurídico-penal, o projeto poderia ter sido mais ousado, embora o Código Penal tenha sido alterado no ano de 2009 pela Lei 12.015 e parte das modificações prevista no projeto esteja prejudicada, como a própria definição do tráfico interno ou ainda as modificações do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Há duas possibilidades de regulação jurídico-penal. A primeira delas seria prever os tipos penais no próprio projeto de lei, concentrando os crimes relativos ao tráfico de pessoas na legislação especial e revogando os dispositivos respectivos do Código Penal. A segunda possibilidade é concentrar os tipos penais na legislação penal comum.

Na hipótese de manutenção dos tipos penais na legislação penal comum, a alteração implicaria não somente a adequação dos tipos penais vigentes e respectivas penas, mas principalmente o reposicionamento na legislação do capítulo do tráfico de pessoas.



Entre as alterações desejadas a primeira delas seria a criação do capítulo dos crimes contra a dignidade da pessoa humana, em que o crime de tráfico de pessoas é uma das espécies, assim como o contrabando de migrantes, a tortura, entre outras.

Com efeito, ainda, outra modificação importante seria a simplificação do tipo penal relativo ao tráfico de pessoas, de modo a prever o tráfico interno e o tráfico internacional, as hipóteses de exploração ilegal, como a sexual, o trabalho escravo, a remoção de órgãos.

A fragmentação do tratamento do tráfico de pessoas dificulta a compreensão do problema e conduz a distorções, principalmente no que se refere à quantidade da pena cominada.

A assunção do tráfico de pessoas como uma hipótese de grave violação aos direitos humanos torna secundária a diferenciação entre tráfico interno e internacional, por exemplo, assim como impõe a previsão no tipo penal de cláusula aberta que possibilite a inclusão de outras hipóteses de exploração ilegal, similares à exploração sexual, o trabalho escravo e a remoção de órgãos. As hipóteses de exploração ilegal não podem estar limitadas a estas três somente.

Mas o tratamento jurídico-penal poderia também ter contemplado questões de natureza processual, como, por exemplo, a aplicação do princípio da justiça universal ao tráfico de pessoas, por se tratar de uma hipótese de grave violação aos direitos humanos. No mesmo sentido, o projeto poderia ter contemplado a cooperação jurídica internacional entre os Estados com o propósito de tornar mais ágil e dinâmica a assistência, principalmente quando a vítima se encontrar em grave situação de risco, possibilitando, por exemplo, a cooperação mais imediata e direta entre órgãos de investigação.

### **Do Papel da Vítima**

No que se refere ao tratamento da vítima, o projeto prevê, de forma fragmentada, a assistência a ser prestada pelos centros de referência e que poderá ser dirigida ou estendida ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima, conforme o especificamente necessário em cada caso.

Esta assistência considerará a recuperação física, psicológica e social das vítimas, incluindo, se necessário, por meio da rede sociopolítica: orientação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece; assistência médica, psicológica e material; oportunidades de emprego, educação e formação. Tais medidas sempre terão por objetivo garantir a integridade física e psicológica das vítimas e a cooperação com o sistema de segurança e justiça.

Com efeito, ainda, o projeto também prevê, no art. 22, que as vítimas de crime de tráfico de pessoas, independentemente de colaborarem com a justiça, poderão ser atendidas pelos programas especiais de proteção a vítima e testemunhas que estão disciplinados pela Lei 9.807/99.

Primeiro aspecto a ser destacado é o fato de que o sistema normativo brasileiro ainda tem se mostrado muito acanhado ou mesmo assistemático no que se refere ao tratamento da vítima. Há evidentes avanços; por exemplo, a alteração do Código de Processo Penal em 2008, no capítulo das provas, em que o legislador deferiu à vítima uma diversidade de atendimento, como a assistência jurídica, social e de saúde, sempre que necessário. No mesmo sentido a Lei 9.807/99, que trata da proteção da vítima e testemunhas.

Ocorre que no caso do tráfico de pessoas a assistência à vítima traz algumas peculiaridades, o que impõe um tratamento diferenciado.

No tráfico de pessoas, a vítima não se considera como tal, muitas vezes entende que não é vítima, que não haveria qualquer ilegalidade, ou então se vê como cúmplice do próprio criminoso. Outra situação a ser considerada no tráfico de pessoas é a notificação da pessoa como vítima desse tráfico, que nem sempre ocorre — não somente pela ausência de um marco legal definido no Direito brasileiro, mas principalmente pela dificuldade de identificação de situações que quase sempre são invisíveis ou imperceptíveis como hipótese de tráfico.

Na realidade, a grande massa de pessoas que deveria ser contemplada como acolhimento, de modo a fazer com o sistema de prevenção e enfrentamento fosse efetivo, é formada pelas vítimas em potencial, ou seja, as pessoas que podem ser vítimas, mas pela sua condição de vulnerabilidade — no mais das vezes gerada por uma situação de violência qualquer — estão mais expostas ao aliciamento e ao tráfico propriamente dito.

## **Ministério Público e o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

O governo brasileiro, por intermédio do Ministério da Justiça, no ano de 2011 criou o grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A participação do Ministério Público como convidado deu-se por intermédio do Ministério Público Federal e do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, que representa todos os ministérios públicos dos estados e da União.

A formulação do II Plano revelou-se extremamente democrática, profunda nos debates e ousada nas proposições. Tomou por base as contribuições oriundas de diferentes setores sociais, pesquisadores, especialistas de campo de organizações sociais e gestores de políticas públicas. Foram realizados colóquios presenciais com públicos especializados, analisados documentos de acordos e marcos internacionais bi e multilaterais, revisadas pesquisas que trazem diagnósticos e recomendações, abertas consultas virtuais à sociedade em geral e realizadas plenárias livres em diferentes regiões do país. Tudo com o propósito de estabelecer uma perfeita simetria entre o que existe, o que se pretende e o que se pode efetivamente realizar.

Alcançou-se maior transversalidade do tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas dentro das principais políticas públicas do governo brasileiro. O tema se tornou mais conhecido internamente para as equipes e o processo construiu maior capacidade de liderança governamental sobre ele, além de ter fortalecido as relações para uma constituição mais formal de uma rede nacional de enfrentamento ao tráfico.

Importante ressaltar que o texto final, que ainda não foi aprovado, contempla ações que vão da construção do marco regulatório à definição das responsabilidades pelas diferentes áreas — saúde, educação, assistência, proteção à mulher, discriminação, sistema de justiça, entre outras —, com a definição das respectivas competências, compromissos, metas e objetivos, facilitando a compreensão de cada ator quanto ao seu papel nessa grande rede. E nesse contexto, o Ministério Público Brasileiro também foi inserido, não como líder das ações governamentais, por óbvio, mas principalmente como colaborador permanente de um universo de iniciativas que guardam pertinência com a missão constitucional de defesa intransigente dos interesses e dos direitos sociais.

## Conclusão

A comissão de juristas constituída pelo Senado Federal para elaborar o anteprojeto do novo Código Penal avançou em relação ao tratamento jurídico normativo do tráfico de pessoas ao criar o capítulo dos crimes contra os direitos humanos e ao mesmo tempo simplificar a redação que definiu o respectivo tipo penal.

No entanto, parece-nos que a regulação proposta ainda se mostra insuficiente e desprovida da adequação merecida, uma vez que novamente não se considerou a correlação existente entre o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, assim como não se permitiu, em razão da técnica redacional empregada, que o crime esteja caracterizado quando as condutas visarem a outras formas de exploração ilegal que não somente a exploração sexual, a remoção de órgãos ou o trabalho escravo.

Persiste o desafio e o Projeto de Lei 2.845/2003, com as adequações e atualizações necessárias, pode e deve prosperar dentro da perspectiva e anseio coletivo que possibilite a regulação mais próxima do ideal em relação ao fenômeno do tráfico de pessoas. Não se pretendeu nesse ensaio esgotar todas as alternativas e possibilidades de encaminhamento, mas ao menos plantar algumas questões que a nosso ver são centrais e essenciais nesse debate sempre inacabado.



## **9. TRÁFICO DE PESSOAS: DA INFORMAÇÃO AO APRENDIZADO**

***Tatiana Félix***<sup>237</sup>

A oportunidade de escrever matérias sobre Tráfico de Seres Humanos, durante cerca de um ano, em um projeto sobre essa temática na Adital – Agência de Informação Frei Tito para América Latina e Caribe, foi para mim uma experiência muito enriquecedora e trouxe enorme aprendizado.

Por meio da Adital, tive a oportunidade de participar de eventos como cursos e seminários sobre o tema, conhecer alguns dos principais representantes de organizações governamentais e não governamentais e de redes religiosas que atuam no enfrentamento ao crime e oferecem assistência às vítimas do tráfico no Brasil.

Considero que essa oportunidade serviu-me como um momento de “estudo especializado” sobre essa realidade, já que, ao escrever matérias diariamente, tive acesso a informes, relatórios e entrevistas com especialistas. Além disso, durante os eventos dos quais participei, assisti a estudos de casos que aprofundavam ainda mais o conhecimento em cada detalhe, em cada característica que está envolvida neste complexo crime, que é o tráfico de vidas humanas.

Depois de conhecer mais profundamente a complexidade do Tráfico de Pessoas e saber que organizações criminosas estão espalhadas em rede por vários países, fazendo milhares de vítimas por ano, chama a atenção sobre o fato de que o assunto é pouco abordado nos veículos de comunicação tradicionais. Por isso, o trabalho de mídias alternativas como a Adital e a ONG Repórter Brasil, por exemplo, dão enfoque para a temática, merece destaque e tornam-se referência no meio.

Apenas em seu último projeto sobre tráfico de seres humanos, realizado em 2010, a Adital publicou mais de 100 matérias nos idiomas espanhol e português. No entanto, vale ressaltar que essa não foi a única vez que a agência abordou o tema. Antes de 2010 a agência já havia dado espaço para a publicação de notícias sobre tráfico humano, e na atualidade, continua, esporadicamente, a publicar matérias sobre a questão. Desde janeiro de 2010, a Adital mantém o hotsite sobre tráfico de Pessoas ( <[www.adital.com.br/hotsite\\_trafico](http://www.adital.com.br/hotsite_trafico)) no qual estão reunidas todas as matérias publicadas desde então.



## Papel da Mídia

Como bem colocou padre Ermanno Allegri, diretor-executivo da Adital, durante o II Seminário Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo, realizado em agosto de 2011, em Brasília (DF), a mídia pode servir como uma fonte de dados e subsídios para ajudar a compor um manual do tráfico, ao mesmo tempo em que alerta a sociedade. Naquela ocasião, ele ressaltou a importância do papel informativo da mídia, que é uma prestação de serviço público, e que por isso é imprescindível divulgar dados e informações sobre o tráfico de seres humanos.

Mas, apesar de toda a complexidade e abrangência do tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo, exploração sexual, servidão, casamentos arranjados ou para retirada e comércio de órgãos e tecidos, a grande mídia não faz abordagem frequente a essa problemática mundial.

Raramente vemos reportagens informativas ou sobre eventos, programas e práticas de enfrentamento e prevenção ao tráfico humano, embora muitas iniciativas governamentais, não governamentais e religiosas existam no Brasil e estejam acontecendo. Podemos perceber, na maioria das vezes, que muitos profissionais da comunicação estão despreparados e desinformados quanto à dimensão e consequências do tráfico de seres humanos.

Para mudar esse panorama, as organizações que atuam no campo de enfrentamento e prevenção ao tráfico de vidas humanas podem auxiliar a imprensa a abrir mais espaço e fazer uma abordagem mais sensível e esclarecida sobre o assunto, oferecendo conteúdo, dados e cursos de formação aos profissionais.

Ao noticiar sobre o tráfico, é ético e responsável ter conhecimento de causa, usar a correta linguagem e respeitar as vítimas, de modo a não colocá-las como meros atores de uma notícia policial. Faz parte do processo esclarecer que um caso de tráfico tem características como engano, aliciamento, transporte, força, coação, chantagem, retenção de documento, dívida forçada, ausência de liberdade de ir e vir etc.

O manual de capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas<sup>238</sup> elaborado pelo Governo do Estado de São Paulo e por organizações sociais como o Instituto Winrock Internacional e Instituto de Educação e Cidadania (IEDC), expressa que a “transmissão do conhecimento deve ser um ato coletivo, solidário e espontâneo. Formar é educar. E educar é uma tarefa que envolve trocas entre quem ensina e quem aprende”.

Então, abordar o problema e esclarecer como sofrem as vítimas, destacando seus direitos humanos, pode auxiliar a sociedade a se tornar mais sensível e alerta em relação ao tráfico. Além das notícias, o tema pode ser debatido em programas de televisão, reportagens especiais, documentários e até produções fictícias que exponham a realidade do tráfico humano.

### **Tráfico de Seres Humanos**

O Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, complementar à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, mais conhecido como Protocolo de Palermo (2003), define como tráfico de pessoas: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração”.

O Tráfico de Seres Humanos é um crime que atua silenciosa e invisivelmente de forma transnacional e até transcontinental, já que a rede é articulada em várias cidades e países. Os criminosos enganam as vítimas para depois explorá-las de todas as formas degradantes possíveis. Por isso, esse crime é considerado a “escravidão dos tempos modernos”, não deixando dúvidas de que viola os direitos humanos básicos e fundamentais da pessoa, como a liberdade de escolha e a de ir e vir.

O art. IV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) garante que “ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas”.

238 - RIBEIRO, Anália Belisa; ARANHA, Débora Cristina; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org). Manual de capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Instituto Winrock Internacional; Instituto Latino-Americano de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Instituto de Educação e Cidadania (IEDC); Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo (CIPETP).

No entanto, o que as estimativas apontam é que o Tráfico de Pessoas é a atividade ilícita que mais evolui e está entre as três atividades criminosas mais lucrativas do planeta. Segundo a ONU – Organização das Nações Unidas, mais de 700 mil pessoas são vítimas da rede organizada do tráfico humano para fins de trabalho escravo e exploração sexual por ano.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca que, apesar de a maioria das vítimas do tráfico serem pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a raiz do problema vai além da condição de pobreza da vítima em potencial, encontrando-se, de fato, no ciclo composto por traficante, empregador-explorador e consumidor.

## Prevenção

A Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (Pestraf), realizada em 2002,<sup>239</sup> mapeou 241 rotas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Especialistas já alertaram para o fato de que o Brasil vendia para o mercado turístico internacional uma imagem de belas praias e mulheres bonitas, incentivando, de certa forma, o turismo sexual — e é justamente a exploração sexual a principal finalidade do Tráfico de Pessoas. Detalhes como esses é que chamam a atenção para uma mudança nos padrões culturais.

Se as pessoas são traficadas e exploradas para servirem como objeto de lucro a uma rede criminosa, é porque existe um mercado consumidor. Por isso, creio que, além de trabalhar na prevenção com as possíveis vítimas, conscientizando e alertando-as quanto aos perigos do tráfico, é importante também sensibilizar os consumidores.

Na modalidade do tráfico para trabalho escravo, por exemplo, é preciso que a mídia divulgue ainda mais a existência dessa prática no Brasil, presente especialmente em fazendas das regiões Norte e Nordeste e também no Sudeste e Centro-Oeste, no sentido de conscientizar e sensibilizar a população para os produtos que consome. O trabalho escravo está presente em plantações ou em fábricas de roupas, por exemplo. Assim, há o risco de nós, consumidores, estarmos “alimentando” o processo de produção fruto deste tipo de trabalho.

---

239 - LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima P (orgs). Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial. Pestraf: Relatório Nacional - Brasil. Brasília: Cecria, 2002.

É preciso ter a capacidade de indignar-se diante dessa prática para não nos omitirmos e não compactuarmos com tais atividades. Afinal, quem tiver o conhecimento de que vidas humanas estão sendo exploradas em condições degradantes e subumanas, e mesmo assim consumir o fruto de seu trabalho, estará sim apoiando esse crime e fazendo com que ele continue a acontecer.

## **Enfrentamento**

Em 2003, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional foi assinada por 140 países, incluindo o Brasil, mas sendo ratificada por apenas seis nações. cento e um países assinaram seus protocolos para prevenir, suprimir e punir o Tráfico de Pessoas. Sendo assim, esses governos têm o dever de criminalizar o tráfico, punir os transgressores, proteger as vítimas e cooperar na busca, investigação e captura dos criminosos.

Mas, além das políticas governamentais, muitas práticas de enfrentamento vêm de organizações sociais e religiosas que atuam principalmente para alertar e conscientizar possíveis vítimas, e também dar assistência àquelas pessoas que, infelizmente, caíram nas redes do tráfico humano.

## Referências Bibliográficas

\RIBEIRO, Anália Belisa; ARANHA, Débora Cristina; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org). **Manual de capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas**. Instituto Winrock Internacional; Instituto Latino-Americano de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Instituto de Educação e Cidadania (IEDC); Comitê de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de São Paulo (CIPETP).

Leal, Maria Lúcia; Leal, Maria de Fátima P. (orgs). **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial**. Pestrar: Relatório Nacional – Brasil. Brasília: Cecria, 2002.



# **10. ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

***Fernanda Alves dos Anjos<sup>240</sup>***  
***Paulo Abrão<sup>241</sup>***

---

240 – Mestre em Direito pela UnBe Diretora do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do MJ.

241 – Doutor em Direito pela PUC-RJ e Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.



O tráfico de pessoas é considerado uma das mais graves violações dos direitos humanos neste século e, por isso, deve ser compreendido como uma questão social complexa e que envolve, em muitos casos, a privação de liberdade, diferentes formas de exploração e usos da violência. Hoje, é um tema de grande importância para o Brasil, seja pela sua incidência dentro do país e seja entre os seus nacionais vivendo no exterior.

As pessoas são exploradas em atividades sexuais, em condições de trabalho análogas a de escravo, em contextos urbanos e rurais; em casamentos servís e outras formas de exploração, como, por exemplo, para a extração de órgãos. São distintas as formas de exploração e essa diversidade e complexidade como elas ocorrem acabam por dificultar o seu combate. Pode-se afirmar que o tráfico de pessoas é a forma moderna da escravidão, ainda invisível para boa parte da sociedade brasileira e mundial.

O tráfico de pessoas, se comparado ao de drogas e armas, adquire um viés mais gravoso não somente pelos métodos cruéis utilizados e pela complexidade do crime, mas pelo fato de afrontar diretamente a condição humana. As vítimas, sejam mulheres, crianças, adolescentes ou homens, invariavelmente têm suas vidas objetificadas e são privadas de liberdade, autonomia e de seus projetos de vida. Trata-se de um drama de dimensão local (tráfico interno) e também internacional. Nesse sentido, é importante compreender o Brasil como um país de origem, de destino e de passagem de vítimas para as rotas de tráfico internacional de pessoas.

Os desafios para o enfrentamento a esta questão ainda são muitos e vão da a necessidade de instrumentos legais mais adequados às diretrizes internacionais e capazes de dotar os agentes públicos de ferramentas para o seu enfrentamento; de alertar a sociedade brasileira que tal crime existe e é recorrente em nosso contexto; de provocar distintas políticas públicas para respostas integradas a esta questão; de produzir informações mais qualificadas para compreender melhor a expressão do tráfico humano, entre tantos outros.

Este artigo busca refletir sobre as causas ou principais fatores de vulnerabilidade que propiciam uma ambiência para que o tráfico de pessoas possa se perpetuar. E apresentar um histórico e análise sobre a estruturação das políticas públicas em torno deste tema.

## Do marco Conceitual do Tráfico de Pessoas: Evolução Internacional e Marco Brasileiro

O tráfico de pessoas é a manifestação moderna de formas de violência muito antigas e que passa a encontrar abrigo nos instrumentos internacionais no século XIX e início do século XX.

A partir de 1814, com o Tratado de Paris, entre Inglaterra e França, a legislação internacional passa a se ocupar do tráfico de negros, objeto de comércio para a escravidão. No início do século XX, a enfrentar a existência de rotas de tráficos de mulheres brancas, para fins de exploração sexual, da Europa para o novo continente, em especial a América latina<sup>242</sup>. A Convenção de Genebra de 1956<sup>243</sup>, passa a abarcar o conceito de escravidão numa perspectiva mais ampla do que significa a prática, nomeando expressamente a servidão por dívidas e a servidão; práticas de casamento forçado — em que uma mulher é, sem que tenha o direito de recusa, prometida ou dada em casamento mediante remuneração ou é transmitida a outro por morte de seu marido; ou em que uma criança ou um adolescente de menos de dezoito anos é entregue, quer por seus pais ou um deles, quer por seu tutor, a um terceiro, mediante remuneração ou sem ela, com o fim da exploração. Até que nos anos 2000 a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional passa a tratar da matéria de forma mais avançada, incorporando as distintas modalidades de exploração pelo tráfico de pessoas e incorporando, em seu protocolo adicional específico sobre o tema, mecanismos de atuação em três eixos estratégicos contra este crime, a saber: a prevenção a sua ocorrência, o atendimento a vítimas e repressão ao crime com a responsabilização de seus autores.

242 - As principais convenções internacionais na agenda das Nações Unidas Sobre o tema são: - Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (1904); - Convênio Internacional Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (1910); - Convênio Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921); - Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1933); - Protocolo que modifica a Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Mulheres Maiores de Idade, de 1933 (1947); - Protocolo que modifica o Acordo internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas e o Convênio Internacional para a Repressão ao Tráfico de Mulheres Brancas (1949); - Convênio para a Repressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição (1949); - Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (1979); - Protocolo Sobre Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, Complementar à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (2000).

243 - Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, adotada em Genebra, a 7/11/1956.

Segundo Ela Wiecko, este Protocolo inicia a terceira fase do controle jurídico internacional em matéria de tráfico de pessoas e de prostituição. A primeira fase, segundo a autora, seria prévia à Convenção de 1949, com a preocupação de proteger mulheres europeias. A segunda fase, com a Convenção de 1949, no contexto da Liga das Nações, que veio valorizar a dignidade e o valor da pessoa humana, como bens afetados pelo tráfico. E esta terceira, que se destaca em quatro aspectos:

“As vítimas que eram, inicialmente, só as mulheres brancas, depois mulheres e crianças, são agora os seres humanos, mantida a preocupação especial com mulheres e crianças. Antes, as vítimas ficavam numa situação ambígua, como se fossem criminosas. O Protocolo busca garantir que sejam tratadas como pessoas que sofreram graves abusos, e os Estados-Membros devem criar serviços de assistência e mecanismo de denúncia. O terceiro é concernente à finalidade do tráfico. Na Convenção de 1949, a preocupação era coibir o tráfico para fins de prostituição. O Protocolo acolhe a preocupação da Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores para combater o tráfico de pessoas com *propósitos ilícitos*, neles compreendidos, entre outros, a prostituição, a exploração sexual (não mais restrita à prostituição) e a servidão. O Protocolo emprega a cláusula para *fins de exploração*, o que engloba qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos. A enumeração é apenas ilustrativa”.<sup>244</sup>

Tal avanço, desta forma, consignou que não há limitação quanto aos sujeitos a serem protegidos e nem limite das formas de exploração que possam ser utilizadas, além de expressamente prever que o consentimento é considerando irrelevante quando da exploração da pessoa para proteger a dignidade humana.

O Brasil adota a definição dada pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, o Protocolo de Palermo<sup>245</sup>, e internaliza este conceito pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006, e que define o tráfico de pessoas como:

244 - CASTILHO, Ela Wiecko V. De. Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasil: Ministério da Justiça, 2007, p. 14.

245 - Ratificados pelo Brasil pelos Decretos 5.015 e 5.017, de 12/03/2004.

“Art. 2º Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.<sup>246</sup>

Assim, o tráfico de pessoas constitui a combinação destes três elementos:

a) *Ações de mobilidade*: o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas;

b) *Meios ou formas de exercícios de poder sobre outra pessoa*: ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, sequestro ou cárcere privado, fraude, engano, abuso de autoridade ou da situação de vulnerabilidade, entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade;

c) *Tipos de exploração (a finalidade do crime)*: a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

A definição dada pela Política Nacional vigente é, assim, o balizamento central para a promoção de políticas públicas em matéria de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, no que tange às ações de prevenção, atenção e proteção às vítimas. Mas, não obstante o avanço do conceito do tráfico

---

246 – Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasil: Ministério da Justiça, 2007, p. 64.

de pessoas na Política Nacional, a legislação penal brasileira ainda não está totalmente adequada ao que prevê o Protocolo de Palermo. O crime do tráfico de pessoas passou por diversas alterações legislativas e mesmo assim permanece insuficiente para contemplar as distintas modalidades previstas. Neste sentido, convivemos ainda com a distância entre o que compreende questão do tráfico consequência instrumentos legais que balizam a atuação do sistema de justiça criminal são insuficientes para a responsabilização e persecução penal de agressores que violam gravemente as condições existenciais e os direitos humanos.

### **Das Características no Tráfico de Pessoas no Brasil**

A partir de estudos e pesquisas realizadas no Brasil, é possível verificar que este fenômeno atinge todas as faixas etárias, etnias, classes sociais e sexos de maneiras distintas. A pesquisa Jornadas Transatlânticas, que buscou compreender a dinâmica do tráfico de vítimas brasileiras para Portugal e Itália, concluiu que as motivações para a ida para o exterior são diversas:

“Evidencia-se a questão do mercado de trabalho: uma temporada na Europa pode render aos emigrantes mais dinheiro do que no Brasil. A família muitas vezes tem peso grande na decisão de saída do país, seja porque precise de ajuda econômica, seja porque, especialmente no caso das transgêneros, as expulsa de casa prematuramente. As experiências exitosas, narradas por pessoas que retornam da Europa, também são fatores importantes. Surgiram referências a motivações ligadas à carência afetiva, envolvendo promessas de relacionamentos com estrangeiros. Outra questão que surgiu foi geracional: mulheres de mais de 30, 40 anos, consideradas velhas no Brasil, afirmam que na Europa ainda enxergam boas perspectivas profissionais e afetivas. Além disso, foram feitas referências a aspectos percebidos positivamente pelos grupos locais de algumas regiões do país sobre a importância de se viver uma experiência europeia. No caso das travestis, falou-se no “glamour” que haveria em trabalhar no exterior, especialmente na Itália. Aventou-se, ainda, a possibilidade de algumas transexuais irem trabalhar na Europa para realizar operações de mudança de sexo, demanda que provavelmente teria diminuído

com a realização da cirurgia pelo Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil”.<sup>247</sup>

A pesquisa alertou ainda para o fato que o tema do tráfico de pessoas deve ser tratado como um problema complexo, que afeta grupos sociais distintos de maneiras distintas:

“O material analisado aponta para particularidades afetas ao universo de travestis, transexuais e prostitutas, com possíveis superposições com situações de violência doméstica, exploração do trabalho, redes migratórias tradicionais e pessoas envolvidas com sexo transnacional, entre outras possibilidades de aproximação das potenciais vítimas com as redes de TSH. Ou seja, não podemos tratar os casos de tráfico de pessoas de maneira homogênea. As políticas públicas devem levar em conta as particularidades de tais grupos e a consequente particularidade de suas representações”.<sup>248</sup>

Um conjunto de pesquisas relevantes passou a descortinar o cenário brasileiro e a revelar dinâmicas e características sobre o fenômeno do tráfico de pessoas no país. O Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação dos Dados de 2005 a 2011<sup>249</sup>, realizado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça em parceria com o UNODC, traz uma análise sobre as principais pesquisas nacionais e o foco de contribuição que cada uma delas traz para a compreensão da nossa realidade. Segundo o Relatório, estas publicações se resumem a discutir os fatores de expulsão e atração, o perfil das supostas vítimas, comentar ou criticar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, descrever a legislação existente e criticar suas lacunas, descrever estudos de caso e estudos qualitativos realizados com vítimas de tráfico de pessoas, sem condições de analisar os dados produzidos — devido à sua inexistência ou à sua não publicização. Este relatório foi fruto de um diagnóstico realizado sobre os sistemas de coleta de dados no âmbito das instituições do sistema de segurança pública e justiça visando construir uma metodologia integrada de coleta de dados<sup>250</sup> sobre tráfico de pessoas no país.

247 - Jornadas Transatlânticas: Uma Pesquisa Exploratória Sobre Tráfico de Seres Humanos do Brasil para Itália e Portugal. Brasil: Ministério da Justiça, 2011, p. 81-82.

248 - Idem

249 - Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Consolidação dos Dados de 2005 a 2011. Brasília: Ministério da Justiça & Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, 2013.

250 - Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações Sobre Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da

Ainda segundo o Relatório Nacional, os principais “achados” do diagnóstico no que diz respeito ao retrato do tráfico de pessoas no Brasil, a partir dos dados levantados pelas instituições pesquisadas, revelam que:

- A maior incidência do tráfico internacional de brasileiros(as) é para fins de exploração sexual;
- Os países onde mais brasileiros(as) vítimas de tráfico de pessoas foram encontrados são: Suriname, Suíça, Espanha e Holanda;
- Em síntese, temos 514 inquéritos policiais instaurados pela Polícia Federal entre 2005 e 2011, sendo distribuídos dessa forma: 157 de tráfico internacional, 13 de tráfico interno e 344 de trabalho escravo;
- No que diz respeito aos processos que são distribuídos para o Poder Judiciário, observamos que, de fato, o sistema de Justiça Criminal funciona como um funil. Por exemplo, o número de ocorrências registradas pela Polícia Militar é cerca de oito vezes maior que o número de processos distribuídos nos tribunais. Quanto aos inquéritos policiais, a razão é de dois para um, ou seja, a cada dois inquéritos, um processo é distribuído;
- Temos 109 casos de tráfico interno e 91 casos de tráfico internacional distribuídos para os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais;
- Segundo o Ministério da Saúde, órgão que registra de forma mais confiável dados sobre as vítimas de tráfico de pessoas que procuram os serviços de saúde, o perfil da vítima é uma maioria de mulheres; na faixa etária entre 10 e 29 anos, havendo, todavia, uma maior incidência de vítimas (cerca de 25%) na faixa etária de 10 a 19 anos; de baixa escolaridade e solteiras; cuja zona de residência é, em 75% dos casos, a urbana;
- Segundo a Polícia Federal, temos um maior número de aliciadoras ou recrutadores ou traficantes do sexo feminino, com cerca de 55% dos indiciados. Já no Sistema Penitenciário, temos um número



maior de homens presos por tráfico de pessoas, dado que resta ser confirmado pelo Ministério da Saúde, onde, em cerca de 65% dos casos, homens foram identificados pelas vítimas como supostos autores da agressão;

- Mas o número de processos distribuídos é bastante expressivo: enquanto 200 processos de Tráfico de Pessoas (Internacional e Interno) foram distribuídos no período de 2005 a 2011, 940 processos de Trabalho Escravo foram distribuídos no mesmo período; cerca de 5 vezes mais;
- São, em média, 35 casos de Trabalho Escravo por estado da federação nos últimos 6 anos, ou cerca de 157 casos por ano no Brasil. Ou seja, a cada ano, pelo menos 157 pessoas (brasileiros ou estrangeiros no território nacional) são vítimas de trabalho escravo no Brasil”.

O Relatório revela ainda que entre os anos de 2005 e 2011, foram identificadas mais de 470 vítimas brasileiras no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, embora o número de pessoas exploradas possa ser bem superior. Destas, 337 sofreram exploração sexual e 135 foram submetidas a trabalho escravo.

Contribuem para esse quadro a marca de preconceito que ainda paira sobre as pessoas que sofrem violências como a desse crime. O medo, a vergonha, a sensação de culpa e se considerar responsável pela violência sofrida (ser vítima da própria escolha) impedem que muitas pessoas procurem ajuda ou denunciem seus aliciadores. É recorrente o sentimento de que a culpa é da própria vítima e, em muitas vezes, os próprios familiares julgam as pessoas que passaram por uma situação de tráfico.

Assim, é importante refletir sobre as causas ou fatores de vulnerabilidade que propiciam esta ambiência para que o tráfico de pessoas possa se perpetuar. Em geral, esses fatores não são ligados única e exclusivamente a questões econômicas e sociais. Fatores culturais e políticos também reforçam esta ambiência para a ocorrência do crime.

Do ponto de vista social e econômico, elementos como a exclusão social, a pobreza, a desigualdade social e regional e os obstáculos de acesso a oportunidades, bens e serviços, o impacto social dos modelos de desenvolvimento constituem um forte elemento de atração. Mas a discriminação de diversos grupos sociais — populações afrodescendentes, povos originários, população rural, população LGBT — geram condições de vulnerabilidade para que estas populações sejam capturadas por redes de tráfico, especialmente mulheres, crianças e adolescentes. Estes fatores culturais, reforçados pelas iniquidades de gênero, raça e geracionais e a cultura patriarcal são aspectos culturais historicamente presentes em diferentes sociedades. As demandas por serviços sexuais, a indústria do turismo, os modelos de padrões de consumo da sociedade atual também geram mercados desregulados que buscam lucratividade a qualquer custo.

Segundo Leal e Leal, coordenadoras da Pestraf, “o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual é determinado, por um lado, pelas relações contraditórias entre capital e trabalho, e por outro, pelas relações culturais que sustentam uma ideologia classista e patriarcal, que reduz estes segmentos a um processo histórico de subalternidade e de violação de direitos”<sup>251</sup>.

Além disto, as deficiências das respostas estatais, o desconhecimento por partes de distintas instituições públicas sobre este crime e as medidas que visam restringir fluxos e trânsito de pessoas, com políticas migratórias fechadas, num contexto de globalização, criam uma ambiência para as redes de crime organizado possam desenvolver e expandir suas ações. Ou seja, os fatores políticos também propiciam uma oportunidade para o crime se reproduza.

Aliam-se a esses, os outros fatores de vulnerabilidades que são elementos de atração para o tráfico de pessoas. A fuga de contextos de reprodução de distintas violências, como a violência doméstica, o abuso sexual, a homofobia; o desejo de transformação do corpo ou aceitação — para as travestis e transexuais; ou, até mesmo, a migração como estratégia de sobrevivência ou de melhoria da condição da vida (seja ela econômica ou forçada — refúgio, asilo etc.) criam cenários para que o tráfico interno e internacional possa buscar

---

251 - Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial - Pestraf, Relatório Nacional - Brasil/ Maria Lúcia Leal e Maria de Fátima Leal, organizadoras. Brasília: CECRIA, 2002, p. 52.

suas vítimas. “Assim, o tráfico se aproveita daquilo que é o bem mais precioso do ser humano — a capacidade de sonhar, de querer mais, de ir mais longe. Ele entra exatamente nos espaços onde os sonhos ainda são negados, onde restam poucas ou nenhuma alternativa, com uma promessa que parece aceitável».<sup>252</sup>

E, por fim, para a caracterização deste contexto, merece ainda destaque a recente tendência que se estabeleceu a partir da crise mundial de 2008 até agora, de o Brasil voltar a receber mais imigrantes por causa do desenvolvimento econômico. A concessão de vistos de permanência a imigrantes no Brasil cresceu 67% de 2009 para 2010. No ano de 2011, cerca de dois milhões de estrangeiros estavam morando no Brasil. Dados do Ministério da Justiça mostram um aumento de 52,5% no número de regularizações de estrangeiros, saltando de 961 mil registros em 2010 para 1,466 milhões até junho de 2011.<sup>253</sup>

Na grande maioria dos casos, a decisão de migrar resulta numa combinação de fatores interconectados, como a pobreza, a busca por melhores oportunidades de trabalho ou perspectivas de carreira em outros lugares, casamento com um estrangeiro, motivos ambientais (secas ou inundações), guerras, entre outras motivações anteriormente elencadas.

A grande questão é: o Brasil gera oportunidades seguras o suficiente para que aqui possam ser desenvolvidos projetos migratórios, em especial sob a égide de uma legislação concebida sob perspectiva da defesa nacional e editada num período pré-democrático? O Estatuto do Estrangeiro, como é conhecida a Lei 6.815/80, ainda remanesce como um entulho restritivo de direitos frente a uma lógica globalizante de circulação de pessoas e do capital. Desta forma, muitos grupos de migrantes, em especial os indocumentados ou clandestinos, ficam sujeitos à detenção arbitrária, deportação, separação forçada de crianças e acesso negado a cuidados de saúde, habitação, educação, justiça, assistência social e trabalho. E esta vulnerabilidade ainda coloca em risco os estrangeiros que buscam o Brasil porque eles encontram, muitas vezes, nas redes de crime organizado o apoio e a oportunidade para chegar ao país ou para aqui tentar o trabalho. O risco de abuso e exploração como trabalhadores, de serem submetidos a dívidas, de serem privados da convivência com suas famílias

252 - ANJOS, Fernanda Alves dos. A invisível realidade do tráfico de pessoas. In: Revista Carta Capital. 13/05/2013 <[www.cartacapital.com.br/sociedade/a-invisivel-realidade-do-trafico-de-pessoas/](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-invisivel-realidade-do-trafico-de-pessoas/)>.

253 - Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça e International Centre for Migration Policy Development, 2012.

e assim por diante é, em grande parte, produzido pelas políticas de Estado que lhe negam acesso aos direitos sociais básicos e os colocam à margem da sociedade.

Olhar para todos esses fatores é importante para verificar os gargalos que ainda estão colocados para o contexto brasileiro. Nossa sociedade ainda produz e reproduz distintos desses cenários e a lógica de superação dessas vulnerabilidades perpassa a capacidade de resposta estatal, mas também elementos de cunho estruturais no nosso modelo de sociabilidade.

### **Do Avanço das Políticas Públicas no Brasil**

Ainda em 2001, o Brasil iniciou seu trajeto no combate a esse tipo de crime ao efetivar uma cooperação técnica internacional, assinada entre a Secretaria Nacional de Justiça e o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC). Em 2002, com a divulgação do Pestraf<sup>254</sup>, esforço coordenado entre governo, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e universidades, a situação brasileira veio à tona, tendo a pesquisa revelado diversos aspectos do tráfico de pessoas no país, entre eles a identificação de rotas, as questões de gênero e raça que o permeiam, o papel da exclusão econômica e social, e condições de vulnerabilidade que tornam os indivíduos presas fáceis das redes de tráfico e exploração sexual.

Na sequência, adveio a ratificação do Protocolo de Palermo em 2004, instrumento internacional de combate ao crime, que induziu o planejamento e implementação de ações e políticas públicas focadas em três eixos: prevenção, repressão e atendimento às vítimas. Esse processo desencadeou a aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2006, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o combate ao crime e foi construída a várias mãos, com o esforço dos órgãos públicos e da sociedade civil.

Para dar expressão e concretude às diretrizes da Política, foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, pelo Decreto 6.347, de 8 de janeiro de 2008, com metas concretas para a atuação do Estado Brasileiro num determinado tempo. Ambos os documentos passaram a exigir uma ação integrada entre os diversos Ministérios, além da cooperação com outros poderes, entes federados e sociedade civil. O Plano foi dividido em três

---

254 - Pestraf, 2002.

grandes eixos, a saber: Eixo 1 – *Prevenção ao Tráfico de Pessoas*; Eixo 2 – *Atenção às Vítimas*; e, Eixo 3 – *Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores*.

De acordo com o documento do próprio Plano, a compreensão era de que “a execução integrada é o motor do Plano. Os órgãos responsáveis precisam implementar as atividades de forma agregada, buscando afinidades entre as metas e parcerias, para que não haja, inclusive, repetição de esforços”.<sup>255</sup>

Passados dois anos da sua implementação, o Relatório Final deste I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>256</sup> procurou revelar à sociedade o que foi realizado, salientando a transversalidade do tema, incluído em diversas políticas, programas e projetos sob a coordenação de diferentes ministérios e secretarias ligadas à Presidência da República; destacou as metas estabelecidas e a sua execução pelos órgãos responsáveis, como a implementação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, ação prevista no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania; apresentou ações do Sistema de Segurança Pública e Justiça, revelando o aumento no número de inquéritos policiais para investigar este crime; registrou as capacitações realizadas; os serviços de atendimento às vítimas; e os principais organismos internacionais que firmaram parcerias com o Governo Federal.

Com a produção do Relatório e a sua apresentação no I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em novembro de 2010 em Belo Horizonte–MG, foi possível colher contribuições e recomendações propostas por representantes de organizações governamentais e não governamentais, com a finalidade de agregar a experiência dos órgãos que atuam direta e indiretamente na prevenção e repressão ao tráfico e na atenção às vítimas. A síntese da avaliação produzida neste encontro expressou-se na *Carta de Belo Horizonte*<sup>257</sup>, que lançou diretrizes para subsidiar as discussões e a elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Reconhecendo que nenhum ator sozinho concentra recursos e poderes para resolver o problema unilateralmente, o governo passou então a articular

---

255 - Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasil: Ministério da Justiça, 2008, p. 12.

256 - Disponível no portal [portal.mj.gov.br/main.asp?View={A0E63080-7609-4BA9-9BFD-75EEB60B35A1}](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A0E63080-7609-4BA9-9BFD-75EEB60B35A1}) ENDEREÇO INVALIDO

257 - Disponível no portal [www.mj.gov.br/data/Pages](http://www.mj.gov.br/data/Pages)

MJE8833249ITEMID30FB391B8954457289D562D1060D2EF0PTBRIE.htm ENDEREÇO INVÁLIDO

o trabalho em diferentes esferas, junto com as organizações sociais, para a construção do II Plano.

A constituição do GTI – Grupo de Trabalho Interministerial<sup>258</sup>, pela Portaria MJ 1.239, de 27 de junho de 2011, sob a liderança da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, gerou, de início, a metodologia de elaboração do II PNETP, incluindo espaços de participação social e de discussão entre os organismos governamentais e não governamentais.

O Processo de Consulta Pública foi instituído por meio da Portaria MJ 1.696, de 27 de julho de 2011, com o objetivo de promover o debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira. A participação realizou-se por meio de Plenárias Livres<sup>259</sup> e da Consulta Virtual, disponível no site do Ministério da Justiça.

As contribuições advindas desse processo participativo, somadas às contribuições oriundas de diferentes atores sociais, como pesquisadores, especialistas e gestores de políticas públicas, passaram a compor a proposta do II PNETP. O resultado dessas ações é o II PNETP, que reflete com fidedignidade a visão e os anseios dos principais setores sociais envolvidos com o enfrentamento ao tráfico de pessoas.<sup>260</sup>

O GTI promoveu maior transversalidade do tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas nas principais políticas públicas do governo brasileiro. O processo aprimorou a capacidade de liderança governamental sobre o tema, além de ter fortalecido as relações para a constituição mais formal de uma rede nacional de enfrentamento ao tráfico.

Esta perspectiva de atuação encontra ressonância no que a literatura tem convencionalmente descrever como redes de gestão. São os espaços de produção de políticas públicas em que as redes são entendidas como fundamentais para lidar com problemas complexos, onde há múltiplos atores envolvidos, em

258 – Fizeram parte deste GTI 22 instituições, a saber: SNSP/MJ; DPF/MJ; DPRF/MJ; SDH-PR; SPM-PR; SEPPPIR-PR; Casa Civil – da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; MinC; MEC; MS; MDA; MDS; MP; MTE; MRE; MTur; MPU; MPT; PGR; e Colégio Nacional de Procuradores-Gerais.

259 – As plenárias livres são reuniões abertas realizadas em qualquer espaço (universidades, escolas, associações de bairro, núcleos e postos de ETP, ONGs, conselhos de classe etc.), em que se discute a Política Nacional, além de preparar propostas para o II PNETP. Elas são espaços de autonomia social, propiciando a criação de novos mecanismos de participação, com novos métodos e linguagens e vivências cotidianas, organizados autonomamente e sem autorização prévia de qualquer órgão público.

260 – Para conhecer mais sobre o trabalho do GTI e o relato do processo de construção do II Plano, consultar <[www.mj.gov.br/traficodepessoas](http://www.mj.gov.br/traficodepessoas)>.



que interagem agendas locais e centrais, com recursos escassos e demanda crescente por participação cidadã<sup>261</sup>.

A proposta do II PNETP, vinda deste processo tão diversificado de debates e interações, foi levada ao II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, realizado entre 7 e 9 de novembro de 2011, em Recife-PE, com a presença de mais de duzentas instituições de diversos segmentos sociais. O II Encontro Nacional foi, assim, a reunião mais ampla da rede brasileira de organizações governamentais e não governamentais que enfrenta o tráfico de pessoas em suas diversas expressões. Durante o encontro foi possível consolidar o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas com a promoção de debates para a coleta de contribuições para a elaboração do seu sistema de monitoramento e para a constituição do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o CONATRAP.

Com seus objetivos publicados no Decreto 7.901, de 4 de fevereiro de 2013, e sua aprovação dada pela Portaria Interministerial 634, de 25 de fevereiro de 2013, o II PNETP conformou-se em cinco linhas operativas transversais aos eixos da Política Nacional, que se desdobram em atividades e 115 metas que expressam ações concretas, qualitativa e/ou quantitativamente descritas, de forma a permitir que o seu monitoramento informe sua real execução, desde o aperfeiçoamento do marco regulatório, da integração e fortalecimento das políticas públicas e da rede nacional, de ações de capacitação e produção de conhecimento, até a realização de campanhas e mobilização da sociedade para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no país.

O II Plano é, assim, o marco do segundo ciclo de políticas públicas brasileiras que enfrentam o Tráfico de Pessoas em suas distintas expressões sociais, políticas e econômicas.

Cabe ainda ressaltar que as dinâmicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas estão estabelecidas numa lógica transversal de implementação da política pública. Logo, a execução deste plano busca considerar e respeitar as políticas setoriais já existentes e potencializá-las ou especificá-las na medida em conectem-se ao crime do tráfico de pessoas. Por exemplo, as políticas de combate ao trabalho escravo e à exploração sexual de crianças e adolescentes

261 - TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.



devem ser respeitadas e fortalecidas, desenhando estratégias específicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas quando os elementos que o caracterizam estejam presentes.

A intersectorialidade dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e sua capacidade de diálogo e interconexão com os demais planos existentes caracterizam fortemente a Política Nacional. O enfrentamento ao tráfico de pessoas requer uma ação efetiva e eficiente, articulada entre diferentes políticas públicas. A Política Nacional não objetiva substituir estruturas, sistemas e procedimentos existentes, mas fazê-los capazes de proteger e assistir as vítimas, responsabilizar formalmente os perpetradores e seus colaboradores diretos e indiretos e promover maior consciência preventiva sobre o crime junto às diferentes opiniões públicas. Tal princípio deve ser cada vez mais fortalecido na implementação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

E, considerando a complexidade do II Plano, a sua transversalidade e a multiplicidade dos atores governamentais e não governamentais envolvidos, foi ainda desenhado um sistema de monitoramento e avaliação do progresso e dos resultados que procure responder a, pelo menos, três necessidades principais:

1. Mensurar o progresso ou as dificuldades na implementação do PNETP e o avanço do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil;
2. Adotar métricas comuns, qualitativas e quantitativas, e consensuar sobre elas para indicar os níveis de progresso do PNETP;
3. Tornar público os avanços ou dificuldades na implementação do PNETP;

Esses objetivos principais do sistema de monitoramento e avaliação do Plano Nacional se constituíram como um mecanismo combinado de instrumentos, métricas e processos de trabalho públicos, poderão informar o progresso ou os desafios do enfrentamento ao tráfico de pessoas realizado como política de estado no Brasil.

## Conclusões

A realidade do tráfico de pessoas, ainda silenciosa e invisível, precisa ser conhecida para ser combatida em todas as suas formas de exploração, seja quando se associa ao trabalho escravo, quando promove a venda de órgãos humanos, ou quando resulta na exploração sexual de mulheres, crianças e/ou adolescentes.

As políticas públicas iniciadas na década passada buscaram romper esta barreira envolvendo distintos atores governamentais e não governamentais. Além de responder às três frentes previstas no Protocolo de Palermo (prevenção, atendimento e repressão), as ações de enfrentamento buscaram alertar e provocar a necessária indignação social para que a sociedade brasileira não aceite que seus cidadãos sejam transformados em mercadoria e tampouco que cidadãos estrangeiros entrem e vivam em nosso território em condições de exploração ou de desigualdade de direitos.

A importância de agregar os diversos interlocutores, públicos e privados, é condição de possibilidade para o sucesso na execução de uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A instituição do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas representa, assim, um avanço significativo no fortalecimento dos canais democráticos de produção e controle desta política pública. Não há um ator que isoladamente consiga dar conta da complexidade do fenômeno. A atuação conjunta e articulada, com a união de esforços dos mais diversos setores e políticas públicas, gerará a resposta efetiva para o combate ao crime.

Espera-se, assim, que o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas esteja à altura dos desafios que o tema ainda impõe ao poder público e possa ser mais responsivo aos anseios da sociedade no combate a esta grande violação dos direitos humanos.

## Referências Bibliográficas

ANJOS, Fernanda Alves dos. A Invisível Realidade do Tráfico de Pessoas. In: **Revista Carta Capital**. 13/05/2013. Disponível em: <[www.cartacapital.com.br/sociedade/a-invisivel-realidade-do-traffic-de-pessoas/](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-invisivel-realidade-do-traffic-de-pessoas/)>.

BRASIL. **Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça e Internacional Centre for Migration Policy Development, 2012.

BRASIL. **Jornadas Transatlânticas: Uma Pesquisa Exploratória Sobre Tráfico de Seres Humanos do Brasil para Itália e Portugal**. Ministério da Justiça, 2011.

BRASIL. **Metodologia Integrada de Coleta e Análise de Dados e Informações Sobre Tráfico de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça & Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, 2013.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Ministério da Justiça, 2008.

BRASIL. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 1ª. Ed. Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. **Relatório Final de Execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Ministério da Justiça, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Tráfico de Pessoas: Da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasil: Ministério da Justiça, 2007.

LEAL, Maria Lúcia. LEAL, Maria de Fátima (orgs). **Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – Pestraf**, Relatório Nacional. Brasília: CECRIA, 2002.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O Desafio da Gestão das Redes Políticas.  
In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la  
Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.



**PARTE II – ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE  
PESSOAS E SUAS MODALIDADES:  
O OLHAR PARA A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS**





# 11. TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

***Dalila E. M. D. Figueiredo<sup>1</sup>***

---

1 – Advogada, assistente social, pedagoga, especialista no direito da criança e do adolescente (ESA), no atendimento a vítimas de violência sexual (USP) e em mediação de conflitos (PUC). Membro do Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo (CECF) e Presidente da ASBRAD.

## A Vida de Exclusão e Violência da Menina Ana

Ana nasceu em um bairro pobre da periferia de uma capital no Nordeste. Era a terceira de cinco irmãos. Quando sua mãe estava grávida do quinto filho, o pai alcoólatra abandonou a família para viver com outra mulher.

Com apenas nove anos, Ana decidiu que iria vender sururu, um pequeno marisco da região, em um local próximo ao Mercado Municipal da cidade. Tinha muitas preocupações, inclusive pelo fato de o barraco onde morava com sua família ter sido edificado muito próximo da linha do trem. Ana vivia aterrorizada com a possibilidade de um de seus irmãos ser atropelado por uma locomotiva, já que a principal distração das crianças era exatamente brincar na linha do trem.

Ana logo conquistou uma clientela com a venda do marisco, mas levava pouco dinheiro para a casa, mesmo com o trabalho exaustivo, que começava por volta das cinco da manhã. Ela chegava muito cansada em casa, mas se sentia na obrigação de ajudar sua mãe na criação dos irmãos. A escola sempre ficava em segundo plano. Sonhava com patins, bonecas e uma infinidade de coisas que via com as meninas que passavam pelo Mercado.

Tamires, uma adolescente de 12 anos que também morava na mesma região, era sempre admirada por Ana. Vestia roupas modernas, usava batom, nunca descuidava da sua aparência. Nas rodas de conversa com as outras meninas, transmitia alegria e entusiasmo. Dizia que, passeando pela orla marítima, conseguia dinheiro suficiente não só para ajudar a família, mas também para comprar tudo o que lhe proporcionava uma aparência de “menina atraente”.

Ana estava decidida, queria desvendar esse mundo, cheio de oportunidades, e abandonar de vez aquele trabalho mal cheiroso no Mercado.

Com a ajuda de Tamires, Ana foi inserida na rede de exploração sexual. Nesse abjeto mercado, começou passo a passo a compreender o valor dos programas, como interagir com os clientes, turistas, taxistas, recepcionistas e tantos outros facilitadores e perpetradores das graves violações de direitos praticadas contra crianças e adolescentes.

A mãe de Ana achava que algo de errado estava acontecendo, mas o dinheiro para garantir o sustento era indispensável para uma numerosa família vivendo abaixo da linha da pobreza. Sair daquele barraco era o sonho de todos, significava encontrar um local mais seguro para sua família. Ana encontrava na exploração sexual uma atividade capaz de corresponder a todas essas necessidades, embora muitas vezes se sentisse suja e com muito nojo da maioria dos homens com os quais se relacionava.

Quando completou 13 anos, soube, por meio de Tamires, que existia uma mulher em uma cidade da Grande São Paulo que poderia recebê-las em sua pensão, e assim teriam a oportunidade de ganhar muito mais, porque nunca faltariam clientes dispostos a pagar um bom dinheiro por programas com adolescentes. Ela não só garantia o dinheiro da passagem, como também uma antecipação de R\$ 50,00 para eventuais gastos com a viagem.

Ana e Tamires foram recebidas pela aliciadora na rodoviária e encaminhadas para uma pensão/prostíbulo. A rotina era desumana: muitas relações sexuais por dia; consumo de bebidas alcoólicas; ameaças e nenhum dinheiro. A justificativa era de que as dívidas contraídas pelas adolescentes, com passagens e outras despesas, só aumentavam, porque dormir e comer neste local tinha um preço, além disso, quem pagaria a conta dos absorventes, sabonetes etc?

Não suportando a violência, as duas conseguiram fugir e acabaram perambulando pelas ruas de São Paulo na busca da sobrevivência. A partir do trabalho de um educador social, as meninas foram encaminhadas para um espaço de acolhimento, sendo atendidas por uma equipe multidisciplinar. O caso, em função do histórico das adolescentes, foi identificado como de Tráfico Interno de Pessoas para fins de Exploração Sexual, previsto no art. 231-A do Código Penal.

A partir desse reconhecimento, um trabalho integrado em rede foi planejado e executado pela equipe que já havia sido capacitada para compreender os conceitos de abuso e exploração sexual. Esses conceitos, muitas vezes, são confundidos, apesar de ambos se caracterizarem como violência sexual e serem considerados crimes hediondos.

O abuso sexual é a utilização do corpo de uma criança ou adolescente, por um adulto ou um adolescente, para a prática de qualquer ato de natureza sexual, coagindo a vítima física, emocional ou psicologicamente. Geralmente é praticado por pessoa em que a criança ou adolescente confia, caracterizando-se pela relação de poder entre o abusador e a vítima (arts. 213 e 217-A do CP).

P., 9 anos, costumava ficar sozinha em casa no período da tarde, quando voltava da escola. Certo dia, sua mãe, ao retornar do trabalho no final da tarde, a encontrou chorando muito, com manchas de sangue na calcinha. Através de uma vizinha, ficou sabendo que seu ex-amásio foi visto próximo a sua casa. Identificado, o agressor foi preso e condenado por estupro (caso de abuso sexual encaminhado pelo Conselho Tutelar à Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD) para acompanhamento psicológico da vítima e de seus familiares).

A Exploração Sexual caracteriza-se pela utilização sexual de crianças e adolescentes com a intenção do lucro, seja financeiro ou de qualquer outra espécie. Essa forma de violência ocorre *nas seguintes modalidades: prostituição, pornografia infantil, tráfico para fins sexuais e turismo sexual*, conforme classificação adotada, em 1998, pelo Instituto Interamericano del Niño-IIN/OEA.

M., 14 anos, que vivia com uma tia, foi aliciada pelo dono de um bar para manter relações sexuais com estrangeiros em troca de euros ou dólares. Grande parte do dinheiro que recebia ficava com o aliciador e com o recepcionista do hotel (situação identificada como Exploração Sexual pelo Conselho Tutelar após capacitação realizada pela equipe multidisciplinar da ASBRAD).

O art. 244-A do ECA, com a nova redação dada pela Lei 9.975, de 23/06/2000, trata especificamente da Exploração Sexual e prevê pena de reclusão de 4 a 10 anos. O *bem jurídico* tutelado por esse dispositivo legal é o tratamento com dignidade a que têm direito a criança e o adolescente enquanto pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. É a integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente.

O conceito de Tráfico de Pessoas está amplamente definido no Protocolo de Palermo, que constitui uma das principais ferramentas legais para o combate a essa modalidade de crime (Decreto 5.017, de 12/03/2004

- Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, principalmente mulheres e crianças).

Duas parcerias firmadas pela ASBRAD foram de fundamental importância para a construção de metodologias de atendimento inovadoras nesta área, priorizando ações voltadas ao segmento “criança e adolescente”:

– no Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para Fins de Exploração Sexual/TSH/Abrigos, no período entre 2005 a 2007, em parceria com a *Partners of the Americas*;

– no projeto Fortalecimento da Rede de Proteção e Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual, com apoio da Secretaria de Direitos Humanos/SEDH, no período entre 2008 e 2009.

Essa experiência possibilitou também uma ampla discussão sobre fluxos de atendimento em vários estados brasileiros. As atividades previstas nesses projetos proporcionaram ainda um diálogo direto com as instituições que integram o Sistema de Garantia de Direitos. Esse Sistema é formado por órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças e adolescentes e suas famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada na busca da proteção integral, nos moldes previstos pelos artigos. 86, 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esses diálogos viabilizaram a constatação da necessidade de realização de capacitação permanente da rede de proteção, com especial atenção aos profissionais que atuam nos espaços de acolhimento institucional para a maior apropriação dos conceitos de abuso e exploração sexual dentro da perspectiva dos direitos humanos, da doutrina da proteção integral e do respeito à dignidade da pessoa humana.

Relevante destacar que o Instituto Aliança, com apoio da Secretária de Direitos Humanos/SEDH, vem trabalhando em oito cidades brasileiras na disseminação da metodologia do Programa de Assistência a Criança e Adolescentes Vítimas de Tráfico Para Fins de Exploração Sexual.

Na história de vida de Ana e Tamires, é importante compreender como o acolhimento, o atendimento e o encaminhamento realizados pela equipe interdisciplinar foram essenciais, a partir da identificação de uma situação de Tráfico Interno de Pessoas para fins de Exploração Sexual, caso contrário poderia ter ocorrido uma situação de maior vulnerabilidade. Provavelmente, Ana voltaria a perambular pela orla marítima, reinserida na rede de exploração sexual, ou ainda aceitaria uma proposta de viajar para o exterior, acabando vitimizada pelo Tráfico Internacional de Pessoas, crime previsto no art. 231 do CPB.

A Constituição Federal consagra em seu art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O § 4º fala explicitamente que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. No entanto, todos os dias graves violações de direitos são praticadas contra essas pessoas que estão em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral. No conjunto dessas violações, constata-se um elevado número de denúncias de abusos sexuais praticados por pais biológicos, padrastos, avós, tios, primos, vizinhos, desconhecidos e outros tantos violadores.

Por outro lado, os casos de exploração sexual acontecem diariamente nas rodovias, semáforos e boates clandestinas, como se esses seres humanos se reduzissem a uma mercadoria que pode ser comprada por um real, um lanche ou até mesmo um banho quente.

Tão grave quanto a violência sofrida é o silêncio e a tolerância diante dessas formas de violações que se perpetuam, transformando cada vez mais a sociedade em um mar de iniquidades, incertezas, desigualdades e injustiças.

Conhecer e acionar os serviços de que Governo Federal, estados e municípios dispõem para o atendimento dessa demanda é de suma importância para o enfrentamento do Tráfico de Pessoas. No âmbito Federal, destaca-se o Disque 100 (Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes), um canal de comunicação da sociedade civil com o poder público que possibilita o recebimento de denúncias de violências praticadas contra crianças e adolescentes, como tráfico, violência física e psicológica e negligência.

Em alguns estados, como em São Paulo, foram criados Núcleos e Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, além de um Posto Avançado de Atendimento Humanizado aos Migrantes, consolidado como política pública pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Município de Guarulhos. Essa PP nasceu da experiência pioneira da ASBRAD na construção da metodologia de atendimento humanizado a vítimas de tráfico de pessoas que retornam ao Brasil pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos, publicada pelo Ministério da Justiça/SNJ, na série Boas Práticas.

O atendimento de qualquer tipo de violência praticada contra criança ou adolescente deve ser realizado no município, a partir de um trabalho integrado em rede cujos componentes essenciais são, entre outros: conselhos tutelares; escolas; unidades de saúde; órgãos de assistência social, psicológica, jurídica, de saúde mental, reprodutiva e sexual; além de instituições que promovem esportes, cultura, lazer e atividades produtivas e de reinserção familiar.

O Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual é um fenômeno complexo, que pressupõe diversos olhares e intervenções em diferentes níveis, preferencialmente realizadas por uma equipe técnica especializada. Para que o atendimento a esse público seja bem sucedido, se faz necessário identificar, acessar, atender e encaminhar, de forma adequada e humanizada.

Herbert de Sousa, sociólogo, de forma contundente, define o pensamento daqueles que respeitam a dignidade da pessoa humana:

A criança é o princípio sem fim. O fim da criança é o princípio do fim. Quando uma sociedade deixa matar as crianças é porque começou o seu suicídio



como sociedade. Quando não as ama, é porque deixou se de reconhecer como humanidade. Afinal, a criança é o que fui em mim e em meus filhos enquanto eu e humanidade. Ela, como princípio, é a promessa de tudo. É a minha obra livre de mim. Se não vejo na criança uma criança é porque alguém a violentou antes, e o que vejo é o que sobrou de tudo o que lhe foi tirado. Diante dela, o mundo deveria parar para começar um novo encontro, porque a criança é o princípio sem fim e seu fim é o fim de todos nós.

## Referências Bibliográficas

ASBRAD. **Cartilha Cidadania ao Alcance de Todos: Violência Doméstica e Familiar – Conhecer para Combater**. SP: 2009.

BRASIL. **Cartilha Refazendo Laços de Proteção – CHILDHOOD**. SP: Instituto WCF-Brasil, 2006.

CORREA, Eveline; BISPO, Eliane; PAIVA, Leila; GADELHA, Graça (Orgs). **Caderno de Textos Disseminação da Metodologia do Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para Fins de Exploração Sexual**. 2009.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. SP: Malheiros, 2002.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Caderno de Textos Fortalecimento da Rede de Proteção e Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes/Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude. SP: 2009.



**12. TRÁFICO DE MENINAS E MULHERES  
PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL COMERCIAL:  
UMA PROBLEMÁTICA QUE EXTRAPOLA  
DIVISAS NACIONAIS**

***Tamara Amoroso Gonçalves<sup>2</sup>***

---

2 - Advogada graduada pela PUC-SP e mestre em Direitos Humanos pela USP. Atualmente é co-coordenadora do CLADEM/Brasil.

## Introdução

Muitas discussões circundam o tema do tráfico de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial. Elas envolvem a própria ideia de tráfico (e a sua mistura eventual com fluxos migratórios), de prostituição, de exploração sexual com fins comerciais e de trabalho sexual.

O que é, afinal, a prostituição? E a exploração sexual para fins comerciais? Há diferenças? Como e por que se organizam as rotas de tráfico? Qual a relação desses temas com questões de gênero?

A prostituição, como se sabe, não é um fenômeno recente ou contemporâneo. Como se diz, é uma das profissões mais antigas do mundo. Talvez na contemporaneidade haja a complexificação desse fenômeno com a agregação de outras variáveis, em particular a flexibilização das fronteiras nacionais e a intensificação da conformação da sociedade de consumo hedonista e global. Embora muitos usem ainda a terminologia *prostituição* ou *prostituição forçada*, neste trabalho será empregado apenas o termo *exploração sexual para fins comerciais*, porque entendo que nos casos de tráfico não há liberdade de escolha, nem qualquer possibilidade de agenciamento, uma vez que as pessoas “caem nas redes do tráfico” – pode-se questionar inclusive se há liberdade ou escolha mesmo antes, dadas as situações de intensa e grave vulnerabilidade social em que normalmente se encontram os sujeitos traficados quando aderem às propostas dos aliciadores/traficantes. Assim sendo, exploração sexual (da sexualidade) para fins sexuais configura a terminologia mais adequada a esta discussão.

De maneira geral, pesquisas indicam que os indivíduos mais sujeitos ao tráfico humano, seja qual for a finalidade (exploração sexual para fins comerciais, trabalho escravo ou remoção de órgãos), são aqueles que se encontram em situação de profunda vulnerabilidade social, sem perspectivas de crescimento pessoal ou social, em situação de pobreza (extrema, muitas vezes) e com baixa escolaridade. Meninas, mulheres e travestis e transexuais compartilham uma vulnerabilidade particular: são mais frequentemente traficadas com a finalidade de serem exploradas sexualmente, para fins comerciais ou não. Com isso, uma análise do fenômeno atenta às questões de gênero é fundamental.

Em uma perspectiva feminista, a abordagem desses temas está intimamente ligada às discussões sobre a opressão feminina e o papel da sexualidade na sociedade, como ela é vivida e reproduzida. A sexualidade, vale lembrar, é um aspecto fundamental da vida humana que possui “dimensões físicas, psicológicas, espirituais, sociais, econômicas, políticas e culturais” e cuja compreensão depende integralmente da discussão e problematização das diferenças socioculturais construídas em torno dos conceitos de feminino e masculino, o que inclui, necessariamente, um debate sobre relações sociais de gênero.<sup>3</sup>

Isso posto, este trabalho abordará alguns aspectos relacionados ao tráfico de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial, analisando alguns dados sobre a temática e pontos importantes de marcos normativos nacionais e internacionais, sempre em uma perspectiva feminista.

## **Tráfico de Meninas e Mulheres Para Fins de Exploração Sexual Comercial: uma Questão de Gênero**

### **Gênero e Direitos Humanos das Mulheres**

O tráfico de pessoas, seja qual for a finalidade, é um fenômeno complexo e multidimensional. Seja no plano da realidade, seja no plano normativo, sua configuração não é simples e não se dá por apenas uma ou outra razão, senão por uma conjugação de fatores. Envolve, em geral, uma multiplicidade de violações de direitos e de aspectos que, entrelaçados, resultam em uma maior suscetibilidade de certos sujeitos ao tráfico de pessoas. Assim, por exemplo, a situação concreta de vida dos indivíduos importa: são homens? Mulheres? Travestis? Transexuais? Negras(os)? Indígenas? Pobres?

O tráfico de pessoas se organiza em torno de três principais atividades: escravidão ou atividades análogas à escravidão, exploração sexual para fins comerciais e remoção de órgãos. Como não poderia deixar de ser, o fator *gênero* deve ser considerado como um estruturante dessas diferentes modalidades de tráfico. Ou seja, o gênero influi diretamente na finalidade para a qual determinados sujeitos são traficados. Enquanto mulheres são mais traficadas

---

<sup>3</sup> - de acordo com: UNESCO, UNAIDS, UNFPA, UNICEF e OMS. Orientação técnica internacional sobre educação em sexualidade - Uma abordagem baseada em evidências para escolas, professores e educadores em saúde. Volume I. Razões em favor da educação em sexualidade.

para fins de exploração sexual comercial, homens o são com a finalidade de realizar trabalho escravo ou análogo à escravidão.

O tráfico pode ser considerado como uma forma contemporânea de escravidão (UNODC, 2009), tendo em vista que retira a pessoa da condição de sujeito autônomo, privando-o de suas liberdades fundamentais, entre as quais a liberdade de locomoção e de livre escolha ou decisão, inclusive, sobre seu próprio corpo. Vale lembrar que a pessoa traficada é levada para um lugar distante de sua comunidade e família e, no caso do tráfico internacional, há ainda o fator linguístico, que contribui para isolar ainda mais o indivíduo na sociedade de destino. É dizer que, ao ser deslocado para outra cidade ou país, o sujeito perde suas conexões e apoios sociais, ficando, portanto, ainda mais vulnerável às violências perpetradas pelo traficante.

A pessoa traficada encontra-se em uma situação de violência física e psicológica, tendo uma multiplicidade de direitos violados, entre eles a sua dignidade humana, a liberdade de ir e vir, a liberdade de escolha, a sua integridade física, corporal, moral e psicológica.<sup>4</sup> O cenário do tráfico de pessoas associa, portanto, diversas violações de direitos, nas quais as vítimas ficam submetidas a medidas severas de controle, são reduzidas em sua condição humana a uma vida de dependência e à conseqüente impotência diante de toda a situação que vivenciam. Vale lembrar que essas pessoas que se submetem a essas condições em geral já vivenciam uma realidade de violações de direitos: pobreza extrema, exclusão social, discriminação etc.

Embora hipoteticamente qualquer indivíduo possa potencialmente estar exposto ao tráfico de pessoas, alguns sujeitos são mais vulneráveis a se deixarem iludir pelas falsas promessas dos aliciadores e traficantes. Nesse contexto, o sexo ou a identidade de gênero,<sup>5</sup> a raça/etnia,<sup>6</sup> a classe social, o

4 - A integridade corporal, moral e psicológica constitui um dos núcleos fundamentais da concepção da dignidade humana que se inter-relaciona de modo indissociável com as liberdades fundamentais, pois um indivíduo que tem sua integridade aviltada, em qualquer plano, terá reduzidas chances de se mover socialmente de forma autônoma e independente.

5 - Em um primeiro momento, pode-se pensar no sexo biológico como aspecto central a orientar o tráfico de seres humanos e a sua finalidade primordial, mas é preciso ter em vista que travestis e transexuais também constituem uma população extremamente vulnerável a essa forma de violação a direitos humanos. Assim, embora haja discussões acadêmicas, em especial no campo feminista, sobre a consideração de travestis e transexuais como mulheres, essa investigação trabalhará com a ideia de respeito à identidade de gênero escolhida pelos sujeitos, considerando-se o direito à identidade pessoal e ao reconhecimento social como fundamentais para o exercício de outros direitos. Assim sendo, neste trabalho, ao se falar em mulheres, devem ser consideradas incluídas as travestis e transexuais — embora, seja fato que esses sujeitos encontram, no mais das vezes, ainda mais obstáculos ao exercício de seus direitos, é dizer, têm certas particularidades em relação às mulheres, que, no entanto, não serão abordadas em profundidade nesta oportunidade.

6 - Embora por razões de ordem acadêmica tenha maior concordância com o termo *etnia*, em respeito às lutas identitárias reivindicadas pelos diversos movimentos sociais e também seguindo a terminologia adotada em tratados internacionais de



nível de escolaridade, bem como outros fatores, como a situação concreta de exercício de direitos, impactam diretamente a potencial exposição ou a maior vulnerabilidade ao tráfico de seres humanos.

No campo teórico, o termo *gênero* passou a ser utilizado — na década de 1950 — em teorias da psicologia com o objetivo de abordar e discutir casos de transexuais e intersexos. Aos poucos, ele foi sendo apropriado pelos movimentos de mulheres e particularmente por antropólogas feministas, tendo se tornado hoje um campo de estudos e análises. Desde então, o termo passou a ser utilizado nas formulações teóricas de estudiosas feministas que buscavam a desconstrução de ideologias que, fundadas em aspectos biológicos, determinavam papéis sociais estanques e antagônicos para homens e mulheres, particularmente as excluindo do campo público e as condicionando a se encarregarem de atividades domésticas, notadamente do cuidado com a família.

Com base nas problematizações trazidas pelas feministas, em particular após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos feministas passaram a ganhar importantes espaços sociais, tendo relevância no processo de reivindicação de uma igualdade material, substancial, em contraposição à igualdade formal amplamente proclamada em diversos marcos normativos. Em termos teóricos, uma questão fundamental que se colocou pelo feminismo, a partir dos anos 1970, foi a investigação de uma opressão universal da mulher.<sup>7</sup>

A partir da antropologia, formou-se uma corrente feminista que, ao adotar uma orientação estrutural-simbólica, localizou as desigualdades sexuais e as opressões à mulher na cultura e na estrutura social, entendendo que o estabelecimento de dicotomias como “natureza” e “cultura” se dava a partir das experiências e relações humanas e dos significados atribuídos a esses campos, que também geravam uma dicotomia entre “público” e “privado”, com valorações particulares e distintas para cada esfera.

Apesar do esforço teórico para deslocar a questão das desigualdades entre homens e mulheres do campo da biologia para o da cultura, muitas

---

proteção aos direitos humanos, será utilizado, neste trabalho, o termo *raça/etnia*.

7 – Nesse momento ainda se colocava a definição de um padrão universal de mulher, com a categoria “a mulher”. Aos poucos, e em especial a partir da militância diversificada de grupos feministas (que agora não eram apenas de mulheres brancas e anglo-saxãs, heterossexuais, mas passam a ser de mulheres negras e indígenas, lésbicas etc), houve a revisão desse conceito, com a incorporação da ideia de mulheres, em contraposição a uma categoria universal e padronizada de mulher.

estudiosas acabaram apoiando suas análises no fato de que as mulheres ocupavam lugares distintos na sociedade em razão de seu confinamento na esfera doméstica, decorrente do exercício de sua capacidade reprodutiva. Ou seja, inobstante a tentativa de localizar a opressão na cultura, a biologia se manteve presente, sempre aludindo às oposições entre “cultura” e “natureza”, “público” e “privado” e “produção” e “reprodução”. Em 1973, Gayle Rubin publica um texto que é referencial neste processo — “O tráfico de mulheres: notas sobre a ‘Economia Política’ do Sexo” — em que cunha a expressão “sistema sexo/gênero”, a qual define como:

[...] uma série de arranjos pelos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, e nos quais essas necessidades sexuais são satisfeitas.

A definição de um sistema de sexo/gênero propicia repensar como a sexualidade organiza qualquer sociedade em todos os seus aspectos, inclusive a economia, de maneira atemporal, segundo Rubin. Com base em autores como Lévi-Strauss, Marx e Freud, a autora elabora uma teoria em que aloca a opressão das mulheres na fundação da cultura, o que então justificaria considerá-la universal. Essa cultura, com estruturas de parentesco e interditos sexuais estabelecidos, acarreta a distribuição desigual de direitos entre homens e mulheres (enquanto uns negociam, outras são negociadas), bem como a determinação de papéis sociais diferenciados. Com isso, defende que a opressão às mulheres não está localizada na biologia, mas sim na estrutura cultural de parentesco, firmada a partir da aliança (“troca de mulheres”, na teoria de Lévi-Strauss). Nesse contexto, essa opressão seria reversível mediante a refundação da cultura.

Embora a autora estivesse analisando esses temas a partir de uma perspectiva ocidental, norte-americana, em um cenário de contestação política e busca pela garantia de direitos civis e políticos — e, portanto, emprestando categorias e significados particulares de sua cultura a todas as demais —, sua obra merece atenção, na medida em que representa um esforço fundamental no deslocamento da compreensão das desigualdades entre homens e mulheres da biologia para a cultura. Além disso, revela um ponto instigante do tabu do incesto definido por Lévi-Strauss demonstrando que, para além dos interditos sexuais em relação ao parentesco, esse sistema trazia um tabu de

heterossexualidade compulsória, na medida em que as pessoas são definidas então como femininas ou masculinas, tendo o seu desejo sexual orientado para o outro gênero, necessariamente. Essa heterossexualidade compulsória é vista pela autora como ponto central para a opressão das mulheres.

Esse texto traz, portanto, ao debate teórico e político pontos importantes, tais quais a conceituação e sedimentação do termo “gênero” e o questionamento dos domínios “natureza” e “cultura” localizados em oposição e a necessidade de afirmação do caráter cultural da definição dos papéis sociais a ser desempenhados por homens e mulheres, de maneira descolada de caracteres biológicos. Além disso a autora, de forma inovadora, questionou o incesto enquanto um tabu da heterossexualidade, inserindo a questão da sexualidade na pauta feminista. Essa temática somente será aprofundada posteriormente pelas feministas na década de 1990.

Para além do fato de ser entendido como uma categoria nova de análise, que permite rever as relações entre homens e mulheres a partir de outros referenciais e deslocamentos — possibilitando a relativização de características consideradas inatas de seres femininos ou masculinos —, o conceito de gênero também explicita que a atribuição de certos comportamentos a homens e mulheres não ocorre de forma independente, mas sim relacional, surgindo das articulações e relações de poder estabelecidas entre esses sujeitos.

Nesse sentido, pensar em uma perspectiva de gênero não é estudar apenas a situação das mulheres, mas também como estas se localizam individual e socialmente em relação aos homens. Em particular, Joan Scott chamou atenção para esse aspecto do gênero.

Em seu artigo “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”, a historiadora apresenta um panorama da historicidade do conceito de gênero, as formas pelas quais a história se apropria (ou não) desse referencial teórico, bem como as diferentes acepções do termo. Para a autora, o gênero é um elemento constitutivo das relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas (socialmente) entre os sexos.

Nesse prisma, o tráfico de pessoas, em particular meninas e mulheres (e também travestis e transexuais), para fins de exploração sexual comercial deve

ser entendido como uma expressão máxima da desumanização das mulheres, por assim dizer. Ou seja, aqueles sujeitos do sexo feminino (ou identificados como tal) são despidos de toda a sua humanidade e de toda e qualquer titularidade de direitos, passando então a ser objetificados, tratados como “coisas” que podem ser deslocadas e “utilizadas” conforme os desejos daquele que trafica ou para quem se destinam as pessoas traficadas. Ao despojar essas mulheres de toda a sua dignidade, submetendo-as a condições degradantes e sub-humanas, aqueles que traficam impõem toda a força de uma cultura ainda machista e patriarcal,<sup>8</sup> que organiza a sexualidade a partir de um eixo violento e em que as mulheres existem para servir aos desejos dos homens. Para além de toda a situação concreta de violação de direitos que essas vítimas experienciam, elas ainda são destituídas de sua possibilidade de desejar. Elas não têm vontades ou desejos, mas são apenas, literalmente, objetos de desejo.

Esse processo, simbólico ou real, nas culturas estruturadas a partir de um paradigma machista, desloca as mulheres da categoria seres humanos para a de objetos. No plano simbólico, essa objetificação pode parecer mais sutil, mas é ela que em última análise permite ou até legitima, na prática, a subjugação feminina e a sua submissão a situações de violência de diversas ordens (patrimonial, física, psicológica etc.) e inclusive a sua redução à condição de escravidão ou análoga.<sup>9</sup>

Discussões mais específicas sobre sexualidade (embora Rubin tenha levantado a questão ainda na década de 1970) são colocadas em pauta a partir da obra “Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade”, de Judith Butler, autora que articula sua teoria nos limites do binarismo sexual. Embora tenha foco nas questões de gênero, a autora coloca em debate a própria teoria ocidental, em particular a noção de sujeito transcendental. Busca rever a categoria “mulher”, por um lado, para problematizar a prática/política feminista e, por outro, para tentar desconstruir as ideias de gênero e inclusive

---

8 – Pode-se inferir, então, que a construção teórica feminista sobre gênero revelou o caráter social das diferenças percebidas como baseadas no sexo e a assimetria de poder nas relações entre homens e mulheres, com acento no aspecto relacional, enfocando as relações de poder constituídas tanto estrutural quanto ideologicamente. Essas construções mostram-se permeadas por categorias como homem e mulher, classe social, raça e idade – o enfoque de gênero também contribuiu para revelar e suscitar debates sobre as desigualdades nas relações familiares, envolvendo mulheres e crianças. Para a autora, gênero pode ser visto enquanto metáfora de poder, visto que o poder, em geral, é identificado como masculino.

9 – O maior impacto do tráfico de pessoas incide, de forma direta, sobre a liberdade de locomoção e sobre a integridade individual, irradiando seus impactos nos demais campos da vida. Alcança, desse modo, a liberdade de opinião, de reunião e a participação da vida cidadã, entre outras, considerando as condições de extrema vulnerabilidade das vítimas. A prática do tráfico, associado ou não ao crime organizado, provoca a redução da pessoa a uma vida de violência.

a de “mulher”.<sup>10</sup> Com isso, apresenta uma crítica ao movimento feminista, no sentido de que, ao se construir “a mulher” em torno da qual uma agenda política se articula, está-se na verdade estabelecendo um ideal normativo do que é ser mulher, o que acaba por repetir um sistema que o feminismo poderia se propor a implodir. Acerca da formação das identidades, defende que os sujeitos são constituídos na e a partir das interações sociais, ou seja, inexistente um sujeito “antes”, “*a priori*”, universal, mas apenas sujeitos que se fazem na relação com os outros, assumindo certos papéis e refutando outros.

Especificamente para a teoria de gênero, ela faz duas proposições polêmicas. A primeira centra-se na desconstrução da ideia de um sexo *a priori*, fora do gênero, na qual defende que falar em sexo é sempre falar em gênero também. Nesse sentido, inexistente uma essência, não há um sexo antes, o gênero é sempre construído em contextos sociais, o gênero que é sexo e o sexo que é gênero são sempre repetidos nesses contextos. São repetidos em performances, que remetem a uma matriz determinante do que é sexo e do que é gênero, uma matriz heterossexual.

A segunda foca-se na questão da performatividade a partir da matriz heterossexual — ou matriz da inteligibilidade do gênero. A autora chama a atenção para o fato da existência de uma matriz heterossexual que transparece e permeia toda a teoria e o pensamento ocidental, que pressupõe uma coerência entre sexo (dimorfismo sexual), gênero e desejo (prática). As teorias ocidentais sempre supuseram existir uma oposição binária em termos de desejo sexual e que tal se relaciona com as diferenças físicas entre homens e mulheres. Assim, se uma pessoa nasce com genitais femininos, espera-se que terá desejo por pessoas que pertençam ao sexo oposto e que tenham genitais masculinos.

Nesse contexto, a performatividade do gênero seria uma possibilidade para desestabilizar esta matriz heterossexual, o que se verifica, por exemplo, quando há um corpo masculino com identidade feminina e desejo pelo masculino. Nesse caso, transparece claramente um deslocamento e não adesão à matriz heterossexual. Esse deslocamento traz questões importantes para a teoria de gênero, que tem ainda dificuldades em classificar e categorizar um

---

10 - Insere-se no debate contemporâneo e sugere a realização de uma política feminista não tradicional, ou seja, que não tenha como objeto específico “a mulher”, mas que se organize a partir de coalizões com outros movimentos para a luta por pautas convergentes, como, por exemplo, a reversão de desigualdades em razão de um exercício assimétrico de poderes, o que pode oprimir tanto mulheres, como homossexuais, transsexuais, transgêneros, e, diferentemente, todas essas categorias conjugadas com intersecções como raça/etnia, classe social, idade, deficiência física etc.

agir que fuja à matriz heterossexual. Com sua teoria, discutir sexualidade e seu exercício é discutir gênero e suas possibilidades de ruptura das relações sociais estabelecidas.

Mas como essas teorias impactam o direito? A bem da verdade, durante muito tempo esses aspectos não foram considerados como relevantes para a definição do direito, ou, melhor colocando a questão, foram deliberadamente excluídos da pauta de formulação de direitos. Considerando o processo contemporâneo de afirmação de direitos humanos, originado no pós-Segunda Guerra Mundial, o sujeito de direitos era o ser humano universalmente definido a partir de um paradigma masculino, branco, europeu, heterossexual.<sup>11</sup> Mas aos poucos essa definição universal vai dando lugar ao que se reputou como o processo de especificação dos sujeitos de direitos,<sup>12</sup> em que mulheres, crianças, negros, indígenas, pessoas com deficiência etc. passam a ter lugar social como indivíduos que devem ser igualmente reconhecidos como par social, para lembrar a terminologia de Nancy Frasier.<sup>13</sup>

11 - *"Male reality has become human rights principle, or at least the principle governing human rights practice. Men have and take liberties as a function of their social power as men. Men have often needed state force to get away with subjecting other men; slavery, segregation in the United States, and Hitler's persecutions were explicitly legalized. So the model of human rights violation is based on state action. The result is, when men use their liberties socially to deprive women of theirs, it does not look like a human rights violation. But when men are deprived of theirs by governments, it does. The violations of the human rights of men better fit the paradigm of human rights violations because that paradigm has been based on the experiences of men"* (MACKINNON, Catharine A. *Crimes of War, Crimes of Peace*. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Ed). *On Human Rights - The Oxford Amnesty Lectures 1993*. Basic Books, p. 92-93.

12 - "Além dos processos de conversão em direito positivo, de generalização e de internacionalização aos quais me referi no início, manifestou-se nesses últimos anos uma nova linha de tendência, que se pode chamar de especificação; ela consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos. Ocorreu, com relação aos sujeitos, o que desde o início ocorrera com relação à ideia abstrata de liberdade, que se foi progressivamente determinando em liberdades singulares e concretas (de consciência, de opinião, de imprensa, de reunião, de associação), numa progressão ininterrupta que prossegue até hoje: basta pensar na tutela da própria imagem diante da invasão dos meios de reprodução e difusão de coisas do mundo exterior, ou na tutela da privacidade diante do aumento da capacidade dos poderes públicos de memorizar nos próprios arquivos os dados privados da vida de cada pessoa. Assim, com relação ao abstrato sujeito 'homem', que já encontrara uma primeira especificação no 'cidadão' (no sentido de que podiam ser atribuídos ao cidadão novos direitos com relação ao homem em geral), fez-se valer a exigência de responder com nova especificação à seguinte questão: que homem, que cidadão?"

Essa especificação ocorreu com relação seja ao gênero, seja às várias fases da vida, seja à diferença entre estado normal e estados excepcionais na existência humana. Com relação ao gênero, foram cada vez mais reconhecidas as diferenças específicas entre a mulher e o homem. Com relação às várias fases da vida, foram-se progressivamente diferenciando os direitos da infância e da velhice, por um lado, e os do homem adulto, por outro. Com relação aos estados normais e excepcionais, fez-se valer a exigência de reconhecer direitos especiais aos doentes, aos deficientes, aos doentes mentais, etc" (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p. 78-79).

13 - "A minha proposta é tratar o reconhecimento como uma questão de status social. Dessa perspectiva — que eu chamarei de modelo de *status* — o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. O não reconhecimento, conseqüentemente, não significa depreciação e deformação da identidade do grupo. Ao contrário, ele significa subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social. Reparar a injustiça certamente requer uma política de reconhecimento, mas isso não significa mais uma política de identidade. No modelo de status, ao contrário, isso significa uma política que visa a superar a subordinação, fazendo do sujeito falsamente reconhecido um membro integral da sociedade, capaz de participar com os outros membros como igual. [...] Entender o reconhecimento como uma questão de status significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Se e quando tais padrões constituem os atores como parceiros, capazes de participar como iguais, com os outros membros, na vida social, aí nós podemos falar de reconhecimento recíproco e igualdade de *status*. Quando, ao contrário, os padrões



Nesse contexto é que os direitos humanos das mulheres passam a ser aos poucos reconhecidos e afirmados em marcos legais, nos planos global, regional e local. A questão do tráfico de seres humanos e em particular de meninas e mulheres para fins de exploração sexual comercial vai aos poucos ganhando espaço como reflexo de uma desigualdade de gênero, de uma assimetria de poderes entre homens e mulheres que precisa ser reparada por meio do direito. A partir de então, diversos marcos normativos são formulados para tratar da temática, conforme será melhor detalhado a seguir neste artigo.

## 2.2. Quem são elas, de onde vêm e para onde vão?

O tráfico de pessoas, embora extremamente perverso, é uma das atividades ilegais mais lucrativas no mundo.<sup>14</sup> Tratando-se de grave crime, articulado internacionalmente em uma estrutura de crime organizado, é importante notar que os dados existentes sobre o tema nem sempre representam fielmente a realidade, sendo possível que haja submapeamento dos casos. Mas que pessoas são traficadas? E com qual finalidade?

Segundo pesquisa realizada pelo Escritório das UNODC - Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, concluída em 2009, sabe-se que 66% das vítimas do tráfico são mulheres, 13% meninas e apenas 12% homens e 9% meninos.<sup>15</sup> de acordo com um estudo norte-americano (*Protection Project*), cerca de dois milhões de mulheres e crianças são traficadas anualmente. Há dados que apontam para o fato de que no mínimo 120 mil mulheres são levadas ilegalmente à Europa Ocidental com a finalidade de serem sexualmente exploradas, inclusive comercialmente.

De acordo com estimativas da Federação Internacional Helsinque de Direitos Humanos da ONU - Organização das Nações Unidas, o Brasil contribui para agravar o panorama do tráfico e exploração sexual comercial com cerca

---

institucionalizados de valoração cultural constituem alguns atores como inferiores, excluídos, completamente 'os outros' ou simplesmente invisíveis, ou seja, como menos do que parceiros integrais na inserção social, então nós podemos falar de não reconhecimento e subordinação de status" (FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? Lua Nova, São Paulo, 70. p. 101-138, 2007, p. 107-108).

14 - "Para o coordenador da Unidade de Governança e Justiça do Escritório das UNODC para o Brasil e o Cone Sul, Rodrigo Vitória, o tráfico de pessoas só perde para o tráfico internacional de drogas como tipo de crime organizado mais lucrativo no mundo, movimentando 2,5 milhões de pessoas e mais de US\$ 32 bilhões por ano, dos quais 80% são provenientes da exploração sexual de mulheres. 'O tráfico de pessoas é um crime ultrajante que se aproveita da vulnerabilidade das pessoas, especialmente de mulheres e crianças, e do sonho de buscar oportunidades em outros países', reprova Vitória" (Ministério da Justiça. MJ divulga relatório sobre tráfico de pessoas. 09/11/2010. Disponível em <portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ02FA3701ITEMID344ACE80B8E24D778D759E4C2D15503EPTBRIE.htm>. Acesso em 06/06/2012.

15 - MJ. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, janeiro de 2010, p. 23.



de 75 mil mulheres que são levadas para a União Europeia, representando 15% do total de mulheres exploradas nesses países. Por isso, o Brasil detém o título de maior “exportador” de mulheres para fins de exploração sexual comercial da América do Sul.

As relações sociais de gênero e as assimetrias decorrentes, portanto, assumem papel relevante para a configuração desse crime, pois o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual comercial tem como principais vítimas mulheres e meninas, indicando que essa grave violação aos direitos humanos afeta desproporcionalmente pessoas do sexo feminino, expondo-as a maior risco.

A questão do tráfico de pessoas advém de uma multiplicidade de problemas, realidades e desigualdades sociais. Em geral, podemos verificar que, na prática, suas vítimas encontram-se fragilizadas pela situação de pobreza na qual estão inseridas, sendo alvos fáceis para traficantes, que lidam com o imaginário de possuir uma vida melhor, utilizando-se, assim, dos sonhos e das vulnerabilidades do outro ao vender-lhe a sensação de um mundo menos cruel, ainda que o preço a se pagar por isso seja a “coisificação” da pessoa, sua transformação em verdadeira mercadoria.

Pesquisas demonstram que as mulheres, as crianças, os adolescentes e as travestis<sup>16</sup> são os principais alvos do crime de tráfico de pessoas, quando a prática tem por fim a exploração sexual. Em todas as modalidades do tráfico de pessoas, as vítimas têm em comum o fato de serem, em sua maioria, pessoas jovens, de baixa renda, pouca escolaridade, sem oportunidade nem perspectiva de melhoria de vida e provenientes de lugares e de regiões pobres.

As mulheres, crianças e adolescentes são introduzidas no universo do tráfico para fins de exploração sexual, geralmente, por aliciadores, que, em muitos casos, são pessoas próximas às vítimas, como familiares, amigos ou colegas. Elas são deslocadas para outras regiões ou países mais prósperos, para trabalharem em boates e casas noturnas como prostitutas. Muitas dessas

---

16 - “Outro grupo considerado como vulnerável ao tráfico de pessoas é composto por travestis e transexuais e tem como modalidade, em praticamente todos os casos, o fim de exploração sexual, sendo que a discriminação e o preconceito são apontados como as principais razões para o ingresso maciço desse grupo na prostituição. Desde muito cedo, elas sofrem com experiências de exclusão, repúdio, abuso e violência por parte de determinados setores sociais, tornando-as vulneráveis à exploração sexual” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, janeiro de 2010, p. 24).

peçoas, especialmente crianças e adolescentes, são raptadas para esses lugares, presas e drogadas, enquanto outras são enganadas com promessas de atividades diversas da prostituição, como garçõnete, manicure, empregada doméstica, babá etc. Há, ainda, aquelas mulheres que embarcam com o intuito de exercer a prostituição em ambientes mais ricos, no entanto, lá encontraram um contexto bastante diferente daquele prometido pelos aliciadores.<sup>17</sup>

Um dos primeiros estudos já feitos no país sobre o tema, a Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf), apontou para a existência, no âmbito nacional, de um total de 161 aliciadores, dos quais 52 são estrangeiros e 109 brasileiros. Curiosamente, a pesquisa também identificou 66 agenciadoras do sexo feminino, compondo 41% do total de 161 aliciadores encontrados. Ainda que haja um alto percentual de aliciadoras, a maioria das pessoas que atuam neste campo é do sexo masculino, sendo que 59% deles têm idade entre 20 e 56 anos.

A Pestraf indicou uma estreita relação entre a pobreza e a exploração sexual comercial, na medida em que as rotas de tráfico apresentam-se em maior número nas regiões menos favorecidas e desenvolvidas econômica e socialmente do Brasil. A pesquisa revelou que a região Norte apresenta a maior concentração de rotas (76 rotas), seguida pela região Nordeste (69 rotas) e, com maior diferença, das regiões Sudeste (35 rotas), Centro-Oeste (33 rotas) e Sul (28 rotas).

Não obstante a Pestraf tenha indicado essa concentração nas regiões Norte e Nordeste, de todas as denúncias recebidas pela ABRAPIA — órgão que cuidou durante longo período do recebimento de denúncias sobre esse tema —, 50,75% vêm da região sudeste e 26,48% do Nordeste. Além disso, constatou-se que 13,28% das denúncias informam ser o aliciador pessoa da família da vítima e, mais frequentemente, a própria mãe. Das crianças exploradas, 78,56% são do sexo feminino, em 71,66% dos casos têm entre 12 e 18 anos e em 7% das denúncias menos que 11 anos de idade.

---

17 - MJ. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, jan/2010, p. 22-23.

Dos casos identificados de mulheres e adolescentes traficadas dentro do Brasil, 53% eram adultas — sendo a faixa etária de maior incidência entre 23 e 24 anos — e 47% eram adolescentes, com idade predominante entre 16 e 17 anos. Segundo a Pestraf os principais fatores que levam as adolescentes a aceitarem as propostas dos aliciadores são a necessidade de sobrevivência e a perspectiva de fuga de situações de violência intrafamiliar.

O total de rotas de tráfico identificadas é, portanto, de 241. Destinam-se ao tráfico interno (rotas intermunicipais e interestaduais) 110 rotas, sendo que destas, 93 envolvem prioritariamente adolescentes. O tráfico internacional, por sua vez, mobiliza 131 rotas, das quais 120 enfocam apenas mulheres. As rotas internacionais, portanto, são preferencialmente destinadas ao tráfico de mulheres adultas, enquanto as rotas internas têm como foco privilegiado as adolescentes, o que pode ter como justificativa a relativa maior dificuldade de se levar para o exterior pessoas com idade inferior a 18 anos.

Ainda com relação ao tráfico internacional, a Pestraf indicou que os principais destinos são a Europa (com destaque para a Itália, Espanha e, mais recentemente, Portugal) e países da América Latina (como Paraguai, Suriname, Venezuela e República Dominicana).

Ante essa situação, o governo brasileiro tem buscado formas de melhor mapear a situação do tráfico de pessoas e de combater essa grave violação aos direitos humanos. Nesse contexto é que foi aprovado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com vigência para o período de 2008 a 2010. Segundo o que foi apurado pelo Ministério da Justiça (órgão que coordena a implementação do Plano), em 2010, 80% dos brasileiros e brasileiras deportados pela Espanha eram imigrantes ilegais relacionados a algum tipo de crime de tráfico de pessoas, especialmente destinados à exploração sexual.<sup>18</sup>

O Relatório Nacional para o Enfrentamento ao tráfico de pessoas, de 2010, indica que, nas rotas internacionais de tráfico de pessoas, Brasil e Bolívia figuram como países de origem, tendo como destino Itália, Bulgária, Espanha, França, Chile e Equador. Já no que se refere às rotas nacionais, tem-se Sergipe, Recife, São Luís do Maranhão e São Paulo como localidades de origem e Maranhão, Jundiá, São Bernardo do Campo, São Paulo e Suzano como destino

18 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. MJ divulga relatório sobre tráfico de pessoas. 09/11/2010. Disponível em <portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ02FA3701ITEMID344ACE80B8E24D778D759E4C2D15503EPTBRIE.htm>. Acesso em 06/06/2012.

- reiterando alguns dados já levantados pela Pestraf, confirmando tendências e a manutenção de situações de violações de direitos.

De acordo com o mesmo documento, a temática vem ganhando espaço na agenda pública do Estado Brasileiro, que em parceria com a sociedade civil vem buscando estratégias para combater essa grave violação de direitos humanos. As ações vêm sendo desenvolvidas em três eixos: i) prevenção ao tráfico de pessoas; ii) atenção às vítimas de tráfico de pessoas; iii) repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Entre outras ações, o tema ganhou rubricas orçamentárias específicas mediante sua previsão no Plano Plurianual,<sup>19</sup> e foi aprovada uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas.<sup>20</sup> O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovado em 2008 para enfrentar a questão, estabeleceu cem metas a serem alcançadas pelo governo brasileiro, distribuídas nas seguintes prioridades:

a) Prioridade nº 1: levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas;

b) Prioridade nº 2: capacitar e formar atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos;

c) Prioridade nº 3: mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidades em geral sobre o tema do tráfico de pessoas;

---

19 - “[...] o plano plurianual (PPA) da União de 2004-2007 incluiu, pela primeira vez, ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas: uma de capacitação dos profissionais da rede de atenção e outra para realização de diagnósticos e pesquisas. No primeiro ano (2004), foram investidos R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais); no segundo (2005), R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais); e, no terceiro (2006), R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Os recursos foram integralmente executados” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, janeiro de 2010, p. 28).

20 - “Em reunião do grupo de trabalho, de 10/05/2006, foi aprovada a proposta da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Na mesma ocasião, deliberou-se que a proposta deveria ser submetida à consulta pública, garantindo-se legitimidade, assim como uma maior participação e mobilização da sociedade civil. A Política Nacional foi instituída pelo Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006, e está dividida em três capítulos. O capítulo I dispõe sobre sua finalidade precípua. Na primeira parte, define-se a expressão ‘tráfico de pessoas’, conforme preveem os principais instrumentos internacionais, notadamente 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, e a legislação brasileira referente ao assunto. Em seguida, como resultado de um grupo de trabalho interministerial, foi aprovado o PNETP Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) — por meio do Decreto 6.347, de 8 de janeiro de 2008; instituindo-se o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano” (Ministério da Justiça. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, jan/2010, MJ, p. 31).

d) Prioridade nº 4: diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos;

e) Prioridade nº 5: articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico;

f) Prioridade nº 6: aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos;

g) Prioridade nº 7: ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores;

h) Prioridade nº 8: fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão a esse tipo de tráfico e responsabilização de seus autores;

i) Prioridade nº 9: criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

j) Prioridade nº 10: estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores;

k) Prioridade nº 11: fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas.

Além de apontar essas ações como prioritárias e de mapear a situação do tráfico de pessoas no Brasil (considerando suas três principais finalidades a escravidão, a remoção de órgãos e a exploração sexual comercial), esse primeiro relatório sobre a temática, publicado em janeiro de 2010, apresenta, entre muitas outras, duas ações que merecem destaque no enfrentamento da problemática: o PAIR (Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro) e os postos avançados de atendimento nos aeroportos.

O PAIR tem como objetivo central desenvolver estudos para dimensionar os recursos orçamentários necessários para o enfrentamento da violência sexual infantojuvenil. Busca também fortalecer os conselhos como instâncias privilegiadas para a articulação de políticas e programas de defesa aos direitos de crianças e adolescentes. Também promove a formação e capacitação dos diversos atores sociais para enfrentamento das violências praticadas contra crianças e adolescentes. Embora seja uma iniciativa importante, ainda tem pouca abrangência: está presente em apenas 451 dos mais de 5 mil municípios brasileiros.<sup>21</sup>

Os postos avançados têm por função primordial receber brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada; por isso que ocupam um papel central no acolhimento das vítimas de tráfico internacional. de acordo com a Portaria SNJ 31, de 20 de agosto de 2009, compete a esses postos:

I - implementar e consolidar uma metodologia de serviço de recepção a brasileiros(as) não admitidos(as) ou deportados(as) nos principais pontos de entrada;

II - fornecer informações sobre: a) documentos e procedimentos referentes a viagens nacionais e internacionais; b) direitos e deveres de brasileiros(as) no exterior; c) direitos e deveres de estrangeiros(as) no Brasil; d) serviços consulares; e e) quaisquer outras informações necessárias e pertinentes.

III - prestar apoio para: a) localização de pessoas desaparecidas no exterior; e b) orientações sobre procedimentos e encaminhamentos para as redes de serviço.

O número de postos dessa natureza tem sido ampliado gradativamente. Em 2006 foi instalado o Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante o

---

21 - "Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro (PAIR): Esse programa tem como principais objetivos desenvolver estudos quantitativos e qualitativos para análise da situação da violência infantojuvenil. Assim, o PAIR busca conhecer e dimensionar os recursos orçamentários necessários para o enfrentamento da violência sexual infantojuvenil nas áreas abrangidas pelo programa. Esses dados são organizados em um Sistema de Informações Local sobre a situação das crianças e adolescentes, com ênfase na violência sexual. O PAIR ainda tem como objetivo fortalecer os Conselhos como instâncias privilegiadas na formulação de políticas, programas e ações dirigidas ao atendimento e defesa de direitos de crianças e adolescentes, principalmente no que se refere ao enfrentamento da violência sexual. Uma das atividades mais extensas realizadas pelo PAIR é a capacitação da rede de proteção, que prevê o envolvimento de todos os seus segmentos e do sistema de garantias em sua operacionalização: profissionais de assistência, educação, saúde, defesa e responsabilização, turismo, transporte, mídia e outras. São oferecidas aulas de capacitação, incluindo formação, informação e treinamento em oficinas. O PAIR, hoje, é referência em 451 municípios em 22 estados da Federação" (MJ. Enfrentamento ao tráfico de pessoas. Relatório Nacional, jan/2010, p. 66).

Aeroporto Internacional de São Paulo, em Guarulhos, e, em julho de 2009, foi instalado o Posto Avançado de Direitos para Viajantes, no Aeroporto Val de Cans, em Belém, Pará. Adicionalmente, em 15 de dezembro de 2009, foram assinados convênios de implementação de novos núcleos nos estados da Bahia e Ceará, assim como a implementação de novos postos avançados também na Bahia e Rio de Janeiro. Foi feita inclusive uma parceria com a Infraero, que, por meio de um acordo de cooperação, permitirá a instalação de postos avançados nos aeroportos, assim como a ampliação de ações preventivas nesses espaços.

Adicionalmente, foram estabelecidas parcerias com a (SENASP) Secretaria Nacional de Segurança Pública, que permitirão a integração dos projetos Protejo e Mulheres da Paz e os núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, atendendo a um dos princípios fundamentais na redução da violência: a cooperação entre os órgãos na execução de ações.<sup>22</sup> Também foram investidos R\$ 3.810.100,00 para a criação de 126 novos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, que têm núcleos de apoio a vítimas de tráfico (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). No campo da capacitação, por meio de parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, foram capacitados, até 2010, 3.125 profissionais da Rede de Atendimento à Mulher, com um investimento de R\$ 1.002.912,36. Em consequência, 10.433 agentes multiplicadores foram capacitados para a promoção dos direitos das mulheres.<sup>23</sup>

### Marcos Normativos

No âmbito do Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos,<sup>24</sup> no que se refere à garantia de direitos das mulheres merece destaque o texto da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)<sup>25</sup>. Em seus 16 artigos substanciais (enunciadores de direitos), o documento assegurou garantias diferenciadas às mulheres, considerando sua maior vulnerabilidade social decorrente de sua inserção desprivilegiada em relações assimétricas de poder, historicamente construídas. Nos 14 artigos restantes, o documento instituiu e regulamentou a atuação de um comitê,

22 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Nacional, janeiro de 2010, p. 126.

23 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *MJ divulga relatório sobre tráfico de pessoas*, 09/11/2010. Disponível em <portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ02FA3701ITEMID344ACE80B8E24D778D759E4C2D15503EPTBRIE.htm>. Acesso em 06/06/2012.

24 - Sistema organizado a partir das normativas fixadas no plano das Nações Unidas (ONU), notadamente a partir da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

25 - Aprovada em 18/12/1979 pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral da ONU, entrou em vigor em 03/09/1981 e foi ratificada pelo Brasil em 1984. Conta atualmente com 185 Estados-Partes.



responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção (Comitê CEDAW<sup>26</sup>) pelos seus Estados-Partes. Inaugurou-se, assim, uma nova gramática de direitos para as mulheres no mundo inteiro.

O art. 1º da CEDAW define a discriminação contra a mulher como toda a forma de distinção, exclusão, restrição ou preferência que prejudique ou anule o reconhecimento, o gozo ou o exercício de direitos pelas mulheres em igualdade de condições em relação aos homens. O art. 6º da mesma Convenção faz referência explícita à obrigação dos Estados-Partes de reprimir e suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição feminina, sendo que as medidas punitivas e repressivas a serem adotadas devem recair, necessariamente, sobre aquele que explora comercialmente a sexualidade das mulheres. Caso contrário seria reforçado o estigma da mulher, que, em tal situação, já se encontra demasiadamente vulnerável.

Embora a Convenção não explicitamente a questão da violência contra as mulheres, esse tema foi abordado na Recomendação Geral 19, adotada em 1992 pelo Comitê CEDAW. Em seus §§ 13 a 16, é reiterada a obrigação dos Estados-Partes de suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres, declarando-se também que tais atividades intensificam-se, entre outras, em situações de pobreza, desemprego e conflitos armados. Nesse sentido, a Recomendação Geral também impõe aos Estados-Partes a obrigação de promover a melhoria das condições de vida de mulheres e meninas, assegurando-lhes todos os seus direitos fundamentais e uma vida livre de violência e discriminação, bem como reais possibilidades de escolha.

Em matéria de repressão e punição ao tráfico e à exploração sexual comercial, além dos grandes tratados de direitos humanos, o Brasil ratificou os seguintes instrumentos internacionais: a Convenção e o Protocolo Final para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio;<sup>27</sup> a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional da ONU<sup>28</sup> e o seu Protocolo para Prevenir, Punir

---

26 - Por meio da Resolução A/54/4 da AG da ONU, aprovou-se, em 06/10/1999, um Protocolo Facultativo à Convenção CEDAW, o qual ampliou significativamente as funções do Comitê. Além da análise dos Relatórios Periódicos enviados pelos Estados-Partes (obrigação prevista no art. 18 da Convenção), o Comitê passou a poder receber comunicações individuais que denunciem violações aos direitos humanos das mulheres e também a realizar visitas in loco a Estados-Partes que tenham sido denunciadas como perpetradoras ou tolerantes às violações sistemáticas aos direitos humanos. O Protocolo entrou em vigor no ano de 2000, tendo o Brasil o ratificado em 2002.

27 - Documento concluído em Lake Success, Nova Iorque, em 21/03/1950, e ratificado pelo Brasil em 08/10/1959.

28 - Documento aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 317 (IV), de 02/12/1949, que entrou em vigor em 25/07/1951 e que foi ratificado pelo Brasil em 12/03/2004.

e Erradicar o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e de Crianças, também conhecido como Protocolo de Palermo.<sup>29</sup>

Interessante observar que a adoção desse documento — ainda que somente tenha entrado em vigor em 2003 — impactou positivamente a situação nos países, sendo que importantes alterações foram desencadeadas nas legislações nacionais. Segundo pesquisa conduzida pela UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) que abrangeu 155 países, até 2008 63% deles haviam adotado legislações repressivas à exploração sexual e ao trabalho forçado. Além disso, cerca de 54% dos países estabeleceram unidades policiais especiais para tratar do tema, ocorrendo em 73 estados ao menos uma condenação por tráfico de seres humanos. No Brasil, segundo o mesmo documento, todas as condenações por tráficos de pessoas referiam-se a casos de exploração sexual.

O Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças, relativo à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, define em seu art. 3 (a) o tráfico de pessoas como “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”.

O mesmo Protocolo, em seu art. 9º, incisos 4 e 5, impõe aos Estados-Partes o dever de adotar medidas que mitiguem fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a falta de oportunidades equitativas para todas as pessoas e também de tomar todas as medidas cabíveis para desestimular a demanda que propicie qualquer forma de exploração que conduza ao tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças.

---

29 - Adotado pela Resolução da AG da ONU de 55/25, de 15/11/2000 e ratificado pelo Brasil em 12/03/2004.

No cenário internacional de proteção aos direitos das crianças, além da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Crianças, foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU dois protocolos facultativos: um sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil e o outro sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados.<sup>30</sup> Adicionalmente, o Brasil é Estado-Parte da Convenção Sobre os Direitos da Criança, a qual tutela a questão do tráfico e abuso e exploração sexual de crianças em seus artigos 11, 34, 35 e 36.

A ratificação desses marcos normativos é suficiente para que o país seja responsável por coibir, punir e erradicar qualquer forma de abuso, violência, exploração sexual comercial e tráfico de crianças e adolescentes. Reforce-se que agências específicas no âmbito das Nações Unidas que trabalham com o tema do tráfico de seres humanos e a exploração sexual chamam a atenção para a necessária criação e adequação dos programas de apoio e cuidado, particularmente para crianças e mulheres traficadas.<sup>31</sup>

No âmbito regional, a Convenção de Belém do Pará — Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher —, adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995, cumpre um importante papel na proteção aos direitos das mulheres.

Trata-se de inédito e inovador instrumento de tutela dos direitos da mulher, na medida em que se destina, especificamente, a proteger as situações de violência às quais elas são submetidas. Nesse sentido, é mais audaciosa do que a Convenção CEDAW, pois trata de maneira clara, direta e objetiva a questão da violência contra a mulher.<sup>32</sup>

A Convenção de Belém do Pará define em seu art. 1º a violência contra a mulher como sendo “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto

30 - Ambos os documentos foram adotados pela Resolução 54/263 da AG da ONU, em 25/05/2000. O Protocolo Facultativo para Convenção Sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantil entrou em vigor em 18/12/2002 e em novembro de 2005 contava com 101 Estados-Partes, tendo o Brasil o ratificado em 27/01/2004.

31 - Sobre a matéria, é necessário ainda esclarecer que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, por força da conjugação dos §§ 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal, têm status e hierarquia constitucional, compondo material e formalmente o texto constitucional. É verdade que existem entendimentos no sentido contrário na doutrina, mas que, pelo fato de não privilegiarem os direitos e garantias fundamentais incorporados por tratados internacionais e de conferirem uma interpretação distorcida dos dispositivos legais supramencionados, não serão analisados neste estudo.

32 - A CEDAW, muito provavelmente por condições políticas da época, somente delinea o problema, tangenciando a questão ao invés de tratá-la como uma forma aguda e extremada da discriminação contra a mulher.

no âmbito público como no privado.” Seu segundo artigo complementa tal definição estabelecendo que “entender-se-á que a violência contra a mulher inclui violência física, sexual e psicológica: (i) que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual; (ii) que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus-tratos de pessoas, *tráfico de mulheres, prostituição forçada*, sequestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar e (iii) *que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra*” (grifos inseridos).

A Convenção de Belém do Pará também prevê, em seu art. 12, que os casos de violações aos direitos fundamentais das mulheres podem ser reportados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que tramitará o caso de acordo com as regras previstas no Pacto de São José da Costa Rica e no próprio regulamento interno da Comissão.<sup>33</sup> Caso a denúncia não seja plenamente resolvida no âmbito da Comissão, poderá ser encaminhada à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que poderá inclusive condenar o país pela violação aos direitos humanos das mulheres.<sup>34</sup>

No plano nacional, é preciso considerar como marco inicial de questões relacionadas a direitos humanos a Constituição Federal de 1988, que é a mais democrática das constituições brasileiras, sendo conhecida inclusive como a “Constituição Cidadã”. É a primeira e única na história jurídica nacional que disciplina com relevo topográfico os direitos e garantias fundamentais, que são apresentados antes mesmo de se definir a estrutura do Estado, o que sinaliza a predisposição do legislador constituinte em privilegiar os direitos e garantias

---

33 - Arts. 44 a 51 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

34 - Observa-se, portanto, que também no plano regional as mulheres contam com instrumentos jurídicos capazes de assegurar o respeito e a efetividade de seus direitos. Não obstante, uma análise minuciosa de todos os casos já processados pela Comissão, desde 1970, indica que nenhuma denúncia relativa ao tráfico de mulheres chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e nem, conseqüentemente, à Corte. As razões para tanto podem ser as mais variadas possíveis, mas certamente passam pela invisibilidade do problema perante as autoridades públicas. Acrescente-se ao rol de possíveis justificativas a dificuldade de se responsabilizar um Estado em particular tendo em vista tratar-se de uma atividade transnacional e que, portanto, pode ter diversos países como responsáveis — tanto por tolerarem como por serem coniventes com o tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual comercial. Para mais informações, consultar: GONÇALVES, Tamara. Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: uma análise de casos admitidos entre 1970 e 2008. 267f. Dissertação (mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, USP, São Paulo.

fundamentais em detrimento de questões mais técnicas como a própria estruturação política do Estado.

O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da Carta Constitucional de 1988 e da República Federativa do Brasil, estando exposto logo em seu art. 1º, o que representa a abertura à defesa dos direitos humanos expressa na própria Constituição.<sup>35</sup>

No tocante aos direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 ampliou notadamente a matéria, incluindo não apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais, econômicos e culturais como direitos fundamentais. Além disso, ela adota o posicionamento introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e repetido pela Declaração de Viena de 1993 em seu art. 5º, que dispõe que os direitos humanos são inter-relacionados, interdependentes e indivisíveis. Por fim, a Magna Carta defende em seu texto a tutela dos direitos coletivos e difusos e eleva os direitos e garantias fundamentais à condição de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, inciso IV.

Outro destaque é a inovação trazida pelo § 1º do art. 5º da Carta Constitucional, ao estabelecer que as “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Com isso, esses direitos previstos no texto constitucional não dependem de regulamentação infraconstitucional para deverem ser prontamente garantidos pelo Estado e poderem ser exigidos pela população perante os tribunais nacionais. Assim, com o estabelecimento de tais obrigações, identificamos a constituição de um moderno Estado de Direito, em que os cidadãos são titulares de direitos oponíveis *contra* o próprio Estado. Neste sentido, pondera Norberto Bobbio:

[...] passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão.<sup>36</sup>

35 - Considerando que toda Constituição há de ser compreendida como uma unidade e como um sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como um valor essencial que lhe dá unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular (PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 5ª ed. SP: Max Limonad, 2002, p. 56).

36 - BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 17ª tiragem. RJ: Campos, 1992, p. 3.

Cumprе ressaltar que a Constituição Federal não faz referência específica ao tráfico de pessoas adultas, mas, conforme já explicitado anteriormente, o tráfico de mulheres está previsto na Convenção de Belém do Pará como forma de violência contra a mulher. Assim, a vedação prevista na Convenção de Belém do Pará assume, em razão da matéria disciplinada, hierarquia constitucional. No que se refere a crianças e adolescentes, o art. 227, § 4º, prevê a punição a qualquer forma de abuso, violência e exploração sexual aos mesmos, o que já se mostra suficiente para garantir que nenhuma criança seja traficada ou sofra qualquer outra violação de seus direitos.

A regulamentar esse dispositivo constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta dispositivos legais para a prevenção, a repressão e a punição do tráfico e da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos artigos 82 a 85, que tratam da prevenção ao tráfico de crianças e adolescentes, ao não permitir que tais se hospedem em hotéis e hospedarias sem a presença ou autorização de responsável legal; 240 a 241-E, que preveem a repressão e a punição da pornografia infantojuvenil; 244-A e 244-B, que tratam da repressão e punição à prostituição infantojuvenil; e, por fim, 258, que busca reprimir a presença de crianças ou adolescentes em ambientes impróprios à sua presença e que possam lhes oferecer riscos, como casas noturnas ou de espetáculos.

No que se refere ao tráfico e exploração sexual de adultos, pode-se encontrar disciplina específica no Código Penal Brasileiro — decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. O seu capítulo V refere-se ao Lenocínio e ao Tráfico de Pessoa para Fim de Prostituição ou outra Forma de Exploração Sexual, recentemente alterado pela Lei 12.015, de 2009. Essa alteração trouxe modificações significativas para o ordenamento jurídico brasileiro. Por exemplo, muitas tipificações deixaram de conter a palavra “mulher”, que foi substituída por “pessoa”, trazendo maior amplitude ao dispositivo legal.

A nova lei redefiniu todo esse capítulo, alterando as definições dos tipos legais dos seguintes crimes: “mediação para servir à lascívia de outrem”; “favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual”; “casa de prostituição”; “rufianismo”; “tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual”; “tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual”.



Os crimes de “casa de prostituição” e “rufianismo”, consolidados nos artigos 229 e 230, criminalizam a conduta de se manter casa de prostituição ou explorar a atividade de prostituição alheia, com penalidades que variam de dois a cinco anos de reclusão e multa para o primeiro e de reclusão de um a quatro anos e multa para o segundo. A novidade, no caso do rufianismo, é a presença de qualificadoras nos parágrafos 1º e 2º, que aumentam a pena em caso de vítima menor de 18 anos explorada por familiar (“ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou por quem assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância”) ou se tal se dá mediante ameaça, fraude ou violência.

É imprescindível notar que a opção do legislador é por criminalizar o terceiro que de alguma forma explore a atividade de prostituição e não a pessoa que exerce essa atividade. Essa diferenciação é muito importante, na medida em que não imputa penalidade à prostituta em si, mas tão-somente a quem dela se aproveite. Além disso, a nova redação reforça o caráter de exploração sexual da casa de prostituição, em contraste com a norma anterior, que se referia à casa de prostituição como “local destinado a encontros para fins libidinosos”.

No que se refere ao tráfico de seres humanos, o texto anterior definia três figuras: tráfico de mulheres, tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual e tráfico interno de pessoas. Em razão da nova lei, o tráfico de mulheres foi suprimido, sendo consolidadas como figuras típicas apenas o tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual e o tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual. Note-se que a terminologia também foi homogeneizada aqui, trocando-se o termo “mulheres” por “pessoa”.

De acordo com o art. 231, o tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual é a ação de “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”. A pena manteve-se entre 3 a 8 anos de reclusão, sem, no entanto, cominação de multa, que somente será aplicada quando o crime tiver sido cometido com a finalidade de obtenção de vantagem econômica. O § 1º desse artigo, determina, diferentemente da norma anterior, que “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”.



Ainda, a nova redação ampliou o rol de situações em que se agrava a pena para esse crime, incluindo as seguintes: ser a vítima menor de 18 anos, ser a vítima incapaz de compreender adequadamente o ato em razão de enfermidade mental ou falta de discernimento, ser o agente 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 se o crime é cometido mediante violência, grave ameaça ou fraude.

A Lei 12.015/09 manteve a figura do tráfico interno, em atenção a antigas demandas de organizações brasileiras que atuam na prevenção ao tráfico de pessoas. Durante muito tempo, não havia, no direito penal, figura a reprimir essa atividade, embora, conforme os dados apontados, seja bastante comum essa prática, em especial envolvendo crianças e adolescentes. A primeira vez que o tráfico interno surgiu na legislação penal brasileira foi com a aprovação da Lei 11.106/05, ora revogada. Importa lembrar que antes da aprovação da Lei 11.106/05 não era possível punir agentes responsáveis pelo tráfico interno de mulheres e adolescentes, em razão da inexistência de figura típica que permitisse a sua repressão por meio do direito penal.

A nova lei define, no art. 231-A do Código Penal, que o tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual configura-se como a conduta de “promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual”, com pena variável entre 2 e 6 anos de reclusão. Observe-se que houve redução na pena (anteriormente poderia ser de 3 a 8 anos), mas incluíram-se as mesmas agravantes do tipo penal de tráfico internacional.

Com isso, constata-se que houve uma certa homogeneização na formulação dos crimes, seja com a padronização das penas e das qualificadoras, seja com a adoção de uma terminologia única para o sujeito-vítima, agora referido como “pessoa” simplesmente.

### **Breves Considerações Finais**

Ante esse breve panorama da realidade e dos marcos normativos protetivos a meninas e mulheres traficadas, é preciso ponderar alguns avanços

e desafios que persistem no enfrentamento a esse tipo tão particular de violação a direitos humanos. Tendo em vista que o objetivo do combate ao tráfico de pessoas é preservar a esfera da integridade corporal, moral e psicológica e das liberdades fundamentais, bem como — de modo inter-relacionado — assegurar a plena fruição de todos os direitos tanto na esfera civil e política, quanto na esfera econômica, social e cultural, o desafio que se impõe é enorme e comporta uma dimensão local, regional e global.

Em primeiro lugar, importa observar que, inobstante esforços envidados pelo Estado Brasileiro, a grave situação identificada pela Pestraf no início dos anos 2000 se mantém mais de dez anos depois. Embora no relatório do Ministério da Justiça, publicado em 2010, alguns dados tenham sido relacionados, a questão não foi analisada a fundo. Nesse sentido, seria imprescindível a realização de nova pesquisa, em bases amplas e seguindo os modelos metodológicos que embasaram a Pestraf, permitindo comparações efetivas e sendo possível medir o impacto das intervenções realizadas pelo Estado. Assim sendo, mapear de forma consistente, periódica e mantendo-se os mesmos indicadores, é fundamental para permitir o monitoramento dos avanços ou retrocessos nesse campo. O que se pode entrever, a partir dos dados relacionados, é que a situação permanece extremamente grave.

Em contrapartida, nota-se que, no momento, em termos de envolvimento do Estado para reverter a situação, houve avanços. Seguindo a tendência do governo iniciado por Luiz Inácio Lula da Silva, do partido dos Trabalhadores, as intervenções em relação à temática passaram ser ordenadas a partir de um plano de abrangência nacional, que conta também com um Comitê de Monitoramento. O Plano, conforme brevemente sinalizado, estabelece ações e prioridades, determina a definição de rubricas orçamentárias específicas para enfrentar o problema e busca a integração dos diversos ministérios do Governo Federal para que a resposta seja também em diferentes frentes. Sem dúvida alguma, para além dos avanços concretos (como abertura de novos postos de atendimento, desenvolvimento de campanhas públicas e outros), a ordenação de ações estratégicas para combate ao tráfico de pessoas parece colocar o tema na agenda governamental com algum destaque.

No entanto, essas ações mostram-se ainda incipientes, principalmente se forem considerados os aspectos de prevenção e repressão. No campo da

prevenção, embora se tenha avançado extraordinariamente na redução da pobreza extrema, há ainda muito a se conquistar para que todos os brasileiros e brasileiras possam exercer plenamente sua cidadania. Direitos os mais fundamentais são ainda diuturnamente violados e nem sempre encontram respostas ou reparação. A pobreza é um aspecto central, enquanto impulsionador da entrada de pessoas no mundo do tráfico. A falta de perspectivas e de condições concretas de construção de projetos pessoais, de vida empurra literalmente os indivíduos para situações-limite de vulnerabilidade.

Assim, promover uma maior inclusão de meninas e mulheres (e também travestis e transexuais) na sociedade, em especial por meio da garantia de uma educação de qualidade, não sexista e antidiscriminatória de qualquer natureza, é fundamental — considerando-se que ainda hoje as maiores taxas de analfabetismo ainda são de mulheres e travestis e transexuais, bem como os menores salários são obtidos por mulheres negras. Sem investimentos consistentes nessa seara, não se avançará de fato no combate ao tráfico de pessoas.

Ainda no campo da prevenção, é preciso que campanhas de abrangência nacional sejam estruturadas, incidindo particularmente em regiões conhecidas como típicos destinos de “turismo sexual”, como são o Norte e o Nordeste do país. Essas campanhas precisam ser divulgadas em todos os setores da sociedade (escolas, postos de saúde, hospitais e outros equipamentos públicos, além de hotéis, bares e outros), em grandes veículos de comunicação e inclusive as novas redes sociais. Apenas promover campanhas com informações sobre a temática em aeroportos é insuficiente ante a magnitude do problema.

No campo da repressão, é indispensável o fortalecimento de acordos de cooperação em nível regional e global. Uma vez identificadas as rotas de tráfico internacional, é importante organizar uma ofensiva também transnacional para o seu combate. Assim, parcerias entre os países de origem e de destino, com claras definições sobre as ações a serem desenvolvidas por cada um, poderão oferecer respostas mais efetivas. Não há possibilidades de se combater, de fato, um problema transnacional com iniciativas locais ou nacionais, por estas se mostram insuficientes.

Por fim, para a reversão específica da situação de meninas, mulheres, travestis e transexuais, é preciso que todas as ações articuladas pelo governo e sociedade civil sejam orientadas por uma perspectiva crítica de gênero, com a incorporação das problematizações trazidas pelas discussões feministas e outros estudos de gênero em todas as esferas, tanto de prevenção como de repressão. Somente a partir da formulação de novos paradigmas sociais, tendo a real igualdade entre homens e mulheres como pressuposto fundamental, é que se poderá conceber e viver uma sociedade de fato democrática e que respeita integralmente os direitos humanos.

## Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 17ª tiragem. RJ: Campos, 1992.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem Ética?** Lua Nova, São Paulo: 1970, p. 101-138; 2007, p. 107-108.

GONÇALVES, Tamara. **Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos**: Uma Análise de Casos Admitidos Entre 1970 e 2008. 267f. Dissertação (mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MACKINNON, Catharine A. **Crimes of War, Crimes of Peace**. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Ed). *On Human Rights – The Oxford Amnesty Lectures* 1993. Basic Books, p. 92-93.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Relatório Nacional. Janeiro de 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **MJ Divulga Relatório Sobre Tráfico de Pessoas**. 09/11/2010. Disponível em <[portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ02FA3701ITEMID344ACE80B8E24D778D759E4C2D15503EPTBRIE.htm](http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ02FA3701ITEMID344ACE80B8E24D778D759E4C2D15503EPTBRIE.htm)>. Acesso em 06/06/2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 5ª ed. SP: Max Limonad, 2002.

UNESCO, UNAIDS, UNFPA, UNICEF e OMS. **Orientação Técnica Internacional Sobre Educação em Sexualidade** – Uma Abordagem Baseada em Evidências Para Escolas, Professores e Educadores em Saúde. Volume I. Razões em Favor da Educação em Sexualidade.







# 13. TRÁFICO INTERNACIONAL DE SERES HUMANOS, PROSTITUIÇÃO E VULNERABILIDADE: ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA

***Daniel de Resende Salgado***<sup>37</sup>

37 - Procurador da República em Goiás. Membro Auxiliar da Comissão de Aperfeiçoamento da Atuação do MP no Sistema Carcerário e Controle Externo da Atividade Policial do CNMP. Membro do Conselho Penitenciário do Estado de Goiás. Membro Suplente do Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração do I e II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Membro designado para compor "la red de fiscales contra la trata de personas en la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos".

## Introito

“[...] Não tinha mais cama; restava-lhe um farrapo que chamava de cobertor, um colchão estendido no assoalho e uma cadeira quebrada (...). Perdera a vergonha e a vaidade (...). As pessoas as quais ainda devia algum dinheiro ‘faziam escândalo’ e não lhe davam sossego (...). Passava a noite chorando e pensando (...). Por essa mesma época, Thénardier escrevera-lhe dizendo que, decididamente, havia esperado com demasiada paciência e que precisava imediatamente de cem francos; senão, poria Cosette para fora de casa [...]. Cem francos, pensou Fantine. Mas onde encontrar um emprego que lhe rendesse cem soldos por dia?

- Coragem! - disse ela. - Vendamos o resto.

E a coitada entregou-se à prostituição”.<sup>38</sup>

O cabal desenvolvimento de qualquer política de enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos<sup>39</sup> passa pela necessidade de se atingir uma definição minimamente uniforme do que seja o problema.

Um dos nortes que se pode erigir como vertente conceitual é o arcabouço normativo inserido em nosso ordenamento jurídico, a partir das referências já utilizadas pelo eixo repressivo de enfrentamento. Importante destacar, por óbvio, que outras questões precisam se somar a esta, como, por exemplo, a relação social de gênero,<sup>40</sup> fator este, não se pode negar, de potencial estímulo ao tráfico internacional de seres humanos, especialmente para fim do exercício da prostituição.

38 - HUGO, Victor. Os miseráveis. tradução e notas Frederico Ozamam Pessoa de Barros. 3ª ed. SP: Cosac Naify, 2002, p. 190-191.

39 - Neste texto, utilizaremos, como no Código Penal Espanhol, a denominação tráfico internacional de seres humanos, em substituição a tráfico internacional de pessoas, prevista em nossa legislação penal. Entendemos que o conceito de pessoa é um conceito jurídico e restritivo, ligado à personalidade civil (ou início da vida civil) e, em consequência, ao nascimento com vida e à capacidade de adquirir direitos e contrair obrigações (arts. 1º e 2º do Código Civil). A definição de “ser humano” é mais ampla e se encontra relacionada à vida biológica, iniciada com a concepção. Exemplificando, a demonstrar o caráter restritivo do conceito de pessoa, a legislação civil do século XIX considerava os escravos como coisas. Assim aduz Teixeira de Freitas: “Na classe dos bens móveis entram os semoventes, e na classe dos semoventes entram os escravos. Posto que os escravos, como artigos de propriedade, devam ser considerados ‘coisas’, não se equiparam aos outros semoventes, e muito menos aos objetos inanimados, e por isso tem legislação peculiar” (TEIXEIRA de FREITAS, Augusto. Consolidação das Leis Civis. 3ª ed. RJ: BL Garnier, 1876, p. 35). Entretanto, os escravos, apesar de juridicamente serem considerados coisas, não se encontravam afastados do conceito de seres humanos.

40 - Há um claro caráter sexista na exploração sexual, especialmente na exploração à prostituição, e ao próprio meretrício. A experiência tem mostrado que habitualmente as vítimas do tráfico de seres humanos para fim de prostituição/exploração sexual são mulheres, enquanto os traficantes, proxenetas e clientes, em sua maioria, são homens que, como veremos, aproveitam-se de fatores de vulnerabilidade suportados, em determinadas situações, pelo gênero feminino.

Entretanto, o enfoque que conferiremos, como viés inicial, para se tentar impelir uma organização linear ao enfrentamento do tráfico internacional de seres humanos, com a efetiva atuação imbricada entre seus diversos eixos, será o marco normativo, objetivando, pelo menos, influenciar, em especial, a uniformidade da exegese em torno do tema.

Por essa razão, o presente estudo propõe fazer uma incursão nas definições legais de tráfico internacional de seres humanos e, outrossim, analisar o que os diversos marcos normativos têm a dizer sobre o problema.

### **O Contrabando de Migrantes e o Tráfico de Seres Humanos: Convergências e Distinções**

O tráfico internacional de seres humanos e o contrabando de migrantes são situações que podem se confundir, a depender dos lindes conceituais adotados.

Com efeito, o senso comum caracteriza o contrabando de migrantes como o deslocamento irregular do indivíduo, buscando acesso a outro país, por meio de um intermediário, com o escopo de obter, direta ou indiretamente, algum benefício de ordem material.<sup>41</sup> Nem sempre, contudo, a conduta de quem o auxilia na saída de seu país de origem é considerada, pelo direito brasileiro, como criminosa.<sup>42</sup> Do ponto de vista normativo, o que mais se aproxima do conceito de contrabando de migrante é o disposto no art. 206 do Código Penal.<sup>43</sup>

Por outro lado, o conceito de tráfico de seres humanos está centrado na ideia de superexploração do migrante no país de destino. Portanto, a definição contida no art. 206 do Código Penal também pode açambarcar, a depender do caso concreto, o conceito comum de tráfico de seres humanos.

Exige o mencionado dispositivo, para configuração do crime, a presença da fraude no recrutamento, ou seja, que o agente induza ou mantenha em erro

41 - Para o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, promulgado pelo Decreto 5.016/2004, o "tráfico de migrantes" (melhor teria sido a tradução se fosse utilizada a dicção "contrabando de migrante") "significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente" (art. 3, a).

42 - Centraremos nossa análise na saída do território nacional.

43 - "Artigo 206. Recrutar trabalhadores, mediante fraude, com o fim de levá-los para território estrangeiro: pena - detenção, de 1 a 3 anos, e multa".

trabalhadores com falsas promessas. O delito não se configurará, contudo, se, no recrutamento de trabalhadores, não houver o emprego de qualquer artifício ou meio fraudulento.<sup>44</sup> É possível, portanto, existir emigração clandestina para o exercício de atividade laboral, sem que o fato constitua crime de tráfico internacional de trabalhadores.

Noutro giro, no que concerne ao tráfico internacional de seres humanos para fim de exploração sexual/prostituição, nossa legislação nos apresenta dois conceitos. Um deles está inserto no 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 (Protocolo Adicional à Convenção de Palermo), promulgado pelo Decreto 5.017.

A partir da promulgação do Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, o legislador tentou, por duas vezes, amoldar o disposto no art. 231<sup>45</sup> do Código Penal à definição contida no mencionada diploma legal, que centra o conceito de tráfico internacional de seres humanos na ideia de cerceamento de liberdade e de exploração laboral.

Destarte, por meio da Lei 11.106/2005,<sup>46</sup> o legislador inseriu na redação original o núcleo *intermediar* e substituiu o elemento *mulher* por *pessoa*, aumentando o campo de tutela à vítima. Alterou, outrossim, o *nonem iuris* do tipo, passando a denominá-lo de *tráfico internacional de pessoas*. Migrou, por fim, para o *caput* do dispositivo, a pena de multa originariamente prevista em seu parágrafo 2º, tornando-a incidente independentemente do intuito de lucro do traficante.

Em 2009, a Lei 12.015, de 7 de agosto, com sua redação confusa e atécnica, mais uma vez alterou o art. 231 do Código Penal. Dessa vez, é removido o núcleo *intermediar* do *caput* e introduzido os novos núcleos *agenciar, aliciar ou comprar, transportar, transferir ou alojar*, em seu § 1º. Por seu turno, o *nomen iuris* é mais uma vez modificado para *tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual*. O elemento *pessoa* é substituído pela palavra *alguém*, bem

44 - MIRABETE, Julio Fabrini. Código Penal interpretado. 5ª ed. SP: Atlas Jurídica, 2005, p. 1.733.

45 - A redação original do tipo era: "Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro".

46 - A redação do dispositivo, por meio da alteração conferida pela Lei 11.106/2005, assim definia tráfico internacional de pessoas: "Promover, intermediar ou facilitar a entrada, em território nacional, de pessoa que venha a exercer a prostituição ou saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro".

como a expressão *outra forma de exploração sexual* é inserida no dispositivo. A multa, mais uma vez, migrou do *caput* ao § 3º, sendo condicionada sua incidência à obtenção de vantagem econômica.

Note-se que, em ambas as alterações, o meretrício se manteve incólume como um dos elementos do tipo. Ademais, a fraude, diferentemente do recrutamento para emigração de trabalhadores, não é elementar do tipo básico, mas causa de aumento de pena.<sup>47</sup> Portanto, o conceito-tipo de tráfico de seres humanos afasta-se, em alguns aspectos, da definição comumente utilizada para caracterizá-lo.

Tal fato demonstra a preocupação do legislador com o ingresso do indivíduo na prostituição para praticá-la no exterior. Essa conclusão é robustecida quando se verifica que os fatores que levam o trabalhador a emigrar são semelhantes àqueles utilizados pelo traficante para, rompendo por meio de diversos recursos a livre vontade do indivíduo, levá-lo a ingressar, como vítima, em uma teia de tráfico internacional de seres humanos.

### **Fatores Comuns Entre a Emigração<sup>48</sup> e o Tráfico de Seres Humanos**

Existem determinados fatores, denominados por estudiosos espanhóis de *factores de empuje*, desencadeadores da saída dos cidadãos de seus países de origem. São eles, entre outros, segundo Andrea Gimenez-Salinas Framis, Gentiana Susaj e Laura Requena Espada:<sup>49</sup>

a) a feminização da pobreza e a conseqüente feminização da migração<sup>50</sup> — o gênero feminino, em muitos casos, passou a ser o responsável pelo sustento de sua família, formada, geralmente, por seus ascendentes e descendentes. Entretanto, a dificuldade de encontrar emprego e conseguir recursos econômicos para manutenção digna de seu núcleo familiar, especialmente quando possui baixa escolaridade, desencadeia, quando oportunizado, o processo de migração;

47 - “Artigo 231, § 2º: A pena é aumentada da metade se: IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude”.

48 - Analisaremos o problema sob a perspectiva de saída do indivíduo do território nacional.

49 - GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea, et al. La dimensión laboral de la trata de personas en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2009, nº 11-4, p. 5-6. Disponível em [criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-4.pdf](http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-4.pdf)>. Acesso em 12/11/2010.

50 - Segundo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) 52,4% de emigrantes para a Europa são mulheres <[www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)>.

b) leis de oferta e procura — a existência de uma demanda real que, em muitos casos, não pode ser satisfeita por cidadãos dos países de acolhida, especialmente em setores nos quais o trabalho é estigmatizado e degradante;

c) condições do tipo subjetivo — a percepção de oportunidades disponíveis nos países de destino reforça a disponibilidade de sair do país de origem. Essa percepção, real ou exagerada, é alimentada por supostas experiências positivas propagandeadas por pessoas próximas, pela imagem apresentada pelos meios de comunicação e, muitas vezes, pelos próprios grupos que lucram com a migração.

Adicionada a isso, há uma idealização do país de destino pelos migrantes que creem na inexistência da dificuldade de adaptação e acreditam na concretização de um projeto de vida digna, fora de seus países de origem.

Observe-se, portanto, que podem não ser utilizadas fraudes ou engodo para atrair uma pessoa à migração, mas, quando implementada por terceiros, os mencionados fatores, aliados ao aproveitamento de uma condição de debilidade de suportes sociais e familiares do indivíduo, ajudam a desencadear tal processo.

Ora, se os fatores que levam o indivíduo a emigrar são praticamente os mesmos que o conduzem ao tráfico internacional de pessoas para fim de prostituição/exploração sexual, questiona-se, então, por que, diferentemente do art. 206 do Código Penal, em que há previsão de fraude para consumação do delito, o legislador, no art. 231 do Código Penal, a prevê como causa de aumento de pena, continuando, assim, a centrar sua preocupação na prática do meretrício no exterior?

Com efeito, os emigrantes enfrentam dificuldades tanto em aspectos materiais (a forma como são vistos e recebidos pelos membros dos países de acolhida) como psicológicos.<sup>51</sup> No atual momento, por exemplo, estão envolvidos em uma bolha xenofóbica gestada por um temor exagerado à migração e pelas inadequadas representações linguísticas desse processo.<sup>52</sup> Além disso, não

51 – Como, por exemplo, a chamada Síndrome de Ulisses, espécie de “luto” presente no processo migratório. O sentido de expulsão e o sentimento de perda do ideal de pátria são semelhantes à desintegração da própria identidade e, portanto, causadores de sofrimento.

52 – As representações linguísticas inadequadas e metafóricas (como as palavras “enxames migratórios”, “manadas de imigrantes”, “tsunamis migratórios”, “invasão de migrantes” etc.) levam os nacionais a crerem, segundo Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes: “a) que é necessário proteger-se contra o fenômeno; b) que os imigrantes ameaçam a estabilidade

desejam retornar a seu país de origem carregando o fracasso de seu processo migratório.

Tais problemas são agravados quando o exercício laboral no exterior é implementado por meio de uma atividade, como veremos, criminógena, não reconhecida como profissão em diversos países e estigmatizante. Isso foi levado em consideração pelo legislador e deve ser reconhecido pelo intérprete ao erigir como um dos elementos do tipo descrito no art. 231 do Código Penal a prostituição.

Entretanto, como verificaremos a seguir, se compararmos o conceito do Protocolo Adicional à Convenção de Palermo com o que dispõe o Código Penal Brasileiro, observaremos incongruências, especialmente no que concerne ao reconhecimento do exercício da prostituição na definição de tráfico internacional de seres humanos, que acabam, em uma primeira análise, intrincando o enfrentamento linear do problema.

### **O Protocolo Adicional à Convenção de Palermo e o Código Penal Brasileiro**

Reza o art. 231, *caput* e § 1º, do Código Penal, com as alterações introduzidas pela Lei 12.015/2009:

Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro.

Pena — reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

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

---

econômica do país receptor; c) na sensação de que a imigração é excessiva e necessita ser restringida; d) na sensação de que os imigrantes são nocivos” (LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Nubia Fabris, 2009, p. 51).



Por seu turno, o art. 3º do Protocolo Adicional à Convenção de Palermo assim dispõe:

Para efeitos do presente Protocolo:

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

Ao realizar um cotejo entre as duas definições, verificamos, de maneira clara, o interesse do legislador nacional em manter a prostituição como elemento do tipo.

Destarte, enquanto o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo inclui na conceituação de tráfico de pessoas a finalidade de exploração de outrem, ressaltando a exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual, o Código Penal, com sua nova redação, manteve o tipo centrado na prática da prostituição, mas, nota-se, equiparando-a à exploração sexual.

Ao que parece, o legislador quis inserir, na definição do elemento normativo prostituição, a exploração a essa atividade. Se assim considerarmos, teremos, como elemento do tipo, a prostituição em sentido amplo, que açambarca a exploração do meretrício e a prostituição propriamente dita (ou a autoprostuição).<sup>53</sup> Isso porque o exercício do meretrício não pode ser reduzido

---

53 - Em outras legislações, o conceito de prostituição açambarca a definição de exploração à prostituição e a prostituição propriamente dita (ou a autoprostuição). É o que verificamos, por exemplo, na Lei 6/2008 de Moçambique. Assim dispõe

à exploração sexual. São, na verdade, conceitos diversos e que, como veremos, não se confundem.

### Conceito de Prostituição e Exploração Sexual

Ao formular um conceito de prostituição propriamente dita, devemos descartar, de plano, que a simples frequência de entregas ao ato sexual é, por si só, elemento caracterizador do meretrício.<sup>54</sup> A hiperatividade de desejo sexual como, por exemplo, a ninfomania ou a satíriase, não serve para rotular o indivíduo como praticante da prostituição. Não é, portanto, o padrão de comportamento sexual ou o exercício da sexualidade fora dos lindes conjugais e monogâmicos que confere aos praticantes o caráter de prostituídos. Assim, quando a entrega sexual é indiscriminada, mas sem a obtenção de um preço senão o próprio vício erótico, não é cabível falar-se em meretrício.

Em sua obra *Programa de Direito Penal*, Francesco Carrara sustenta que a prostituição é caracterizada pela multiplicidade de relações sexuais e pelo preço.<sup>55</sup> Manuel Jara, por seu turno, integra ao conceito de meretrício três elementos: preço, disponibilidade e habitualidade.<sup>56</sup>

O autor chileno acerta quando diz que não é prostituída uma pessoa que se entrega unicamente a um indivíduo pré-determinado, mesmo que este lhe pague ou lhe mantenha. A nosso sentir, a prostituição existe quando uma pessoa adulta oferta seu corpo (ou, segundo alguns, a fantasia erótica) a todos aqueles que lhe possam pagar. É, portanto, uma atividade meramente mercantil. Sendo assim, de consequente reificação do indivíduo e, destarte, para alguns, por si só, violadora de direitos humanos.

---

a norma: “Artigo 10 – Todo aquele que recrutar, transportar, acolher, fornecer ou receber uma pessoa, quaisquer meios, incluindo sob pretexto de emprego doméstico ou no estrangeiro ou formação ou aprendizagem, para fins de prostituição, trabalho forçado, escravatura, servidão involuntária ou servidão por dívida será punido com pena de dezasseis a vinte anos de prisão maior”. Ao conceituar, em seu glossário anexo, prostituição, assim reza a lei: “qualquer acto, transacção ou esquema envolvendo o uso de uma pessoa por outra para a prática de relações sexuais ou conduta lasciva em troca de dinheiro, lucro ou qualquer outra vantagem”. A definição de tráfico de pessoas é assim tratada pela legislação moçambicana: “o recrutamento de pessoas ou acolhimento de pessoas para obter benefícios económicos indevidos ou para fora do território nacional, recorrendo à ameaça ou ao uso de força, ou outras formas de coacção, ao rapto, à fraude, ao engano ao casamento forçado, ao abuso de autoridade ou da situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre a outra, com a finalidade de exploração, o que inclui a prostituição ou outras formas de exploração sexual, casamento forçado, extracção de órgãos humanos, trabalho forçado, escravatura ou práticas similares, bem como a servidão”. Observe-se, portanto, que o conceito de prostituição em sentido amplo pode ser desmembrado em prostituição em sentido estrito (ou autoprostituição) e exploração à prostituição.

54 – Alguns autores, como Eusébio Gómez (GOMES, Eusébio. Tratado de Derecho Penal. t. III. Buenos Aires: Compañía Argentina de Editores, 1940, p. 158), aduzem que, em algumas ocasiões, as atividades ligadas ao meretrício respondem, exclusivamente, aos imperativos dos vícios sexuais. Entretanto, tal critério, contrário do ora apresentado, inclui no conceito de prostituição a ninfomania ou a satíriase, entendimento esse do qual não comungamos.

55 – CARRARA, Francesco. Programa de Derecho Criminal. v. VI. Parte Especial. Bogotá: Témis, 1958, p. 75.

56 – JARA, Manuel Angel Gonzalez. Regulación penal del meretricio. Chile: Librotecna, 2009, p. 95.

Dessa forma, a habitualidade, caracterizadora de um ofício, a finalidade de lucro e a disponibilidade de oferta pública do corpo (ou fantasia) a pessoas em número e identidade indeterminadas são os pressupostos passíveis de conferir à atividade exercida o caráter de prostituição em sentido estrito (ou propriamente dita).

Por seu turno, a exploração sexual ocorre quando um terceiro obtém ou tenta obter alguma espécie de vantagem, seja financeira ou não, decorrente da prática sexual ou pornográfica exercida por outrem. Observe-se, portanto, que apesar de a exploração ao meretrício ser uma das formas mais comuns de exploração sexual, as definições de prostituição e exploração sexual não se confundem.

Destarte, se adotarmos tais conceituações, o meretrício pode ser exercido individualmente por aquela pessoa que vem a disponibilizar seu corpo (ou fantasia) a terceiros mediante um preço, como também pode ser uma atividade explorada por outrem. No primeiro caso, podemos chamar a prática de prostituição propriamente dita (ou em sentido estrito) ou autoprostituição. Vale repisar: a exploração à prostituição é apenas uma vertente da exploração sexual, uma vez que esta não se confunde com o meretrício propriamente dito.

É essa, portanto, a primeira grande dificuldade conceitual encontrada para se efetivar o enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos para fim de exploração sexual/prostituição. Enquanto no Brasil o envio ao exterior para fins de meretrício é considerado prática criminosa, em alguns países receptores, como na Espanha, somente é considerado delito de tráfico internacional de seres humanos quando terceiros encaminham pessoas àquele país com a clara finalidade de exploração sexual.<sup>57</sup>

---

57 - Interessante notar que, antes da reforma do Código Penal Espanhol instituída pela Lei Orgânica 5/2010, de 22 de junho, o crime de tráfico de seres humanos estava previsto no art. 318 bis como uma qualificadora do delito de tráfico ilegal ou imigração clandestina. A qualificadora visava a robustecer o enfrentamento à corrente migratória irregular. Atualmente, com a mencionada reforma, o delito de tráfico de seres humanos (la trata de seres humanos) encontra-se previsto em um título próprio (VII bis), destacado em um dispositivo independente (art. 177 bis). Segundo o texto espanhol, será castigado como réu de tráfico de seres humanos, com uma pena que varia de 5 a 8 anos, aquele que, seja em território espanhol, seja a partir, em trânsito ou com destino à Espanha, empregando violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou de necessidade ou de vulnerabilidade da vítima nacional ou estrangeira, a capture, transporte, traslade, acolha, receba ou a aloje com a finalidade, entre outros escopos, de exploração sexual, incluída a pornografia (alínea “b”). O dispositivo, além de reconhecer o tráfico como violação de direitos humanos, prevê como elemento do tipo apenas a exploração sexual (entre elas a exploração ao meretrício), mas não a finalidade da prática individual da prostituição, como, em nosso entender, o faz o Código Penal Brasileiro.

Isso tem consequências na persecução penal e nas políticas de prevenção: há, por exemplo, casos em que, no Brasil, a conduta será passível de ser entendida, no eixo repressivo-criminal, como tráfico internacional de seres humanos, enquanto no país receptor será vista como mera migração, em alguns casos irregular. Por outro lado, diversos subterfúgios já são utilizados pelos traficantes que se encontram no exterior para afastar o elemento *exploração sexual* e, destarte, eliminar a prática delitiva no país receptor. Veja, nesse sentido, trechos da seguinte reportagem assinada por Mónica Caberio Belaza e Álvaro de Cózar, originária do jornal *El país* e republicada no site *Uol Notícias* em 22/05/2009:<sup>58</sup>

Os empresários espanhóis insistem que não têm nada a ver com o tráfico de mulheres. Garantem que só lhes oferecem um espaço onde podem trabalhar livremente como prostitutas e que em troca lhes cobram pelo alojamento e a comida. Luís, um cubano ex-jogador de vôlei e dono de Las Torres, em Cuenca, afirma que é um negócio normal em que todos são livres. “Nas bebidas ganhamos 50%, mas o cliente dá o dinheiro diretamente para a mulher. Eu não quero problemas. Também não me meto em se têm relações sexuais ou não. Isso é problema deles. Eu cobro 40 euros por dia por quarto, café da manhã, almoço e jantar, e não quero saber de mais nada. Não aceito menores de idade e nem saio procurando garotas. Vem quem quer”.

Ora, essa conduta, no Brasil, se aferida abstratamente com um viés apenas objetivo, isto é, de incidência pura e simples do tipo penal, sem levarmos em consideração a lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico<sup>59</sup> tutelado pela norma, será considerada tráfico internacional de seres humanos, diferentemente do ordenamento jurídico espanhol, que, em face da suposta ausência de exploração sexual, considerará o fato, com o subterfúgio utilizado, como mera migração. Observe-se, assim, que, no Brasil, a pessoa será vítima do tráfico; na Espanha, migrante.

58 – Reportagem intitulada *Exploração Sexual na Espanha: Uns traficam, outros montam o bordel*. Uol Notícias. Disponível em <noticias.uol.com.br>. Acesso em 22/05/2009.

59 – Segundo Cezar Roberto Bitencourt o bem jurídico pode ser definido “como todo valor da vida humana protegida pelo Direito. E, como o ponto de partida da estrutura do delito é o tipo de injusto, este representa a lesão ou perigo de lesão do bem juridicamente protegido” (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. Parte 1. 13ª ed. SP: Saraiva, 2008, p. 262).

## A Sociedade e o Indivíduo Frente à Prostituição

As sociedades têm entendido a prostituição a partir de diversas vertentes: como uma patologia social, como um desvio, como consequência do rompimento dos valores sociais, familiares ou espirituais e da precocidade sexual gerada pela sociedade de consumo. Da mesma forma, as pessoas que exercem tal atividade ora são vistas como vítimas, ora como escravas, ora como transgressoras.

Deveras, a depender das percepções culturais que historicamente as nações absorvem, passam elas a adotar diversos regimes de atuação frente ao meretrício. Os principais modelos são: o da plena liberdade da prostituição, o proibicionista, o regulamentista e o abolicionista.

O modelo da plena liberdade, em resumo, é caracterizado pela inércia e desinteresse do Estado frente à prostituição. No regime proibicionista, predominante nos países anglo-saxões, o Estado opta pela criminalização da prostituição e das atividades a ela vinculadas, uma vez que, segundo seus adeptos, é dever do Estado proteger a moral pública. Seus defensores sustentam que a permissão ao meretrício anula os mecanismos disponíveis para punir a exploração das pessoas que o exerçam.

Os adeptos do modelo regulamentista, por seu turno, asseveram que a prostituição é inevitável e, portanto, a sua prática deve ser legalizada e controlada. Assim, a atividade pode ser praticada livremente, desde que dentro dos lindes estabelecidos pela lei. Noutro giro, o meretrício clandestino, exercido à margem dos controles sociais, deve ser proibido e sancionado.

Por fim, o modelo abolicionista, para alguns, tem o objetivo de erradicar a prostituição, porquanto a prática é considerada um atentado aos direitos fundamentais. Os adeptos dessa vertente abolicionista se pronunciam contra os modelos que promovem a regulamentação da atividade, aduzindo que são uma forma de legitimar atos de violência de gênero. Outra corrente abolicionista prega, segundo Manuel Jara,<sup>60</sup> a liberdade da prostituição com a supressão de todo intento regulamentista. Segundo essa linha, a intervenção do Estado deve limitar-se somente à exploração sexual de menores, ao chamado pudor público e aos atos de proxenetismo.

---

60 - Ob. cit., p. 99-100.

Nos últimos anos foram abertos flancos para tendências que advogam a legalização do meretrício. Essas tendências, na realidade, visam, de uma forma ou outra, a legitimar não a prostituição em si, mas a lucrativa indústria do sexo. Tal corrente, que se iniciou, segundo Manuel Jara, na Holanda, não gera unânime simpatia na Europa.<sup>61</sup>

Note-se que a maioria dos modelos foi moldada a partir das características estigmatizantes da atividade de prostituição. Também não se pode negar que, ainda quando não sancionado penalmente, o meretrício é altamente crimínogeno. Jiménez de Asúa, mencionado por Manuel Jara, indiscutível liberal nessas matérias, anota que a prostituição não é um delito, mas a prática é reveladora de um potencial desvio.<sup>62</sup>

Destarte, a partir do conceito de “conduta ou personalidade desviada”, mister examinar, mesmo perfunctivamente, noções preliminares daquilo que se entende por socialização e controle social. Ao, por exemplo, explicar a socialização, Manuel Jara assim assevera:

Pressupõe um influxo entre o indivíduo e seus semelhantes. É um processo que resulta em aceitar as pautas de comportamentos sociais e adaptar-se a elas. Como fenômeno social pode ser descrito a partir do influxo que a sociedade exerce no indivíduo, e, subjetivamente, a partir da resposta ou reação do indivíduo à sociedade. A socialização, a partir da perspectiva objetiva, não é outra coisa senão a transmissão da cultura de geração em geração, adaptando o indivíduo às formas aceitas e aprovadas pela vida social organizada. Subjetivamente, a socialização é um processo que se desenvolve no indivíduo enquanto este se adapta às pessoas que se encontram a seu redor.<sup>63</sup> (tradução livre)

Por seu turno, o controle social, que, diga-se de passagem, não se restringe ao controle estatal, é uma extensão do processo de socialização. Vejam os escólios do mencionado autor chileno:

---

61 - Ob. cit., p. 102.

62 - Ob. cit., p. 87.

63 - Ob. cit., p. 87.

Dentro das espécies de controle social se distinguem, dentre outros, certos mecanismos positivos, como a persuasão, a sugestão, a instrução e as recompensas, todos que induzem o sujeito à realização de condutas ou comportamentos socialmente aprovados. Outras formas são negativas, como as ameaças, as ordens, as coações e os castigos. São empregadas para que o sujeito se abstenha de realizar condutas socialmente desaprovadas. Mais familiar ao jurista, em particular ao penalista, é a distinção entre controle formal e informal. Toda sociedade e grupo estabelece certas medidas com a intenção expressa de produzir a conformidade — social, são as normas jurídicas. Os controles informais possuem uma maior sutileza, mas, apesar disso, não deixam de ser efetivos. São empregados para impor uma classe de comportamento que “todo mundo sabe” que é o adequado em uma determinada situação.<sup>64</sup> (tradução livre)

Nota-se que a conduta socialmente desviada é aquela que, segundo tais correntes sociológicas/criminológicas, afasta-se das regras de comportamento erigidas dentro de um determinado momento histórico pelo grupo social. Como exemplo, encontram-se o consumo de determinados entorpecentes e as perversões sexuais.

Ao lado de tais comportamentos há aqueles que, em face de uma maior gravidade, são considerados crimes. A prostituição, apesar de ser, para os adeptos de tal corrente, uma conduta desviada, não é criminalizada em território nacional, embora as condutas que gravitam em torno dela, como o rufianismo, o sejam (art. 230 do Código Penal<sup>65</sup>).

Somado a isso, alguns estudos descortinam o caráter coisificante da prostituição. Concimar da Silva Lopes, Ionara Vieira Moura Rabelo e Rosely Pereira Barbosa Pimenta, em um trabalho de pesquisa intitulado “A Bela Adormecida: estudo com profissionais do sexo que atendem à classe média alta e alta na cidade de Goiânia”, chegam às seguintes conclusões:

---

64 - Ob. cit., p. 87/88.

65 - Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, em todo ou em parte, por quem a exerça: Pena - reclusão de um a quatro anos, e multa. Outra conduta que gravita em torno da prostituição é a tipificada no art. 228 do Código Penal (“Induzir ou atrair alguém à prostituição [...], facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone”).



Pelos seus discursos (das prostitutas), constatou-se que as entrevistadas encontram-se alienadas por uma ideologia dominante, machista e capitalista, embora não percebam tal processo de alienação ocorrendo com elas. Em suas falas e vivências subjetivas, elas representam a ideologia capitalista, que propaga a lei do individualismo, da liberdade de escolha e do obter sucesso não importa de que forma. Percebeu-se esta representação ocorrer quando elas se gabam de serem mulheres livres com pleno poder e consciência de si para fazer suas escolhas e dirigir suas vidas. Entretanto, estas mulheres, que se dizem livres, não percebem que reproduzem, ao se colocarem no lugar de mercadorias, a dinâmica cruel da ideologia dominante, que se organiza através dos papéis do dominador e do dominado, do explorador e do explorado. Nesta dinâmica, que não as favorece de forma alguma, ocultado pelo véu de sua suposta liberdade de escolha, elas assumem, mesmo sem saber, o papel menor de exploradas e dominadas.<sup>66</sup>

No mesmo sentido, a pesquisa de Bruns e Gomes Junior, a partir da perspectiva ontológica da prostituição apoiada na vivência de meretrizes de baixa renda de uma cidade do interior de São Paulo, constatou que as prostitutas possuem um discurso de coisificação do corpo, estabelecendo-o como um simples objeto de troca.<sup>67</sup>

A violência que permeia a atividade é exposta por Janice G. Raymond, então codiretora executiva da Coalizão Internacional Sobre Tráfico de Mulheres (CATW, em sua sigla inglesa), em interessante manifesto.<sup>68</sup> São suas palavras:

A violência que sofriam as mulheres era parte intrínseca da prostituição e da exploração sexual. Os proxenetas utilizavam da violência com diferentes motivos e por diferentes propósitos. A violência era utilizada para iniciar algumas mulheres na prostituição e para demoli-las e vencê-las, com o propósito de que realizassem os

66 - LOPES, C.S; RABELO, L.V.M; PIMENTA, R.P.B. A bela adormecida: estudo com profissionais do sexo que atendem à classe média alta e alta na cidade de Goiânia. *Revista de psicologia social*, 2007, 19 (1), p. 75.

67 - BRUNS, M. A de T., & GOMES, O. P., Jr (1996). Prostituição: O discurso de quem se vende e o silêncio de seu comprador. *Jornal Brasileiro de DST*, Rio de Janeiro, 8(4), 4-13. Retirado em 07/03/2005 da Base de dados LILACS (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde).

68 - RAYMOND, Janice G. *Diez Razones para no legalizar la prostitución*. Disponível em <[www.apramp.org](http://www.apramp.org)>. Acesso em 27/01/2011.

atos sexuais. Depois da iniciação, em qualquer momento, a violência era utilizada com o objetivo de agradar os proxenetas, como uma forma de castigo, como forma de ameaça e intimidação, para exercer dominação, para exigir resignação, para castigar as mulheres por supostas “infrações”, para humilhá-las e para isolá-las e enclausurá-las.

As mulheres que destacaram que os estabelecimentos sexuais lhes ofereciam alguma proteção; acrescentaram, em ressalva, que os protetores nunca estavam com elas no quarto, local onde qualquer coisa poderia ocorrer. [...]

Os estudos realizados pela CATW concluíram que, mesmo quando se utilizavam câmeras de vigilância nos estabelecimentos, o objetivo era proteger o estabelecimento. A proteção às mulheres contra abusos era secundária ou não importava (tradução livre).

Janice Raymond conclui que a própria meretriz tem sua atividade como uma conduta desviada, e isso é explicável. Como visto, a prostituição é uma atividade estigmatizada. Assim, o indivíduo é visto pela sociedade como alguém diferente, com tendências ao desvio.<sup>69</sup> Em função dessa identidade social adquirida pelo indivíduo, a sua atividade não pode ser exposta e, se assim o faz, ele tem seus contatos sociais prejudicados. Torna-se, enfim, um estranho dentro do seio social, utilizando-se de algumas estratégias de sobrevivência, entre elas o anonimato.

Além desse efeito social (como os indivíduos a veem), o estigma<sup>70</sup> que acompanha a prostituição altera a própria forma como a pessoa prostituída se concebe (como ela se vê). Com efeito, o indivíduo tem necessidade de se sentir membro do grupo, em constante interação com os demais. Assim, o significado das coisas, inclusive de si mesmo, é produto da forma como os outros o rotulam, ou seja, a sua própria identidade é integrada pela imagem que o grupo faz dele. Em outras palavras: o indivíduo assume para si o conjunto

---

69 – Basta ver, como já asseverado, o caráter criminógeno do meretrício.

70 – Um atributo negativo, que leva os demais membros da sociedade a tachar de inferior quem o carrega. Goffman assevera que a palavra “estigma” deriva do grego e era utilizada para se referir a sinais corporais que demonstravam o mal a respeito do status moral de quem os apresentava (um escravo, um criminoso ou um traidor; GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Trad. Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974, p. 11).

de valores organizados dos membros do grupo.<sup>71</sup> Ao possuir o estigma, passa a ser desacreditado pela sociedade e por ele próprio. Dessa forma, a atividade definida pelos demais como desviante é também vista por aquele que a exerce como tal. Veja, nesse sentido, a conclusão do estudo denominado *Mulheres em movimento – migração, trabalho e gênero em Belém do Pará*, desenvolvido pela organização não governamental Sodireitos:<sup>72</sup>

O rótulo de prostituta parece ter grande peso na produção da identidade das mulheres. Mesmo podendo ter sido “funcional” em algum momento da trajetória da migração para garantir espaço no mercado de sexo e para acessar algumas redes sociais no início da imigração, ele se torna um estigma do qual dificilmente se livram e que tem consequências práticas de discriminação em qualquer lugar. Em todos os países, desde o Brasil, Suriname até os países europeus, a prostituição é um mercado marginalizado, discriminado e estigmatizado [...].

O estigma se estende ainda para os filhos, que, quando podem, procuram desvincular a imagem da prostituição da imagem da mãe migrante. Ou seja, os filhos, a mãe e os irmãos também são afetados devido à “migração na família”. Os filhos escutam dizer que suas mães são “putas” e começam a ser rotulados, excluídos [...].

Ora, se é uma atividade vista pelo indivíduo como desviante, é difícil crer que o ingresso da pessoa na prostituição, via de regra, especialmente dentro de uma rede de tráfico de seres humanos, faz-se por uma manifestação de vontade sem vícios, apesar de, em uma visão perfunctória, assim transparecer. É esse, portanto, o ponto nevrálgico sobre o qual nos debruçaremos.

---

71 - Herbert Blumer, mencionado por Miguel Langon Cuñarro, difundiu o termo interacionismo simbólico, apresentando-o como uma forma peculiar de interação que ocorre entre seres humanos. Para ele, o indivíduo constitui a sociedade e esta o indivíduo. O pensamento e o “eu individual” são produtos do ambiente social e a conduta humana é o produto de símbolos sociais comunicados entre os indivíduos. É por meio desse processo de comunicação (simbólico) que as pessoas se definem e definem os demais (CUÑARRO, Miguel Langon. *Criminología Sociológica: El Interaccionismo Simbólico; Estudios de Etnometodología; Las Teorías del Conflicto*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1992, p. 17).

72 - SILVA, Lucia Isabel da Conceição; HAZEU, Marcel Theodoor (Coord.) *Mulheres em Movimento: migração, trabalho e gênero em Belém do Pará/Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia*. Belém: Sodireitos, 2011, p. 118 e 120.

## O Tráfico Internacional de Seres Humanos Para Fim de Exploração Sexual/Prostituição: Um Crime Contra a Liberdade Sexual

A doutrina tradicional entende, majoritariamente, que a norma prevista no art. 231 do Código Penal visa a tutelar a moralidade pública sexual e os bons costumes.<sup>73</sup> Damásio de Jesus, por exemplo, elege como bem jurídico tutelado pela norma a moralidade pública sexual internacional.<sup>74</sup> Rogério Sanches sustenta que o dispositivo tem o escopo de enfrentar o comércio sexual exercido por meio das prostitutas, atividade de afronta aos bons costumes das sociedades envolvidas.<sup>75</sup> Mesmo após o advento da Lei 12.015/2009, alguns autores, como Evandro Fabiani Capano, ao comentarem a alteração do art. 231 do Código Penal, implementada pela referida legislação, ainda sustentam ser a moralidade na vida sexual o objeto jurídico tutelado pela norma.<sup>76</sup>

Entretanto, as ideias apresentadas por esses autores começam a ser abandonadas. Ao divergirmos de tais posicionamentos majoritários, sustentamos, em artigo intitulado “O bem jurídico tutelado pela criminalização do tráfico de seres humanos”, que é a liberdade sexual, manifestação particular da dignidade sexual, o valor tutelado pela norma:<sup>77</sup>

A afirmação de que o encaminhamento de pessoas ao exterior para fins de prostituição atinge a moralidade pública sexual acaba por gerar a discriminação do próprio labor exercido pelos profissionais do sexo [...]. Devem-se fazer uma leitura do texto legal, especialmente no que concerne a sua objetividade jurídica, de maneira não afrontosa à Carta Constitucional e mais aproximada dos tempos atuais, considerando, sobretudo, a liberdade e dignidade sexuais.

Em entendimento análogo, Karl Natscheradetz, mencionado por Alessandra Greco e João Daniel Rassi, conclui, em síntese:

73 – NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal comentado. 8ª ed. SP: Revista dos Tribunais, 2008, p. 907; BITENCOURT, Cezar Roberto. Código Penal comentado. 5ª ed. SP: Saraiva, 2009, p. 840; DELMANTO, Celso. Código Penal comentado. 7ª ed. RJ: Renovar, 2007, p. 618.

74 – JESUS, Damásio Evangelista de. Tráfico Internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais. SP: Saraiva, 2003, p. 82.

75 – CUNHA, Rogério Sanches. Direito Penal: Parte Especial. Coleção ciências criminais. v. 3. Coord. Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches da Cunha. 2ª ed. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 254.

76 – CAPANO, Evandro Fabiani. Dignidade Sexual: comentários aos novos crimes do Título VI do Código Penal (213 a 234-B) alterados pela Lei 12.015/2009. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 90.

77 – SALGADO, Daniel de Resende. O Bem Jurídico Tutelado pela criminalização do tráfico de pessoas. Boletim dos Procuradores da República, ano VII, nº 72, jan/2007, p. 03-05.

a liberdade sexual é o único bem digno de tutela nos crimes sexuais; o Direito Penal sexual tutela bens individuais, vale dizer, a liberdade sexual individual, e não bens coletivos como a ordem social da vida sexual ou a moral sexual pública, conforme limitação constitucional.<sup>78</sup>

Deveras, o crime descrito no art. 231 do Código Penal encontrava-se topograficamente inserido no título VI da parte especial do Código Penal Brasileiro, sob a opção terminológica “Dos crimes contra os costumes”. Atualmente, com a alteração conferida pela Lei 12.015/2009, o título VI da parte especial do Código Penal Brasileiro passou a vigorar com a dicção “Dos crimes contra a dignidade sexual”.

Assevera Evandro Fabiani Capano<sup>79</sup> que a base filosófico-cognitiva do novo título VI tem por escopo não mais proteger objetos jurídicos que atentavam contra costumes, evoluindo a legislação para a tutela da dignidade sexual da pessoa humana. Alessandra Greco e João Daniel Rassi sustentam que o papel do direito penal, a partir de tal alteração, foi o de fornecer os parâmetros e limites para o exercício da liberdade e tolerância.<sup>80</sup>

Assim, a própria mudança legislativa conferida pela Lei 12.015/09 reforça uma nova perspectiva de eleição do bem jurídico tutelado pelos tipos penais que se encontram moldurados naquele título, conferindo-se, em especial, a redescoberta da vítima, ao deslocar o bem jurídico da moral social à dignidade e liberdade sexual do indivíduo.

Há de se concordar, dessa forma, que, como bem ressaltado por Shecaria e Silveira,<sup>81</sup> o tipo penal visa a proteger a própria liberdade sexual ou liberdade de autodeterminação sexual.

Por outro lado, é certo que a existência de uma sociedade mais permissiva provocou mudanças de valores e atitudes em face do comportamento sexual. Nessa perspectiva de valoração positiva, o direito penal também vem a ter a função de sancionar condutas que visem a tolher dos cidadãos o exercício desimpedido de sua sexualidade, a ser revelado por meio da livre e consciente manifestação de sua liberdade sexual.

---

78 – GRECO, Alessandra Orcesi Pedro; RASSI, João Daniel. Crimes contra a dignidade sexual. SP: Atlas, 2010, p. 57.

79 – Ob. cit., p. 25.

80 – Ob. cit., p. 60.

81 – SCHECAIRA, Sérgio Salomão; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Tráfico internacional de mulheres e crianças. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 10, nº 12, p. 4, mar/2002.

Destarte, em decorrência disso, a potencial lesão à liberdade sexual, bem jurídico tutelado<sup>82</sup> pela norma prevista no art. 231 do Código Penal, deve sempre ser aferida levando-se em consideração, de um lado, a livre autodeterminação sexual e, de outro, os vícios gestados a partir de situações de vulnerabilidade suportadas pela vítima e aproveitadas pelo traficante, aptos a contaminá-la e impeditivos, em consequência, da possibilidade de manifestação livre e consciente de sua real vontade.

### **A Manifestação da Vontade em um Contexto de Vulnerabilidade**

O alicerce que sustenta os crimes contra a dignidade sexual, como o é o tráfico internacional de seres humanos, é o dissenso/consenso da vítima, devendo ser este o referencial para a interpretação da incidência de tais tipos penais. Quando, portanto, está-se a tutelar a manifestação da liberdade sexual, o que se protege, na realidade, é a livre expressão de vontade.

Com efeito, Alessandra Greco e João Daniel Rassi aduzem que os atentados contra a vontade são, segundo Natscheradetz, ao adotar os critérios utilizados por Binding: a) contra a formação da vontade; b) contra a capacidade de realizar a vontade própria em casos concretos; c) contra a liberdade de resolução segundo motivos próprios; d) os que supõem uma ilegítima desconsideração pela vontade alheia.<sup>83</sup>

Concluem os mencionados autores, nesse sentido, que são criminalizadas condutas realizadas: a) por intermédio da indução em erro, viciando a própria formação da vontade do indivíduo; b) por meio de coação física ou moral, na qual, apesar de uma oposição expressa, a liberdade de decisão do indivíduo é desrespeitada; c) com desprezo à vontade da vítima; d) embora existindo consentimento do indivíduo, este não é considerado válido, porquanto o agente se aproveitaria de alguma condição de preponderância em relação à vítima ou explora sua situação de vulnerabilidade ou inexperiência.<sup>84</sup>

---

82 - Segundo Cezar Roberto Bitencourt, "a proteção de bem jurídico [...] oferece um critério material, extremamente importante e seguro para a construção dos tipos penais, porque, assim, 'será possível distinguir o delito das simples atitudes interiores, de um lado, e de outro, dos fatos materiais não lesivos de bem algum' [...]. No atual estágio da teoria do delito, deve-se partir do ponto de vista de que no tipo somente se admitem aqueles elementos que fundamentam o conteúdo material do injusto. O tipo tem a finalidade precípua de identificar o bem jurídico protegido pelo legislador" (BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. Parte 1. 13ª ed. SP: Saraiva, 2008, p. 261/262).

83 - Ob. cit., p. 70.

84 - Ob. cit., p. 70.



Em sintonia com tais alicerces teóricos, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, ao definir tráfico internacional de seres humanos em seu art. 3, alínea “a”, prevê, para que a conduta se amolde ao conceito, a utilização, pelo traficante, de recursos que atentam contra a liberdade, como: a ameaça, o uso da força ou outras formas de coação, o rapto, ou ao abuso de autoridade (meios violentos); a fraude ou o engano (meios fraudulentos); a entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade (meios financeiros); ou a situação de vulnerabilidade (meios abusivos). Em tais casos, justamente por existirem vícios, o consentimento da vítima é considerado irrelevante (art. 3, alínea b).

Por outro lado, o Código Penal Brasileiro, ao definir o crime de tráfico internacional de pessoas, comina, no § 2º do art. 231,<sup>85</sup> pena de 3 a 8 anos, aumentada da metade, ao agente que emprega violência, grave ameaça ou fraude, bem como se o crime for praticado contra vítima menor ou incapaz. Em outras palavras: a indução em erro, a coação física ou moral, a menoridade da vítima e sua incapacidade fazem com que o delito seja considerado, abstratamente, mais grave.<sup>86</sup>

A questão mais tortuosa, contudo, é aquela que diz respeito à condição de vulnerabilidade como fator viciante à vontade da vítima, apto a viabilizar a incidência do art. 231, *caput*, do Código Penal.

Com efeito, um corolário do ingresso de critérios valorativos para determinar a imputação penal é a admissão do consentimento como causa de exclusão de tipicidade nos casos em que o titular do bem jurídico aceita que haja interferência de terceiros na esfera de disposição de um bem sob sua tutela, desde que o ordenamento jurídico reconheça essa possibilidade e exista a capacidade de disposição.<sup>87</sup> Alessandra Grego e João Daniel Rassi concluem que “essa possibilidade é evidente nos crimes contra a liberdade sexual em que o consentimento do ofendido pode ser considerado a base de todo sistema

85 - “Artigo 231, § 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; IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude”.

86 - É importante destacar, nesse sentido, que se os traficantes utilizam, como prática de recrutamento, o engodo sobre as condições oferecidas no exterior ou sobre possível liberdade laboral, só descoberto quando da chegada ao país de destino, ou vincula às vítimas o pagamento de dívidas contraídas para o embarque, a conduta do agente passa a se subsumir ao § 2º do art. 231 do Código Penal.

87 - GRECO, Alessandra Orcesi Pedro; RASSI, João Daniel. Crimes contra a dignidade sexual. SP: Atlas, 2010, p. 76.



desses crimes, sendo o primeiro referencial para o legislador na tarefa de tipificar condutas e, principalmente, para o intérprete na concretização do fenômeno da subsunção típica”.<sup>88</sup>

Ora, nos delitos de tráfico internacional de seres humanos, vislumbramos que os vícios clássicos de consentimento aumentam a pena do crime. Por seu turno, a eleição da liberdade sexual como bem jurídico tutelado poderia esvaziar o dispositivo em sua forma básica (art. 231 do Código Penal), em razão da ausência de lesão ao valor protegido pela norma. Contudo, já ressaltamos:<sup>89</sup>

Deveras, é irrelevante o consentimento da vítima para configuração do delito, desde que as fórmulas utilizadas pelo traficante viciem sua vontade. Portanto, para se atingir o bem jurídico (liberdade sexual) na forma simples do dispositivo e, destarte, existir tipicidade em sua vertente material, o agente, em sua conduta, deve aproveitar, de alguma forma, de situações de vulnerabilidade da vítima [...], uma vez que o fator viciante não se restringe à coação, ameaça ou violência.

Essas situações de vulnerabilidade importante destacar, não se confundem com a definição de vulneráveis, como o são a menoridade, doença mental ou enfermidade, estados estes que impossibilitam a vítima de oferecer resistência, em face da ausência de capacidade plena de compreensão. Estas, quando presentes, aumentam a pena do delito (art. 231, § 2º, do Código Penal).

O conteúdo da vulnerabilidade que impede a vítima de manifestar sua liberdade sexual de forma idônea, não viciada, a permitir a incidência do tipo básico disposto no *caput*, está, ao contrário, estreitamente imbricado à inexistência de uma isonomia material entre o traficante e a potencial traficada, ocasionando a maior facilidade de cooptação em face da situação de precariedade e fragilidade suportada pela indigitada vítima.

Em outras palavras: a situação de vulnerabilidade é identificada pela fragilidade dos vínculos sociais, laborais, familiares e/ou psicológicos. São, na realidade, situações que conjugam precariedade e instabilidade no mercado de trabalho, fragilidade dos suportes e das relações sociais, irregularidade de acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social, podendo

---

88 - Ob. cit., p. 76.

89 - Ob. cit., p. 4.

ser dilatadas ou reduzidas a depender de crises econômicas ou elevação do desemprego, por exemplo. Nesse sentido, os seguintes escólios:

[...] alguns estudos passaram a apontar a existência de uma zona de vulnerabilidade, formada por setores pobres que buscam alternativas para estar incluídos ou por setores médios empobrecidos que têm perdido seus canais de inclusão [...]. Os estudos sobre vulnerabilidade social, especialmente os que se aplicam à realidade dos países menos desenvolvidos, estão associados também à ideia de risco frente ao desemprego, à precariedade do trabalho, à pobreza e à falta de proteção social.

Entre os vários enfoques dados ao termo vulnerabilidade social, observa-se um razoável consenso em torno de uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se à sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades que envolvem desde os setores que buscam uma melhor posição social, até os setores médios que lutam para manter seu padrão de inserção e bem-estar, ameaçados pela tendência de precarização do mercado de trabalho.<sup>90</sup>

O “consentimento”, em tais situações, é induzido e, em decorrência disso, o hermeneuta precisa empregar uma maior intensidade valorativa na análise da manifestação de vontade. Vale dizer: deve ser examinado criteriosamente o que se entende por liberdade de escolha, aferindo se a manifestação de vontade para ingresso na prostituição foi racional e verdadeiramente livre ou se simplesmente o indivíduo realizou uma opção de sobrevivência. Anote-se a doutrina de Alessandra Greco e João Daniel Rassi:<sup>91</sup>

Considerou o Protocolo, assim, que o consentimento da pessoa traficada deve ser desconsiderado nos casos em que ela esteja em uma situação de precariedade, podendo ser facilmente submetida à

90 - DEDECCA, Claudio Salvadori (Coord. Geral). Aspectos conceituais da vulnerabilidade social - Convênio MTE-DIEESE. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Ministério do Trabalho, 2007, p. 13.

91 - Ob. cit., p. 118/119. Recordam os autores que situações semelhantes, em que há uma parte vulnerável, também se encontram no Código de Defesa do Consumidor e na Legislação Trabalhista, sendo o trabalhador o hipossuficiente da relação empregatícia.

exploração, seja porque tem poucas defesas, seja porque não possui meios de exercê-la. A vulnerabilidade, portanto, poderá ser social, especialmente econômica e psicológica. Como já comentamos no artigo 231, as circunstâncias fáticas poderão servir de forte indicativo sobre a vulnerabilidade do cidadão [...].

Os indivíduos que, por exemplo, encontram-se em condições socioeconômicas instáveis e não conseguem oportunidades laborais sólidas passam a ser mais cooptáveis por redes e grupos em que vigoram códigos e modelos de comportamentos estigmatizadores. Suas escolhas não são fruto de livre decisão, porquanto nem sempre podem optar pelos valores aos quais pretendem aderir. Observem, nesse aspecto, as conclusões trazidas no já mencionado estudo denominado “Mulheres em movimento — migração, trabalho e gênero em Belém do Pará”, capitaneado pela organização não governamental Sodireitos:<sup>92</sup>

Dentro do movimento das prostitutas, há o discurso de que a prostituição é uma profissão que as mulheres assumem porque gostam, ainda que tenham outras opções: “escolhi ser prostituta”. É possível que para algumas pessoas se faça dessa forma. No caso das mulheres migrantes desta pesquisa que atuaram na prostituição, esta atividade não foi uma escolha [...]. A lógica migratória oferece às mulheres migrantes pobres a prostituição como uma das poucas possibilidades de concretizar seu projeto migratório pela negação de acesso a outras formas de migrar e trabalhar, articulada com a organização do mercado de sexo, que se beneficia com a irregularidade e ilegalidade, criando e alimentando uma lógica de migração insegura. Este processo força muitas mulheres migrantes, de fato, a entrar no mercado do sexo e as impõe a “identidade de prostituta”. As mulheres não optam e nem se identificam com o “ser prostituta” ou “ser migrante”, mas optaram por migrar e, às vezes, por meio da prostituição, entrar no outro país, sem imaginar as consequências dessa decisão [...].

---

92 - SILVA, Lucia Isabel da Conceição; HAZEU, Marcel Theodoor (Coord). Mulheres em Movimento: migração, trabalho e gênero em Belém do Pará/Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia. Belém: Sodireitos, 2011, p. 117 e 119.

Esse problema socioeconômico, uma das vertentes caracterizadoras da condição de vulnerabilidade, é facilmente verificado quando observamos outros estudos em que é traçado, a partir de bases empíricas, o perfil da vítima brasileira do tráfico de seres humanos para fim de exploração sexual/prostituição. Em entrevista conferida à *Revista Fato Típico*, do Núcleo de Persecução Criminal da Procuradoria da República em Goiás, o Delegado da Polícia Federal Luciano Dornelas, a partir da realidade patenteada nos inquéritos policiais que conduz, demonstra que a pessoa cooptável ao tráfico é mulher, geralmente entre 18 e 26 anos, grau de escolaridade até a 9º ano do Ensino Fundamental, baixo poder aquisitivo, normalmente com um ou dois filhos de relacionamentos frustrados e, em 90% dos casos, encontra-se ciente de que será encaminhada ao exterior para fim de prostituição.<sup>93</sup>

Dados colhidos a partir da análise de ações penais ajuizadas entre os anos 2000 e 2003 corroboram tais conclusões. Segundo pesquisa da Secretaria Nacional de Justiça com base em tais dados, a vítima é, em sua maioria, do sexo feminino, entre 18 e 30 anos, solteira, está em busca de melhoria em sua condição de vida, com baixa escolaridade, sem profissão definida, sendo levada para países de língua latina.<sup>94</sup>

Portanto, a esperança de uma suposta vida melhor dentro de padrões de ascensão incentivados e moldados pela sociedade de massa idealizada por jovens sem perspectivas laborais imediatas em território nacional, somada ao fato de o velho continente ser propagandeado como um local da realização desses sonhos,<sup>95</sup> são *factores de empuje* que fazem com que essas pessoas, em sua maioria mulheres, submetam-se à degradação física e moral no exterior. São, portanto, em regra, a feminização da pobreza, a incapacidade de dirigir e orientar a própria sobrevivência, a humilhação do sentimento de impotência para viabilizar a mudança de sua vida e da vida de pessoas que dela dependem, a falta de confiança em si mesmo e a percepção de maiores oportunidades disponíveis nos países de destino, os fatores sobre os quais se erguem as redes

93 – Revista Fato Típico. Tráfico Internacional de Pessoas. Revista do Núcleo de Persecução Criminal da Procuradoria da República em Goiás. ano I, nº 1, abr/jun. 2009, p. 4/5.

94 – COLARES, Marcos (Coord). I Diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos – São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça, 2004, p. 27.

95 – Como já fora visto, muitas vezes, conforme analisado por Andrea Giménez-Salinas Framis, Gentiana Susaj e Laura Requena Espada, essa percepção, real ou exagerada, é alimentada por experiências familiares ou de amigos, pela imagem apresentada pelos meios de comunicação nos países de origem e, em muitas ocasiões, são as próprias organizações criminosas que tem interesse em divulgar tais informações para conseguir atrair a suas atividades (GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea et al. La dimensión laboral de la trata de personas en España. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea). 2009, nº 11-4, p. 6. Disponível em <criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-4>. Acesso em 12/11/2010.

de tráfico internacional de seres humanos para o meretrício e a exploração sexual no exterior.

Nota-se, outrossim, que o próprio sistema social que fomenta a sua saída do território nacional é o mesmo que responsabiliza a vítima por tal decisão, como se fosse uma escolha absolutamente livre. Essa forma sutil de cooptação, em que o traficante se aproveita de uma situação de debilidade do indivíduo, faz com que as agências formais (órgãos de persecução criminal) e informais (sociedade) de controle passem a ver a mulher (e ela mesma assim se nota) como a responsável por essa estratégia de vida, como se, deveras, quisesse ser traficada.

Por outro lado, no momento da análise da livre disposição de sua liberdade sexual também deve ser levada em consideração a própria atividade a ser exercida no exterior, qual seja, a prostituição. Com efeito, como já desenvolvido alhures, as objeções morais ligadas à sexualidade humana influem em sua dimensão privada e, em consequência, a influência dos julgamentos sociais é importante, não se pode negar, no processo de opção individual pelo meretrício. Isso porque, como visto, sobre o indivíduo portador de um estigma — que pode ser gestado pela prática da prostituição — recai uma série de qualidades e expectativas negativas que terminam por gerar sua segregação, com a redução de suas oportunidades de interação social.

Em outras palavras: deve-se analisar se o ingresso na rede de prostituição no exterior, especialmente quando não há histórico de exercício do meretrício em território nacional pelo indivíduo ou ligação anterior com a atividade,<sup>96</sup> foi por pendor ou vulnerabilidade. Se por pendor/vocação, não se pode considerar o auxílio ou promoção do envio da pessoa ao exterior para fim de prostituição como uma conduta delituosa, uma vez que, nesse caso, a despeito de figurar patente a tipicidade formal (perfeita adequação da conduta do agente ao modelo abstrato previsto no art. 231 do Código Penal), *não incide no caso a tipicidade material, que se traduz pela lesividade efetiva e concreta ao bem jurídico tutelado*. Se por necessidade (e o traficante se vale da situação de vulnerabilidade na qual se encontra a indigitada vítima), há lesão ao bem jurídico “liberdade sexual” e, em consequência, há prática do delito inculpido

---

96 - Dados colhidos na Pestráf/MJ em 2002 e 2003 levam à conclusão que mulheres sem nenhuma ligação anterior com a prostituição também são aliciadas pelas redes de traficantes.

no art. 231 do Código Penal, em sua modalidade simples. Anote-se a análise empírica que já desenvolvemos:<sup>97</sup>

M.D., moradora da periferia de Goiás, é encaminhada ao exterior para fins de prostituição. Lá chegando, depois de algum tempo, é escolhida pelo gerente da boate onde exerce seu labor sexual para regressar a território nacional com o fim específico de recrutar outras garotas. Ao chegar ao Brasil, retorna ao bairro de origem, onde, já com sotaque espanhol e ovacionada pela comunidade local, adquire um bar e ajuda a financiar sua família. Enfim, se apresenta como uma pessoa que galgou mais um degrau na escala social. Deslumbrada com a melhor condição de vida apresentada e propagandeada por M.D., A.B., moradora do mesmo bairro pobre, no intuito de ascender socialmente e conferir melhor condição de vida a seus dois filhos de pais diferentes, influenciada pela própria família, procura M.D., que oferece seus auxílios, esclarecendo que será encaminhada ao exterior para se prostituir. A.B., mesmo nunca tendo praticado a prostituição no Brasil, aceita. [...]

A.L., garota de programa de luxo, solteira, universitária, moradora de bairro nobre da capital goiana, procura T.B., pedindo auxílio para encaminhá-la ao exterior junto com suas colegas, para boate X, onde ganhariam em Euro. T.B., as auxilia. Lá chegando, passam um mês e, após atingirem seus objetivos financeiros, retornam ao Brasil.

Observe-se que em todos os casos apresentados, houve a incidência objetiva do artigo 231, do Código Penal. Entretanto, para configuração do crime, deve-se analisar se houve lesão ou perigo de lesão à liberdade sexual (plena escolha) da vítima.

No primeiro caso, o bem jurídico tutelado foi atingido. As condições sociais, familiares e financeiras da indigitada vítima (ou seja, sua hipossuficiência) a levaram a submeter-se à aliciadora [...] Note-se que A.B., mais vulnerável à exploração [...] foi influenciada pela possibilidade de melhoria de sua condição e de sua família, fato propagandeado, mesmo veladamente, por M.D. [...].

---

97 - Ob. cit., p. 04-05.

Diferentemente, no último problema, não há lesão ao bem jurídico. Há incidência do tipo penal, mas não há tipicidade em sua vertente material. A indigitada vítima pôde exercer livremente sua escolha, mormente quando vivia, no Brasil, melhor do que qualquer outro trabalhador na sua faixa sociocultural, exercendo a prostituição como qualquer profissional liberal que disputa mercado [...].

Somado a isso, como visto, a prostituição coisifica, desconsidera a dignidade moral da pessoa e, em face de seu caráter estigmatizante e anônimo, a sua prática é muito mais passível de fomentar a restrição à liberdade, abusos e excessos, viabilizar a superexploração de seu trabalho e incentivar a prática de vícios e crimes, especialmente quando o inserido na atividade é o migrante em situação irregular.

Em resumo: a manifestação da liberdade sexual, bem jurídico tutelado pela norma prevista no art. 231 do Código Penal, deve ser avaliada e valorada levando-se em consideração a escala de referências axiológicas da sociedade, tendo, como plano de fundo, o caráter estigmatizante e criminógeno da prostituição. Adicionado a isso, em cada caso concreto de potencial tráfico internacional de seres humanos, deve-se buscar perceber a situação econômica/psicológica/social/familiar (condições básicas para o exercício de tal liberdade) das indigitadas vítimas envolvidas nas redes de traficância, ou seja, se já foram vitimizadas pela ausência de oportunidades, pelas esperanças desfeitas e sonhos nunca realizados e se tais fatores foram explorados pelos traficantes para revitimizá-las.

Portanto, ao inserir elementos, em princípio estranhos ao direito para informar a configuração<sup>98</sup> integral do tipo penal básico descrito no art. 231 do Código Penal, nada mais se faz do que carregá-lo de uma maior intensidade valorativa, em face da especial qualidade do delito que o afasta, nesse aspecto, dos crimes genéricos contra a liberdade.

Se assim não entendermos, correríamos o risco de, indiretamente, fortalecer o poder arbitrário e violento do mercado do sexo, que marginaliza as mulheres, maiores vítimas do tráfico, e violam, de forma muito mais incisiva, o

---

98 - A teoria dos sistemas de Niklas Luhman, de base sociológica, foi apropriada pelos juristas como uma forma de reação contra o formalismo exagerado. Defende a inserção de elementos estranhos ao direito para atualizá-lo e configurá-lo às realidades sociais de um determinado momento histórico.



direito de liberdade individual. Em outras palavras: o afã de proteção abstrata de um direito fundamental (liberdade sexual) pode levar, em concreto, à sua supressão.

Importante deixar claro, por fim, que com isso não se quer discriminar a prostituta. Pelo contrário. Concordamos que a eleição da moral pública sexual como bem jurídico tutelado pela norma do art. 231 do Código Penal discrimina, de forma indireta, a profissional do sexo, estigmatizando-a ainda mais. Mesmo que reconheçamos que o labor sexual cria objeção moral, os direitos constitucionais de tais trabalhadores à intimidade e à liberdade devem ser preservados.

Entretanto, para o enfrentamento ao tráfico de seres humanos não devemos fugir da situação social que permeia e robustece o problema, nem podemos trabalhar com realidades forjadas ou ideais, sob pena de não o confrontarmos adequadamente. Inoportuno, assim, afastarmos-nos do fato de que, em diversos casos, o ingresso na prostituição, atividade considerada, repiso, criminógena e estigmatizada, não é gerado por uma opção materialmente livre, mas, ao contrário, influenciado por fatores exógenos associados a condições de vulnerabilidade suportadas pelo indivíduo.<sup>99</sup>

Vale dizer: se valor tutelado pela norma é disponível e exonerador da responsabilidade penal, seu titular deve ter condições de dispor do bem jurídico por meio de uma manifestação de vontade sem vícios, totalmente livre e consciente. Se assim não entendermos, o risco de a percepção comum afastar o indivíduo da condição de vítima primária é concreto. Em consequência, a vitimização terciária<sup>100</sup> e autovitimização secundária,<sup>101</sup> ou seja, a culpabilização (social e individual) pela prática criminosa,<sup>102</sup> são intensificadas, o que impulsiona,

99 - Sensível a isso, o Código Penal Espanhol estabelece, em seu art. 188: "El que determine, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella, será castigado con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de 12 a 24 meses".

100 - Em face de determinados delitos considerados estigmatizadores, a vítima passa a experimentar um abandono não só por parte do Estado, mas, também, por parte do grupo social. A vitimização terciária é a ausência de receptividade social em relação à vítima (OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. A vítima e o direito penal. SP: RT, 1999, p. 114). "A comunidade em que a vítima vive a vitimiza. Após a divulgação do crime, sobretudo aqueles contra os costumes, muitos se afastam, os comentários são variados e os olhares atravessados para a vítima, o que a fazem se sentir cada vez mais humilhada e, não raras vezes, até culpada do delito" (CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de; LOBATO, Joaquim Henrique de Carvalho. Vitimização e processo penal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, nº 1937, 20/10/2008. Disponível em <jus.uol.com.br/revista/texto/11854>. Acesso em 27/01/2011).

101 - A vítima passa a sentir-se co-responsável pelo evento criminoso (CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de; LOBATO, Joaquim Henrique de Carvalho. Vitimização e processo penal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, nº 1937, 20/10/2008. Disponível em <jus.uol.com.br/revista/texto/11854>. Acesso em 27/01/2011).

102 - NUNES, Lilian Rose Lemos Soares. Tráfico de Seres Humanos. *Revista do Curso de Direito*, Brasília, v. 3, nº 2, p. 129, jun/dez/2005.

em um pacto perverso, a aproximação da vítima com seu algoz, dificultando, dessa forma, o cabal enfrentamento ao tráfico internacional de seres humanos.

## Referências Bibliográficas

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado**. 5ª ed. SP: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Penal**. Parte 1. 13ª ed. SP: Saraiva, 2008.

BRUNS, M. A de T., & GOMES, O. P., Jr (1996). **Prostituição**: O Discurso de Quem se Vende e o Silêncio de seu Comprador. *Jornal Brasileiro de DST*, RJ, 8(4), 4-13. Retirado em 7/mar/2005 da base de dados LILACS (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde).

CAPANO, Evandro Fabiani. **Dignidade Sexual**: Comentários aos Novos Crimes do Título VI do Código Penal (213 a 234-B) Alterados pela Lei 12.015/2009. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CARRARA, Francesco. **Programa de Derecho Criminal**. v. VI. Parte Especial. Bogotá: Témis, 1958. JARA, Manuel Angel Gonzalez. *Regulación Penal del Meretricio*. Chile: Librotecnia, 2009

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de; LOBATO, Joaquim Henrique de Carvalho. **Vitimização e Processo Penal**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, nº 1937, 20/10/2008. Disponível em <[jus.uol.com.br/revista/texto/11854](http://jus.uol.com.br/revista/texto/11854)>. Acesso em 27/01/2011.

COLARES, Marcos (Coord). **I Diagnóstico Sobre o Tráfico de Seres Humanos** – São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça, 2004.

CUÑARRO, Miguel Langon. **Criminología Sociológica**: El Interaccionismo Simbólico; Estudios de Etnometodología; Las Teorías del Conflicto. Motevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

CUNHA, Rogério Sanches. **Direito Penal**: Parte Especial. Coleção Ciências Criminais. v. 3. Coord. Luiz Flávio Gomes, Rogério Sanches da Cunha. 2ª ed. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DEDECCA, Claudio Salvadori (Coord. Geral). **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. Convênio MTE-DIEESE. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Ministério do Trabalho, 2007.

DELMANTO, Celso. **Código Penal Comentado**. 7ª ed. RJ: Renovar, 2007.

ESTADO DE GOIÁS. Tráfico Internacional de Pessoas. Fato Típico. **Revista do Núcleo de Persecução Criminal da Procuradoria da República em Goiás**. ano I, nº 1, abr/jun. 2009, p. 4/5.

GIMÉNEZ-SALINAS, Andrea et al. **La Dimensión Laboral de la Trata de Personas en España**. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea). 2009, nº 11-4, p. 6. Disponível em <criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-4>. Acesso em 12/11/2010.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: Notas Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Trad. Dante Moreira Leite. SP: Perspectiva, 1974.

GOMES, Eusébio. **Tratado de Derecho Penal**. t. III. Buenos Aires: Compañía Argentina de Editores, 1940.

GRECO, Alessandra Orcesi Pedro; RASSI, João Daniel. **Crimes Contra a Dignidade Sexual**. SP: Atlas, 2010.

HUGO, Victor. **Os Miseráveis**. tradução e notas Frederico Ozamam Pessoa de Barros. 3ª ed. SP: Cosac Naify, 2002.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças** - Brasil: Aspectos Regionais e Nacionais. SP: Saraiva, 2003.

LOPES, C.S; RABELO, L.V.M; PIMENTA, R.P.B. A Bela Adormecida: Estudo com Profissionais do Sexo que Atendem à Classe Média Alta e Alta na Cidade de Goiânia. **Revista de Psicologia Social**, 2007, 19 (1).

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração**: O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos. Porto Alegre: Nubia Fabris, 2009.

MIRABETE, Julio Fabrini. **Código Penal Interpretado**. 5ª ed. SP: Atlas Jurídica, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 8ª ed. SP: Revista dos Tribunais, 2008.

NUNES, Lilian Rose Lemos Soares. Tráfico de Seres Humanos. **Revista do Curso de Direito**, Brasília, v. 3, nº 2, p. 129, jun/dez., 2005.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **A Vítima e o Direito Penal**. SP: RT, 1999

RAYMOND, Janice G. **Diez Razones para no Legalizar la Prostitución**. Disponível em <[www.apramp.org](http://www.apramp.org)>. Acesso em 27/01/2011.

SALGADO, Daniel de Resende. **O Bem Jurídico Tutelado pela Criminalização do Tráfico de Pessoas**. Boletim dos Procuradores da República, ano VII, nº 72, janeiro de 2007.

SCHECAIRA, Sérgio Salomão; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 10, nº 12, p. 4, mar/2002.

SILVA, Lucia Isabel da Conceição; HAZEU, Marcel Theodoor (Coord.) **Mulheres em Movimento: Migração, Trabalho e Gênero em Belém do Pará – Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia**. Belém: Sodireitos, 2011.

TEIXEIRA de FREITAS, Augusto. **Consolidação das Leis Civis**. 3ª ed. RJ: BL Garnier, 1876.



# 14. TRÁFICO INTERNACIONAL DE MODELOS BRASILEIRAS PARA A ÍNDIA – ANÁLISE DE CASO

***Jefferson Aparecido Dias***<sup>103</sup>

103 - Procurador da República, mestre em Teoria do Direito e do Estado pela Faculdade de Direito de Marília (SP), e doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide, de Sevilha (Espanha).



## Resumo

O tráfico internacional de pessoas é uma das condutas ilícitas que mais crescem no Brasil e no mundo. Na prática, o tráfico de pessoas pode ter como finalidade a exploração sexual da vítima, a sua submissão a regime de escravidão ou trabalho forçado e, ainda, a extração de órgãos. Visando a impedir e reprimir essas práticas delituosas, são criados instrumentos legais que preveem sanções nos âmbitos criminal e civil, e em âmbito internacional e local. O objetivo deste artigo é apresentar os preceitos atualmente em vigor no Brasil, a partir da análise de um caso concreto que envolve o tráfico de modelos brasileiras para a Índia, com o objetivo de submetê-las a trabalho forçado. Em seu desenvolvimento serão apresentadas as deficiências existentes na atual legislação penal brasileira e as possibilidades de aplicações de preceitos não penais para punir casos de tráfico de pessoas.

## Introdução

Em dezembro de 2010, às vésperas das festas de final de ano, três jovens brasileiras ganharam um dos presentes mais importantes de suas vidas: foram libertadas por representantes do Governo Brasileiro e da polícia da Índia do local onde eram mantidas em Mumbai como neoescravas após serem vítimas de tráfico internacional de pessoas.

Essa operação de resgate foi bastante detalhada em relato elaborado pela autoridade que a comandou, o que permitiu a atuação do Ministério Público Federal e resultou na propositura de ação civil pública com o fim de obter a condenação das agências de modelos envolvidas, na obrigação de reparar os danos materiais e morais causados com a prática dos atos ilícitos.

O presente artigo pretende analisar o referido caso e, a partir dele e das medidas adotadas visando à punição dos envolvidos, apresentar os preceitos penais e não penais relacionados ao tráfico internacional de pessoas.

Além disso, depois de analisados o caso concreto e os mencionados preceitos legais, serão apresentadas algumas propostas de atuação visando a prevenir e reprimir, de forma mais eficiente, o tráfico internacional de pessoas, prática ilegal que, infelizmente, a cada dia faz novas vítimas não só no Brasil, país que, diante do amplo desenvolvimento experimentado nos últimos anos,

deixou de ser apenas a origem e passou a ser também o destino de vítimas de tráfico de pessoas.

Vejamos, inicialmente, os detalhes do caso concreto aqui analisado e, em seguida, os preceitos legais relacionados com o tema.

### **O Caso das Modelos Brasileiras em Mumbai**

No dia 29/12/2010, o Chefe da Divisão de Assistência Consular do Brasil encaminhou ao Ministério das Relações Exteriores o chocante relato dos fatos ocorridos em Mumbai, no dia 22 de dezembro daquele ano:<sup>104</sup>

1. No dia 22 de dezembro do corrente, às 23h30 locais, o vice-cônsul, oficial de chancelaria Rafael Godinho, acompanhado da auxiliar administrativa Ayesha da Costa Khokar e de cerca de dez policiais das delegacias de polícia de Cuffe Parade e Aarey Milk Colony, sob a chefia do Agente S. Todkar, efetuou o resgate de três modelos brasileiras, uma delas menor de idade que entrara na Índia com visto de turista. O OC Rafael Godinho fora contatado naquela data por via telefônica pelo Senhor DV, cidadão brasileiro, residente na cidade de XX, São Paulo, pai das senhoritas LFV, 19 anos, PACOM FB 768738 e LFV, 15 anos, PACOM FB 768741, que teriam chegado a Mumbai no dia 12 de novembro. O referido cidadão solicitara a assistência do Consulado Geral para repatriar suas filhas ao Brasil, alegando, ainda, que junto com elas estaria uma terceira nacional brasileira, RN, 19 anos, PACOM FB 699824, com data de chegada a Mumbai em 2 de novembro passado e domiciliada na cidade mineira de XX (conforme posteriormente apurado).

2. Em seu emocionado relato, o Senhor DV narrou que as supracitadas cidadãs brasileiras estariam em situação de risco, em cárcere privado e sob ameaças de agressão em Mumbai. Teriam, em meados de novembro, chegado à capital do estado de Maharashtra para trabalharem como modelos-fotográficos, com contratos de trabalho firmados entre as próprias e uma suposta agência de modelos indiana (“*K Models Management*”), contratos intermediados por duas

---

104 - O relato consta da petição inicial da ação civil pública aqui analisada, mas alguns dados foram omitidos em razão de o processo tramitar em segredo de justiça.

outras agências brasileiras de gerenciamento de modelos, a agência “Raquel Management”, no caso das irmãs V, e a agência “DOM Agency Modelos”, no caso da senhorita RN.

3. [...] As preocupantes alegações do pai foram confirmadas pelas moças, que acusaram o cidadão indiano Vivek Singh, suposto agente de modelos, e um grupo de pessoas a ele associado, de descumprimento das cláusulas do suposto contrato de trabalho, de conduta inapropriada para com elas, agressões verbais, ameaça de agressão física e cárcere privado, uma vez que o Senhor Singh teria pago vigias do prédio onde estavam as modelos para notificá-lo de eventuais tentativas de evasão por parte delas.

[...]

5. [...] o policial Anvkar afirmou, ainda, que o apartamento onde se encontravam as nacionais brasileiras, assim como a residência dos suspeitos, todos situados no mesmo complexo residencial, já estavam sendo monitorados por agentes policiais desde a notificação formulada horas antes.

7. [...] O agente Todkar narrou ao OF, com o apoio de interpretação da AA Ayesha Khokhar, o fato de que o referido complexo residencial era notoriamente local de ocorrências de prostituição, inclusive de estrangeiras, além de outros ilícitos. Ao chegarem à portaria do prédio, o agente Todkar frustrou tentativa de evasão do vigia, que tentara alertar os suspeitos, e subiram todos ao apartamento onde se encontravam as brasileiras.

8. As nacionais brasileiras se encontravam a sós e já prontas para partir, consoante orientação de que haviam recebido do OF. Encontravam-se em bom estado físico, exceto pela Senhorita LV, que sofrera entorse no joelho direito semanas antes, ocasionado por queda provocada por exasperada fuga de assédio por parte de Vivek Singh, que irrompera, sem aviso, alcoolizado e aos brados, no quarto onde estavam as modelos, em momento em que trajavam roupa íntima.

9. Cabe ressaltar que, nesse primeiro momento de contato, ao chegar os passaportes e vistos de entrada na Índia, o vice-cônsul percebeu que as maiores de idade entraram neste país com visto de trabalho, tendo como empresa chamante a “K Models Management” e a menor de idade, LFV, com visto de turismo, muito embora tenha vindo a Mumbai com contrato e intuito claro de desempenhar função profissional remunerada como modelo fotográfica.

[...]

11. Paralelamente, os policiais procediam à apreensão do suspeito, que possui imóveis no mesmo complexo residencial. Ao interpelarem uma senhora, aparentemente moradora do local, conhecida do suspeito, acerca de seu paradeiro, foram recebidos aos gritos e ofensas, constatando então que a tal senhora era uma conhecida prostituta local, associada ao suspeito em seus ilícitos.

12. [...] A viatura do CG retornou, então, com as modelos já sob a guarda do VC, à delegacia de Aarey Milk Colony, onde o VC as produziu perante o chefe de polícia. Pouco depois, por volta de 0h30, o suspeito foi apreendido e trazido diretamente para a delegacia de Cuffe Parade, onde os fatos seriam averiguados.

13. [...] uma vez que os policiais ratificaram o quadro de não cumprimento contratual, bem como, por meio das provas testemunhais apuradas, as acusações de agressão verbal, ameaça de agressão física, cárcere privado e assédio moral e sexual. [...]

14. A equipe de assistência consular do CG instalou, então, as jovens em hotel seguro nas imediações da Chancelaria e orientou as nacionais brasileiras a se manterem em segurança. O pessoal do estabelecimento foi instruído a resguardar sua estada no hotel, bem como a restringir o contato com as modelos exclusivamente ao vice-cônsul.

[...]

16. [...] Marcou-se o voo de retorno das jovens, as quais, constatei, encontravam-se em legítima situação de desvalimento no exterior. O

VC, então, as levou para que almoçassem em restaurante próximo ao Consulado Geral.

17. [...] A referida autoridade de imigração, ciente do caso em questão, concedeu a requerida autorização, embora tenha declarado ao VC estar ciente do fato de que a menor de idade teria vindo em condição ilegal para exercer atividade profissional remunerada sob o abrigo de um visto de turismo. Retornaram, todas, ao Brasil, no voo da *South African Airways* - SA 285, com partida de Mumbai às 2h35 do dia 26 de dezembro.

19. [...] O acordo por elas assinado, conforme constatado nas entrevistas, fora descumprido em diversas cláusulas: a acomodação a elas apresentada antes da viagem não era a mesma em que aqui foram alojadas, nem do mesmo nível, pois o minúsculo apartamento que receberam era sujo e não dispunha de água quente; a mesada semanal para subsistência das modelos era de INR 2.000,00 (duas mil rúpias indianas), e não de INR 2.500,00 (duas mil e quinhentas rúpias indianas), como mencionado no contrato; o parco apoio médico oferecido pelo suspeito após o incidente no qual a senhorita LV contundiu seu joelho limitou-se ao fornecimento, pelo próprio suspeito, de medicamento desconhecido à paciente.

[...]

21. O suspeito, Vivek Singh, alegam as modelos brasileiras, teria pago aos vigias do edifício Royal Palms 1, onde as alojou, soma desconhecida para que o alertassem de qualquer movimento que fizessem no sentido de saírem desacompanhadas do local, o que caracterizaria, em si, cárcere privado. Ainda, segundo o depoimento das modelos brasileiras, certa feita o suspeito as teria recomendado que aguardassem em estabelecimento contíguo ao complexo residencial, enquanto ele próprio e associados fariam um “serviço” no apartamento que ocupavam. As modelos brasileiras se negaram a assentir e afirmaram crer que o suspeito desejava se apropriar indevidamente de seus documentos de viagem. As modelos já chegaram a Mumbai tendo sido obrigadas a contrair dívida para

com o suspeito e trabalhavam exaustivamente para saldar tal débito, não tendo jamais recebido qualquer pagamento pelos trabalhos que realizaram no escopo do “contrato” que assinaram.

[...]

23. Paira a suspeita de que as agências estejam recebendo recursos da ponta indiana do esquema, tendo em vista que, através de seus responsáveis, aterrorizaram as famílias no Brasil por meio de coação, desaconselhando que, frente às atribulações que as filhas sofriam, fosse buscado auxílio junto ao “consulado brasileiro”. As irmãs V relataram que a “agente” Raquel Felipe teria dito à sua família que, “caso a família procurasse assistência do consulado, elas teriam seus passaportes ‘carimbados’, de modo que jamais poderiam fazer viagens internacionais e acabariam, dessa forma, com suas carreiras”.

24. Ademais, o fato de terem chegado a Mumbai tendo sido obrigadas a contrair uma considerável dívida, de não serem justamente recompensadas pelo trabalho realizado, de terem sido submetidas a cárcere privado, de terem sido moral e fisicamente assediadas, ao ponto de clamar a suas famílias por auxílio e, ainda, ao fato de o “agente de modelos” encarregado de por elas zelar em Mumbai ser, segundo a própria polícia local, notório contraventor com passagens policiais múltiplas por agressão, envolvimento com narcóticos e rufianismo, além do *modus operandi* das “agências-mãe” brasileiras, levam o CG a vislumbrar inequívocos indícios de uma rede internacional de tráfico de seres humanos, tendo Mumbai como conexão e integrada pelos atores descritos neste relatório.

25. Preocupantemente, as nacionais brasileiras afirmaram ao VC terem “visto umas vinte” outras modelos brasileiras que trabalhariam com outras agências atualmente em Mumbai, algumas possivelmente em condições similares às quais foram submetidas, embora não dispusessem, no momento, de informações precisas de contato das mesmas.

Os fatos narrados no documento encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores acabaram sendo confirmados pelas jovens modelos mantidas em cárcere privado, quando foram ouvidas pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo, e, também, corroborados por Ludimila Verri, ouvida, em sessão fechada na Câmara dos Deputados, pela CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investiga o tráfico de pessoas.<sup>105</sup>

Os documentos encaminhados pelo Ministério de Relações Exteriores ao Ministério Público Federal e os depoimentos das modelos foram juntados em inquérito civil instaurado na Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo, resultando na propositura da Ação Civil Pública 0008921-39.2012.403.6100, distribuída à 6ª Vara Federal Cível da Seção de São Paulo, na qual se pleiteou a concessão da tutela antecipada para impedir o envio de outras modelos para o exterior e, ao final, a condenação das duas agências de modelos a:<sup>106</sup>

- i) indenizar às jovens LFV, LFV e RN<sup>107</sup> pelos prejuízos materiais que vierem comprovar na fase de liquidação de sentença, bem como por danos morais arbitrados judicialmente;
- ii) indenizar os danos materiais ocasionados às demais pessoas enviadas para o exterior que tiveram contratos descumpridos, e que venham a se habilitar na fase de liquidação, nos termos do art. 100 do Código de Defesa do Consumidor, bem como danos morais coletivos arbitrados judicialmente destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei 7.347/1985);
- iii) indenizar os danos materiais suportados pela União no valor equivalente à US\$ 2.116,28 (dólares americanos), com o câmbio do dia da prolação da sentença; e
- iv) obrigação de não fazer consistente em se absterem de realizar e/ou intermediar, por si ou por interpostas pessoas/empresas, novas negociações destinadas a recrutar e encaminhar pessoas ao exterior.

105 - Brasileiras denunciam esquema de exploração de modelos na Índia. Data: 24/07/2012. Disponível em <[noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm](http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm)>. Acesso em 25/07/2012.

106 - PRDC move ação para que agências indenizem modelos vítimas de tráfico internacional de pessoas. Data: 22/05/2012. Disponível em <[www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias\\_prdc/22-05-12-2013-prdc-move-acao-para-que-agencias-indenizem-modelos-vitimas-de-trafico-internacional-de-pessoas/?searchterm=modelos](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/22-05-12-2013-prdc-move-acao-para-que-agencias-indenizem-modelos-vitimas-de-trafico-internacional-de-pessoas/?searchterm=modelos)>. Acesso em 25/07/2012.

107 - Mais uma vez os nomes das vítimas foram excluídos para preservá-las.



Alguns dias depois de proposta a ação, a liminar pleiteada foi concedida:<sup>108</sup>

O juiz federal João Batista Gonçalves, da 6ª Vara Civil de São Paulo, determinou, através de liminar, que as agências de modelos Dom Agency Model's, de Passos (MG), e Raquel Management, de São José do Rio Preto, no interior paulista, sejam impedidas de enviar novas modelos para o exterior. As duas agências são acusadas de tráfico internacional de pessoas.

Caso descumpram a decisão, as agências deverão pagar multa de R\$ 100 mil por cada pessoa enviada ao exterior.

A liminar atende pedido da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão que, em ação civil pública, relatou à Justiça que as agências enviaram pelo menos três modelos para o exterior — uma delas menor de idade — com contratos de trabalho que não foram cumpridos. Elas permaneceram por quase dois meses na Índia, trabalhando sem salários e mantidas em cárcere privado.

Ao deferir a liminar, o juiz federal reconheceu que “está evidente a atuação internacional de pessoas em condutas que não respeitam direitos fundamentais da pessoa humana”. Na decisão, ele citou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em San José, na Costa Rica, em 1969, que garante o direito à liberdade e o de não ser submetido à escravidão.

A ação proposta teve como objetivo impor sanções civis às duas agências que, de forma ilegal, enviaram três modelos brasileiras para a Índia. Essa situação, contudo, provavelmente é apenas a ponta do iceberg, pois surgiram novas modelos denunciando a ocorrência de ilegalidades.<sup>109</sup>

Nos próximos itens, analisaremos os preceitos penais que, em tese, poderiam ser aplicados no caso acima narrado e, em seguida, analisaremos

108 - Liminar da Justiça Federal proíbe duas agências de enviar modelos para o exterior. Data: 25/05/2012. Disponível em <[www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias\\_prdc/25-05-12-2013-liminar-da-justica-federal-proibe-duas-agencias-de-enviar-modelos-para-o-exterior/?searchterm=modelos](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/25-05-12-2013-liminar-da-justica-federal-proibe-duas-agencias-de-enviar-modelos-para-o-exterior/?searchterm=modelos)>. Acesso em 25/07/2012.

109 - Brasileiras denunciam esquema de exploração de modelos na Índia. Data: 24/07/2012. Disponível em <[noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm](http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm)>. Acesso em 25/07/2012.

as normas civis que permitem a responsabilização das agências de modelos envolvidas nas ilegalidades narradas.

### **Aspectos Penais: Deficiência dos Tipos Penais da Legislação Brasileira**

No âmbito internacional, o presente caso encontra-se totalmente abrangido pelo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que estabelece:

#### Artigo 2

Os objetivos do presente Protocolo são os seguintes:

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

#### Artigo 3

Para efeitos do presente Protocolo:

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

b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente artigo;

d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Apesar de o Brasil ter promulgado o referido protocolo por meio do Decreto 5.017, de 2004, o certo é que, no aspecto penal, a legislação pátria é bastante restritiva, prevendo como crime apenas o tráfico internacional de pessoas quando o objetivo for realizar a exploração sexual da vítima.

Nesse sentido é o art. 231 do Código Penal, com a redação que lhe foi dada pela Lei 12.015, de 2009:

Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro (Redação dada pela Lei 12.015, de 2009).

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

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

§ 2º A pena é aumentada da metade se:

I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos;

II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o

necessário discernimento para a prática do ato;

III – se o agente é ascendente, padrasto, 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.

§ 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.

Para a configuração do crime, portanto, imprescindível que exista a “vontade de promover a prostituição da pessoa que fez ingressar ou sair do país”, a qual se caracteriza como “elemento subjetivo especial do tipo ou o elemento subjetivo do tipo específico”.<sup>110</sup>

Tal circunstância cria uma situação bastante inusitada, pois, se uma pessoa é levada ao exterior e não se consegue provar que o objetivo seria sua exploração sexual ou o exercício da prostituição, não é possível responsabilizar pela prática do mencionado tipo penal as pessoas envolvidas, uma vez que tais aspectos são elementos necessários para a configuração do referido crime:<sup>111</sup>

Dessa forma, podemos apontar os seguintes elementos que integram a mencionada figura típica: a) as condutas de promover, intermediar ou facilitar; b) a entrada no território nacional de pessoa estrangeira, ou a saída dele de pessoa com nacionalidade brasileira; c) que tenham por finalidade o exercício da prostituição, no Brasil ou no exterior.

Diante de tal restrição, apenas o tráfico de pessoas com finalidade sexual é criminalizado no Brasil, inexistindo tipo penal aplicável nos demais casos de tráfico de pessoas. Nesse sentido:<sup>112</sup>

Nossa legislação ainda não contempla figuras de aliciamento da imigração para fins de trabalho, nem de tráfico nacional ou

110 – NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal comentado*. 5ª ed. rev., atual. e ampl. SP: Revista dos Tribunais, 2005, p. 825.

111 – GREGO, Rogério. *Curso de direito penal – parte especial*. V. III. Niterói: Impetus, 2006, p. 653.

112 – GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. O tráfico de seres humanos como crime hediondo em sentido material. In: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I (coord). *Tráfico de pessoas*. SP: Quartier Latin, 2010, p. 188.

internacional de pessoas para fins de escravidão ou extração de órgãos.

No caso analisado neste artigo, não foi possível obter qualquer elemento que indicasse que o objetivo seria explorar sexualmente as modelos brasileiras, apesar de elas terem sido mantidas em região onde corriqueiramente ocorria tal exploração.

Assim, restaria, no caso, a possibilidade de punir os responsáveis pelo tráfico das brasileiras para a Índia pela prática do crime de “aliciamento para o fim de emigração”, previsto no art. 206 do Código Penal:

#### Aliciamento Para o Fim de Emigração

Art. 206 - Recrutar trabalhadores, mediante fraude, com o fim de levá-los para território estrangeiro (Alterado pela Lei 8.683/1993).

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

Tal tipo penal, porém, possui pena bastante inferior à prevista para o crime de tráfico internacional de pessoas, sendo cabível, inclusive, a suspensão condicional do processo prevista no art. 89 da Lei 9.099/95.

Além disso, caso a pessoa enviada para o exterior tenha menos de 18 anos de idade, seja criança ou adolescente (como é o caso aqui analisado, em que uma das jovens tinha 14 anos), e não tenham sido observadas as formalidades legais ou o envio tenha como objetivo o lucro, poderá ocorrer a prática de crime previsto no art. 239 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990):

Art. 239. Promover ou auxiliar a efetivação de ato destinado ao envio de criança ou adolescente para o exterior com inobservância das formalidades legais ou com o fito de obter lucro:

Pena - reclusão de quatro a seis anos, e multa.

Parágrafo único. Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude: (Incluído pela Lei 10.764, de 12/11/2003)

Pena - reclusão, de 6 (seis) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

Como vemos, a responsabilização penal somente será possível se presentes condições extremamente especiais, ou seja, se o tráfico internacional tiver como objetivo a exploração sexual, se ocorreu fraude no recrutamento de trabalhadores para serem levados ao exterior ou se a criança ou adolescente foi remetido para o exterior mediante fraude ou com o objetivo de obter lucro.

Se estivermos diante de uma situação em que tais condições não estejam presentes, mesmo que existam provas de tráfico internacional de pessoas, de acordo com os instrumentos jurídicos internacionais, tal conduta não será punida criminalmente em nosso país.

Essa é, exatamente, a situação dos fatos descritos neste artigo, uma vez que eles foram objeto de inquérito policial que acabou sendo arquivado, razão pela qual foi proposta a mencionada ação civil pública visando à responsabilização das agências de modelos por meio de preceitos não penais, o que analisaremos no próximo item.

### **Preceitos não Penais Aplicáveis ao Caso**

Como pudemos ver no item anterior, os preceitos legais no âmbito penal atualmente em vigor no Brasil são bastante restritivos e acabam sendo aplicados em apenas uma parte dos casos de tráfico internacional de pessoas.

Em razão disso, a opção para punir os responsáveis por esses atos de tráfico internacional de pessoas que não se enquadram nos preceitos penais em vigor foi buscar a aplicação de preceitos previstos na legislação não penal.

Primeiro, um dos diplomas legais aplicáveis nos casos de tráfico internacional de pessoas que não podem ser capitulados como crimes é o já mencionado Decreto 5.017, de 12/03/2004, que 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”.

Claro que um dos principais objetivos do mencionado protocolo adicional foi induzir os países subscritores a alterarem a sua legislação penal, mas, além disso, nada impede que ele seja aplicado como instrumento legal na esfera cível.

No caso das modelos brasileiras levadas para Mumbai, convém transcrever os seus objetivos e principais conceitos mencionados na petição inicial:

#### Artigo 2

Os objetivos do presente Protocolo são os seguintes:

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

#### Artigo 3

Para efeitos do presente Protocolo:

- a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente



Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);

c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;

d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Além da aplicação de preceitos contidos no mencionado decreto, também é possível a aplicação, em casos de tráfico internacional de pessoas, de preceitos previstos no Código de Defesa do Consumidor.

A título de exemplo, no caso aqui analisado, são perfeitamente aplicáveis os preceitos contidos nos artigos. 6º, 8º e 20 do CDC:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais,

coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

[...]

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

[...]

Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.

§ 1º A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor.

§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.

É possível a aplicação de tais preceitos porque as jovens contrataram as agências de modelos como prestadoras de serviços, ou seja, estamos diante de uma relação de consumo, na qual é perfeitamente identificável o fornecedor e o consumidor.

Assim, se o fornecedor presta um serviço marcado por vícios de qualidade, no caso a inadequação entre o contratado e o prestado, e o serviço prestado, em muitos aspectos, acaba sendo ilegal, totalmente possível que o consumidor busque a reparação de seus danos, diretamente, ou por meio de ações coletivas propostas pelos colegitimados, como ocorre no caso analisado no presente artigo, em que o Ministério Público Federal busca a reparação dos danos causados às três jovens levadas para Mumbai e, ainda, a outras jovens que tenham sido vítimas das mesmas fraudes nas relações de consumo mantidas com as agências-rés.

Ainda, além do Código de Defesa do Consumidor, também é aplicável, nos casos de tráfico internacional de pessoas, o preceito básico do Código Civil que trata da responsabilidade por ato ilícito, previsto em seu art. 186:

Art. 186 - Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Interessante destacar que o referido preceito, inicialmente, impõe a responsabilização dos envolvidos no tráfico internacional de pessoas pela reparação dos danos materiais causados às vítimas e, também, se for o caso, ao país que realizou o resgate.

No caso concreto aqui analisado, o Brasil realizou o resgate das jovens e, com isso, sofreu um prejuízo econômico, devendo ser indenizado pelas agências-rés. Além disso, alguns prejuízos também foram suportados pelas vítimas (as três jovens e outras que se encontram na mesma situação), que arcaram com parte dos custos da viagem, estadia, alimentação etc., cabendo aos envolvidos no tráfico internacional de pessoas indenizar todos esses valores.

Assim, em resumo, na ação proposta busca-se a reparação dos prejuízos suportados pelas três jovens resgatadas, por outras pessoas que foram encaminhadas ao exterior por ação das agências demandadas, bem como daqueles ocasionados à União, responsável pelo resgate, por meio do Consulado-Geral do Brasil em Mumbai.

No caso das jovens, ficou combinado que cada uma delas receberia 2.500 rúpias, por semana, para alimentação. Contudo, elas receberam somente duas

mil rúpias, cada uma, por semana. O contrato previa ainda que a remuneração consistiria em 50% do valor do trabalho e o restante seria destinado às agências de modelo. Porém, nada foi pago às jovens, razão pela qual elas deverão ser indenizadas em todos esses valores.

Além disso, sem prejuízo de arcar com os danos materiais causados ao Brasil e às vítimas, também se requer que os demandados sejam condenados a indenizar os danos morais causados às vítimas e, ainda, o dano moral coletivo produzido com sua conduta ilícita.

No caso das vítimas, os danos morais são evidentes, pois elas foram submetidas a intenso sofrimento, já que não tinham tempo para se alimentar, descansar, tomar banho e nem tinham assistência, tanto da agência indiana como da agência brasileira. Com tudo isso, ficaram arrasadas psicologicamente, e esse sofrimento é passível de indenização.

Uma das jovens, ao ser ouvida, afirmou, emocionada, que toda essa situação lhe causou transtornos psicológicos sérios, que está preocupada com sua saúde e que tudo que lhe aconteceu a deixa abalada até hoje.

Além dos danos morais sofridos pelas vítimas, também é possível se falar em danos morais coletivos, cujo cabimento já restou pacificado na jurisprudência dos tribunais superiores. Nesse sentido:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. INTERRUÇÃO de FORNECIMENTO de ENERGIA ELÉTRICA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NEXO de CAUSALIDADE. SÚMULA 7/STJ. DANO MORAL COLETIVO. DEVER de INDENIZAR.

1. Cuida-se de Recursos Especiais que debatem, no essencial, a legitimação para agir do Ministério Público na hipótese de interesse individual homogêneo e a caracterização de danos patrimoniais e morais coletivos, decorrentes de frequentes interrupções no fornecimento de energia no município de Senador Firmino, culminando com a falta de eletricidade nos dias 31 de maio, 1º e 2 de junho de 2002. Esse evento causou, entre outros prejuízos materiais e morais, perecimento de gêneros alimentícios nos estabelecimentos

comerciais e nas residências; danificação de equipamentos elétricos; suspensão do atendimento no hospital municipal; cancelamento de festa junina; risco de fuga dos presos da cadeia local; e sentimento de impotência diante de fornecedor que presta com exclusividade serviço considerado essencial.

2. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

3. O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores. Precedentes do STJ.

4. A apuração da responsabilidade da empresa foi definida com base na prova dos autos. Incide, in casu, o óbice da Súmula 7/STJ.

5. O dano moral coletivo atinge interesse não patrimonial de classe específica ou não de pessoas, uma afronta ao sentimento geral dos titulares da relação jurídica-base.

6. O acórdão estabeleceu, à luz da prova dos autos, que a interrupção no fornecimento de energia elétrica, em virtude da precária qualidade da prestação do serviço, tem o condão de afetar o patrimônio moral da comunidade. Fixado o cabimento do dano moral coletivo, a revisão da prova da sua efetivação no caso concreto e da quantificação esbarra na Súmula 7/STJ.

7. O cotejo do conteúdo do acórdão com as disposições do CDC remete à sistemática padrão de condenação genérica e liquidação dos danos de todos os munícipes que se habilitarem para tanto, sem limitação àqueles que apresentaram elementos de prova nesta demanda (Boletim de Ocorrência). Não há, pois, omissão a sanar.

8. Recursos Especiais não providos.

(STJ, Resp 1197654-MG, Segunda Turma, Ministro Herman Benjamin, Data do julgamento: 01/03/2011, Data da publicação: 08/03/2012)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO de AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL OBJETIVANDO INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM DECORRÊNCIA de FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO de MEDICAMENTOS PELO ESTADO MEDIANTE A UTILIZAÇÃO de RECURSOS FEDERAIS. EMISSÃO de DECLARAÇÕES FALSAS de EXCLUSIVIDADE de DISTRIBUIÇÃO de MEDICAMENTOS. ART. 535 DO CPC NÃO VIOLADO. UNIÃO FEDERAL ADMITIDA COMO ASSISTENTE. SÚMULA 150 DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO de AUSÊNCIA de DOCUMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROPOSITURA DA AÇÃO RECHAÇADA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ.

[...]

2. À luz dos artigos 127 e 129, III, da CF/88, o Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública objetivando indenização por danos morais coletivos em decorrência de emissões de declarações falsas de exclusividade de distribuição de medicamentos usadas para burlar procedimentos licitatórios de compra de medicamentos pelo Estado da Paraíba mediante a utilização de recursos federais.

[...]

6. Agravo regimental não provido.

(STJ, AgRg no REsp 1003126/PB, Primeira Turma, Ministro Benedito Gonçalves, Data do julgamento: 01/03/2011, Data da publicação: 10/05/2011)

Desse modo, nos casos de tráfico internacional de pessoas, além da aplicação dos preceitos de natureza penal, também devem ser aplicados preceitos não penais que imponham aos infratores a obrigação de cessar sua prática ilícita e, além disso, de indenizar os danos materiais e morais causados não apenas

às vítimas, mas também a toda a coletividade, uma vez que a perniciosidade e ilicitude da prática ilícita adotada podem manchar a credibilidade e reputação do país, bem como de seus nacionais no exterior.

### **Propostas de Mudança**

Como vimos nos itens anteriores, o caso aqui analisado não foi passível de ser punido na esfera criminal, uma vez que não restaram provados os requisitos necessários exigidos pela legislação brasileira, que é bastante restritiva no tema, o que justificaria uma alteração legislativa com o objetivo de ampliar as figuras típicas previstas na lei.

Além disso, no caso aqui analisado, por meio da aplicação da legislação não penal, é possível que se consiga aplicar sanções aos responsáveis pelo envio e manutenção ilegal das modelos brasileiras em Mumbai, mas tais sanções não atingirão os representantes legais das agências de modelos instaladas na Índia, que, de forma decisiva, concorreram para a prática dos atos ilícitos.

Ainda, seria importante que as pessoas convidadas para trabalharem fora do país tivessem condições de verificar eventuais antecedentes envolvendo as empresas que formalizaram o convite ou se propuseram a intermediar trabalhos no exterior, razão pela qual seria importante a criação de um cadastro contendo os nomes de todos os envolvidos em atos ilícitos relacionados ao tráfico de pessoas.

Esses três aspectos merecem uma ampla revisão por parte do Brasil, mas também é necessário reconhecer que os representantes do país em Mumbai agiram de forma bastante louvável ao descreverem com minúcias a situação em que as modelos brasileiras foram encontradas e, em seguida, resgatadas. Nesse ponto, a atuação dos nossos representantes não merece reparo, ao contrário, deve ser incentivada para ser adotada em outros casos.

Assim, temos três críticas e um elogio, que serão analisados nos subitens a seguir, nos quais são apresentadas propostas de atuação no combate ao tráfico de pessoas.



## **i) alteração da legislação penal**

Como já apresentamos neste trabalho, a legislação penal brasileira que trata do crime de tráfico internacional de pessoas é bastante restritiva, uma vez que o art. 231 do Código Penal exige, para a configuração do crime, que a vítima seja levada ao exterior para fins de exploração sexual ou exercício da prostituição.

Assim, ficam excluídos do tipo penal os casos em que as vítimas são traficadas com o fim de serem exploradas por meio de trabalhos forçados, que não os sexuais, como também os casos em que o objetivo é a retirada de órgãos para transplantes.

Nesse ponto, uma das soluções necessárias seria a alteração da lei penal para criminalizar todas as formas de tráfico de pessoas (trabalho, escravidão e tráfico de órgãos), e não apenas aquela relacionada com a exploração sexual.

## **ii) parcerias com os países de destino**

No caso apresentado, as agências de modelos envolvidas no envio de três jovens brasileiras para a Índia estão sendo processadas, por meio de ação civil pública, que visa à obtenção de condenação para reparar danos materiais e morais, individuais e coletivos, causados pela prática ilícita.

Contudo, por razões óbvias, a ação foi proposta apenas em relação às empresas sediadas no Brasil, por meio da aplicação da legislação brasileira, inexistindo notícia de que as pessoas e empresas da Índia estejam sendo processadas de alguma forma por terem concorrido com os atos ilícitos apurados.

Nesse sentido, tem sido destacada a necessidade de uma atuação integrada entre os países:<sup>113</sup>

Além disso, não há como ignorar que a verdadeira — e efetiva — luta contra o tráfico não requer apenas ações no lado brasileiro. Como se trata de

---

113 – CAMPOS, Bárbara Pincowska Cardoso et al. O que o Brasil tem feito para combater o tráfico de pessoas? Notas sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. In: SOUZA, Nair Heloísa Bicalho de et al (orgs). Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade. Vol II. Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2011, p. 247.

um problema transnacional, com implicações inclusive no âmbito das políticas de migração, os países têm que trabalhar em sintonia e de forma integrada para combater o tráfico de pessoas.

Assim, seria imprescindível que o Brasil celebrasse acordos bilaterais com os demais países com o fim de prevenir e reprimir o tráfico internacional de pessoas, não apenas nos casos de brasileiros levados para o exterior, mas também nos casos de estrangeiros que são trazidos ao Brasil, uma vez que o aumento da importância internacional de nosso país tem criado um novo fluxo de tráfico internacional de pessoas, ou seja, o Brasil deixou de ser apenas a origem das vítimas e passou a ser, também, destino de pessoas traficadas.

### **iii) treinamento para a reprodução de medidas bem-sucedidas**

Um dos aspectos que dificultam sobremaneira a repressão dos casos de tráfico de pessoas é o fato de, na maioria das vezes, na análise posterior de um caso, se deparar com uma guerra de versões: de um lado a vítima, que conseguiu retornar ao Brasil e narra com detalhes os sofrimentos que lhe foram impingidos pelos traficantes, e, do outro lado, as empresas ou pessoas envolvidas no envio das pessoas para o exterior, que alegam que tudo não passa de uma divergência contratual decorrente do descontentamento de uma das partes com o resultado financeiro que ficou aquém do esperado.

Porém, como os fatos ocorreram no passado e em outro país, não é possível ao órgão investigador, e nem ao órgão julgador, produzir provas com relação às reais situações a que foram submetidas as vítimas. Como era o local onde eram mantidas, quais as suas situações de salubridade e higiene, como era a alimentação, qual a assistência médica prestada são questões que não raras vezes ficam sem resposta.

No caso narrado neste artigo, contudo, a situação é diferente, pois uma terceira pessoa, no caso o representante do governo brasileiro, elaborou um minucioso relatório de todas as circunstâncias encontradas no momento em que as jovens modelos foram resgatadas, com detalhes não apenas do apartamento, mas também da região onde ele está localizado e das pessoas encontradas na ocasião.

A título de exemplo, o fato de as modelos serem mantidas em apartamento de complexo residencial conhecido “notoriamente” como “local de ocorrências de prostituição” e também a circunstância de as autoridades terem frustrado “tentativa de evasão do vigia” deixam clara a natureza ilegal das condutas praticadas pelos envolvidos.

Assim, no presente caso, não existe apenas uma guerra de versões das partes antagônicas envolvidas no processo, uma vez que há um terceiro, que não possui razão alguma para faltar com a verdade e que, com o seu relato, corrobora a notícia de reiteradas ilegalidades praticadas pelos supostos representantes de agências de modelos na cidade de Mumbai.

Essa experiência deve ser reproduzida e narrada a todos os que atuam no resgate de vítimas de tráfico internacional de pessoas para que, nos demais casos, também seja realizado um relato minucioso de todas as situações encontradas no momento do resgate.

Além disso, também é possível que essa atuação seja aperfeiçoada com a realização de filmagem da operação de resgate, o que permitiria demonstrar de forma bastante realista como tudo ocorreu. Ainda, o local e as próprias pessoas deveriam ser fotografadas para demonstrar as reais situações nas quais as pessoas eram mantidas e, também, a situação física em que se encontravam no momento da atuação de resgate.

Essas medidas, filmagem e fotos, seriam importantes para corroborar as narrativas das vítimas de tráfico de pessoas e, com certeza, decisivas durante a instrução de processos judiciais criminais ou civis instaurados para punir os responsáveis pelos atos ilícitos.

Nesse aspecto, a elaboração da cartilha “Orientações para o Trabalho no Exterior – modelos, jogadores de futebol e outros profissionais brasileiros”<sup>114</sup> pelo Ministério das Relações Exteriores é um bom começo, mas ainda um pouco tímida, pois não orienta as vítimas e nem mesmo as autoridades responsáveis por prevenir e reprimir o tráfico de pessoas de como agir para garantir que os responsáveis sejam punidos.

---

114 - Portal Consular. Disponível em <[www.portalconsular.mre.gov.br/apoio/cartilha-de-orientacoes-para-o-trabalho-no-externo](http://www.portalconsular.mre.gov.br/apoio/cartilha-de-orientacoes-para-o-trabalho-no-externo)>. Acesso em 25/08/2012.

A título de exemplo, com a proliferação de celulares multitarefas, as próprias vítimas podem ser incentivadas a gravar diálogos, filmar e fotografar situações que confirmem as condutas delituosas e permitam que sejam adotadas medidas visando a evitar que sejam feitas novas vítimas.

#### **iv) Elaboração de “lista suja”**

O combate ao trabalho escravo existe de forma sistemática no Brasil desde 1995 e, nesse período, um dos principais instrumentos de combate a essa espécie de prática delituosa foi a criação de uma “lista suja” ou, nos termos previstos no Decreto 5.948, de 26/10/2006, os “cadastros de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas a de escravo”.

São incluídos nesse cadastro os empregadores que, de alguma forma, tenham explorado mão de obra escrava:<sup>115</sup>

Com base na chamada “lista suja”, os proprietários rurais têm perdido empréstimos em instituições financeiras e clientes, uma vez que os signatários do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo firmaram o compromisso de não comprar de fazendas flagradas com a prática. Ao mesmo tempo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Incra têm verificado a legalidade dos títulos dessas propriedades. Isso atinge esses produtores rurais economicamente, como fazem as ações civis movidas pelo Ministério Público do Trabalho, como dito anteriormente.

No presente caso, também seria interessante a criação de uma “lista suja” com os nomes de todos os envolvidos em tráfico internacional de pessoas, não apenas dos que atuam no Brasil, mas também das pessoas que atuam em cada um dos países que tradicionalmente são destinos de brasileiros, pois isso permitiria a cada pessoa avaliar com mais dados a veracidade das sempre “irrecusáveis” propostas que são apresentadas nesses casos.

Tendo sido analisadas as propostas para o aperfeiçoamento da repressão ao tráfico internacional de pessoas, serão apresentadas as conclusões deste trabalho.

---

115 - PLASSAT, Xavier; SAKAMOTO, Leonardo. Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho escravo. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas/ Secretaria Nacional de Justiça. 2ª ed. Brasília: SNJ, 2008.

## Conclusões

No presente artigo, o objetivo foi analisar o caso de três jovens modelos brasileiras levadas para Mumbai, na Índia, que é o objeto da ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal em face de duas agências de modelos brasileiras, com o objetivo de condená-las a reparar os danos materiais e morais ocasionados com a conduta ilícita.

No primeiro capítulo, foram apresentados os detalhes do caso analisado, em especial o relato elaborado por representante do governo brasileiro que comandou a operação de resgate das jovens, esmiuçou, de forma louvável, a situação encontrada no momento da operação de resgate e, com certeza, foi decisivo para a elaboração da ação proposta.

O item seguinte foi dedicado à análise dos aspectos penais da legislação brasileira que trata do tráfico internacional de pessoas e à demonstração de sua insuficiência para prevenir e reprimir tal prática delituosa, uma vez que exige, como elemento subjetivo especial do tipo, que o envio de pessoas para o exterior tenha como fim a exploração sexual ou a prática da prostituição, o que acaba por excluir da repressão penal os casos de tráfico internacional de pessoas para fins laborais ou escravidão (não sexuais) e, também, para o tráfico de órgãos. Nesse item foram analisados, ainda, outros tipos penais que, em tese, poderiam ser aplicados no caso concreto analisado, mas que não restaram configurados, razão pela qual o inquérito policial instaurado foi arquivado.

No item seguinte, foram apresentados preceitos legais, não penais, que podem ser utilizados para reprimir a prática de tráfico internacional de pessoas, com o fim de reparar os danos causados às vítimas, ao Erário e a toda a comunidade; neste último caso, por meio da imposição da obrigação de reparar o dano moral coletivo.

Já se aproximando do final do artigo, foram apresentadas, em item próprio, quatro propostas de atuação, três delas decorrentes de críticas relacionadas ao caso analisado e a quarta fruto de elogio à atuação do representante brasileiro que comandou o resgate das jovens modelos brasileiras em Mumbai.

De forma resumida, as quatro propostas podem ser assim apresentadas:

1) alteração da legislação penal para que passe a considerar crime não apenas o tráfico internacional de pessoas com o fim de exploração sexual, mas também o tráfico de pessoas quando as vítimas são levadas para fins laborais ou escravidão (não sexuais) e para o tráfico de órgãos;

2) celebração de acordos bilaterais entre o Brasil e os países de destino ou origem das vítimas de tráfico internacional de pessoas para que, além das sanções aplicadas às pessoas residentes no Brasil, também sejam punidas as pessoas residentes em outros países que tenham concorrido para a prática ilegal, com a aplicação das sanções civis e penais cabíveis;

3) criação de “lista suja” na qual sejam incluídos os nomes de todos os envolvidos em casos de tráfico de pessoas, não apenas nos casos relacionados a exploração sexual, mas também nas ocorrências que dizem respeito a trabalho, escravidão ou extração de órgãos;

4) reprodução do *modus operandi* da operação de resgate, com a elaboração de relato minucioso das condições que envolveram a libertação das vítimas de tráfico de pessoas e, também, o seu aperfeiçoamento, com a realização de filmagens e fotografias demonstrando o local onde as vítimas eram mantidas.

Como se vê, as propostas apresentadas incluem uma mudança legislativa, uma alteração na atuação do Brasil nas relações internacionais, a elaboração de um novo instrumento de prevenção/repressão (“lista suja”) e, por fim, divulgação e aperfeiçoamento da forma de agir dos representantes do país responsáveis pelo resgate de vítimas de tráfico internacional de pessoas.

Claro que tais medidas, por si sós, não permitirão a imediata redução dos casos de tráfico internacional de pessoas e tampouco era o objetivo deste trabalho apresentar soluções definitivas para o problema, marcado que é por grande complexidade.

Tais medidas visam ao aperfeiçoamento do combate a tal prática ilegal, e o objetivo do presente trabalho é colaborar para o debate do tema.

## Referências Bibliográficas

BBC BRASIL. **Brasileiras denunciam esquema de exploração de modelos na Índia**. 24/07/2012. Disponível em <[noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm](http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm)>. Acesso em 25/07/2012.

BBC BRASIL. **Brasileiras denunciam esquema de exploração de modelos na Índia**. 24/07/2012. Disponível em <[noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm](http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2012/07/24/brasileiras-denunciam-esquema-de-exploracao-de-modelos-na-india.htm)>. Acesso em 25/07/2012.

CAMPOS, Bárbara Pincowska Cardoso et al. O que o Brasil tem Feito para Combater o Tráfico de Pessoas? Notas Sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. In: SOUZA, Nair Heloísa Bicalho de et al (orgs). **Educando para os Direitos Humanos: Pautas Pedagógicas para a Cidadania na Universidade**. Vol II. Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2011.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. O Tráfico de Seres Humanos como Crime Hediondo em Sentido Material. In: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I (coord). **Tráfico de Pessoas**. SP: Quartier Latin, 2010.

GREGO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. V. III. Niterói: Impetus, 2006.

**Liminar da Justiça Federal proíbe duas agências de enviar modelos para o exterior**. 25/05/2012. Disponível em <[www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias\\_prdc/25-05-12-2013-liminar-da-justica-federal-proibe-duas-agencias-de-enviar-modelos-para-o-externo/?searchterm=modelos](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/25-05-12-2013-liminar-da-justica-federal-proibe-duas-agencias-de-enviar-modelos-para-o-externo/?searchterm=modelos)>. Acesso em 25/07/2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. SP: Revista dos Tribunais, 2005.

PLASSAT, Xavier; SAKAMOTO, Leonardo. Desafios para uma Política de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos para o Trabalho Escravo. In:



BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2ª ed. Brasília: SNJ, 2008.

PORTAL CONSULAR. **Cartilha de Orientações para o Trabalho no Exterior**. Disponível em <[www.portalconsular.mre.gov.br/apoio/cartilha-de-orientacoes-para-o-trabalho-no-exterior](http://www.portalconsular.mre.gov.br/apoio/cartilha-de-orientacoes-para-o-trabalho-no-exterior)>. Acesso em 25/08/2012.

**PRDC move ação para que agências indenizem modelos vítimas de tráfico internacional de pessoas**. 22/05/2012. Disponível em [www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias\\_prdc/22-05-12-2013-prdc-move-acao-para-que-agencias-indenizem-modelos-vitimas-de-trafico-internacional-de-pessoas/?searchterm=modelos](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/22-05-12-2013-prdc-move-acao-para-que-agencias-indenizem-modelos-vitimas-de-trafico-internacional-de-pessoas/?searchterm=modelos). Acesso em 25/07/2012.





# **15. DESLOCAMENTOS CONTEMPORÂNEOS E TRÁFICO DE PESSOAS EM CIDADES GLOBAIS:**

## **DILEMAS, AÇÕES E SOLIDARIEDADE**

***Claudia Moraes de Souza***<sup>116</sup>

---

116 - Mestre e doutora em História Social pela USP. Professora Doutora Assistente da UNESP/FFC. Professora colaboradora da Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (USP/FFLCH).

## Resumo

A migração e o deslocamento pertencem à cultura humana. Na contemporaneidade a estrutura do capital mundial globalizado gera necessidades de deslocamentos que se intensificam mudando o mapa e as características dos fluxos populacionais. No contexto do intenso movimento de pessoas, o tráfico de seres humanos se instala como realidade histórica na afirmação da desumanização do sujeito. O Sujeito alienado de direitos básicos se submete à exploração do trabalho numa cadeia iniciada com o tráfico ilegal de mão de obra direcionando-se à escravização pura e simples do indivíduo. Os limites do direito baseado nos preceitos da territorialidade e da nacionalidade geram tímidas políticas públicas e amplas ausências de direitos aos deslocados, migrantes laborais fragilizados pela condição do tráfico ilegal e por um mercado não regulamentado de mão de obra estrangeira. Solidariedades e práticas de acolhimento, políticas públicas de recepção e integração de imigrantes, regularização do trabalho constituem-se ações necessárias no contexto de combate e extinção do tráfico de pessoas.

## A Longa Duração dos Movimentos Migratórios e os Deslocamentos Humanos

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos (Fernando Pessoa).

Em B. Anderson<sup>117</sup> a nação moderna é uma realidade construída num movimento imaginado, resultante muito mais da produção de uma cultura política, ou aquilo que o autor denominou Comunidade Imaginada, do que de fatos que justificariam a divisão territorial e o distanciamento fronteiro de populações. Nesse pensamento a nação é uma realidade transcendente, um produto, uma grande representação compactuada, porém dotada de forças que interferem na vida cotidiana e na organização da vida social, econômica, cultural e política.

---

117 - ANDERSON, B. A nação como comunidade imaginada. SP: Cia das Letras. 2003.

Tomando como referência o conceito da nação como comunidade imaginada, as fronteiras territoriais constituem-se em linhas demarcatórias das diferenças culturais, ficando reservado ao espaço nacional o lócus da construção dos direitos políticos, direitos sociais e direitos econômicos de uma determinada população. O esforço da constituição das fronteiras territoriais teve lugar privilegiado no século XIX, momento em que fronteiras concretas e determinadas foram se instalando sobrepostamente a fronteiras imaginárias de cunho cultural, linguístico, social, religioso e econômico. Para melhor dizer, a divisão territorial rígida e concreta do estado nacional instituído no XIX, tanto na Europa como na América Latina, produziu-se a partir de um movimento de sobreposição de fronteiras políticas e econômicas por entre fronteiras culturais, religiosas e étnicas.

A história das fronteiras nacionais é uma ampla história de intolerância e de destruição. Envolve a conquista de povos e terras, o conflito de etnias, a expansão demográfica de alguns grupos humanos e a extinção de outros. Mas, também, é a história da construção de identidades culturais plurais, de convivência, colaboração, sonhos e esperanças. No território dessa contradição, movem-se os sujeitos, que, transpondo fronteiras físicas e imateriais, edificam uma rede complexa de trocas culturais responsáveis pela configuração da modernidade e seus tempos históricos.

Esse movimento, como não poderia deixar de ser, gerou um montante de conflitos de diferentes ordens, ora culturais, religiosas e étnicas, ora sociais e econômicas, relacionando-se diretamente com os contínuos deslocamentos populacionais. Assim, os deslocamentos populacionais se realizam por diferentes motivos e contextos, compondo a história humana e as experiências sociais dos indivíduos. Como fenômeno histórico e sociológico os deslocamentos devem ser compreendidos como movimentos intrínsecos à cultura dos grupos sociopolíticos e sujeitos sociais, na medida em que representam movimentos no espaço político demarcados por necessidades econômicas, por contextos culturais, por expectativas subjetivas e objetivas de indivíduos e comunidades diferenciadas.

Desse modo, poderíamos dizer que as fronteiras são entendidas tanto como parte do espaço político, quanto como parte dos espaços possíveis de deslocamento de grupos socioculturais, sendo representadas de modo

objetivo e subjetivo. Nesse raciocínio, as fronteiras territoriais se constituem em múltiplas dimensões: espaços percebidos, construídos pela cultura podendo ser desconsiderados pelos diferentes sujeitos sociais, tornando-se espaços de trocas culturais e simbólicas; ou espaços rigidamente estabelecidos, de diferenças exacerbadas alimentadas pela xenofobia e chauvinismos:

Portanto, as fronteiras são, não apenas construções, mas também são múltiplas e cambiantes. As pessoas se deslocam, desligam-se e trocam significados, autonomizando os vínculos entre culturas, identificações e territórios. Por outro lado, símbolos, textos, músicas e objetos viajam mesmo que as pessoas permaneçam imóveis, questionando por outro caminho aquela suposta imbricação.<sup>118</sup>

Os deslocamentos compõem elementos das necessidades humanas e das experiências históricas de toda a humanidade. Deslocar-se no território nacional ou internacional é dimensão ativa da atitude política de indivíduos culturalmente agrupados em grandes comunidades imaginadas como nacionais. Deslocam-se continuamente pessoas, informações, representações, mercadorias, costumes, tradições, signos e símbolos por todo o espaço territorial terrestre.

Nos construtos da cultura humana, desde milênios, o ato do deslocamento das pessoas e grupos se fez presente por inúmeros motivos: superação de dificuldades econômicas, catástrofes ambientais, conflitos e guerras. Hoje a contemporaneidade continua a nos propor o desafio de reflexão dos deslocamentos humanos e os conflitos deles decorrentes, quando optamos por refletir acerca do tempo presente, os deslocamentos populacionais coletivos e individuais passam a compor parte fundamental da dimensão econômica e cultural do modo de produção.

Nossa reflexão, neste texto, começa em torno do tema das fronteiras territoriais, das trocas culturais e das necessidades humanas em deslocar-se considerando que o mundo contemporâneo necessita do entendimento das múltiplas dimensões culturais de nossa espécie, pressupõe a consideração do fenômeno do deslocamento populacional como um construto da cultura universal, uma vez que as densidades das identidades possíveis, no tempo atual, resultam necessariamente de um conjunto de trocas culturais simbólicas realizadas ao longo de milênios.

---

118 - GRIMSON, A. Disputas sobre las fronteras. In: MICHAELSON, S. e JOHNSON, D.E. Teoria de La Frontera. Los limites de La política cultural. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 13.



Consideramos assim os deslocamentos populacionais como fundamentais na construção daquilo que poderíamos chamar a civilização global. A longa duração dos movimentos migratórios é um construto do humano e a duração dos movimentos populacionais compõe dinâmicas econômicas e políticas das formações sociais em tempos diversos. Nos estudos históricos de longa duração, a visualização de grandes deslocamentos populacionais se faz presente nas particularidades históricas dos continentes e sua importância é fundamental para a discussão e percepção dos significados da continuidade dos deslocamentos e movimentos populacionais na atualidade. Com isso queremos dizer que o deslocamento de grupos e indivíduos compõe a história da humanidade, as particularidades regionais, locais, e interliga as possibilidades culturais do homem com suas necessidades físicas e materiais, sendo um fenômeno fundamental à intensificação da democracia e da realização da cultura planetária. Considerando-se o direito de se deslocar — ir e vir em diferentes territórios e relacionar-se com diferentes culturas — um direito a ser defendido pelo humano, a problemática a ser discutida neste texto se coloca não no tema dos deslocamentos, e sim nos problemas gerados a partir da lógica do deslocamento almejado como direito fundamental e universal.

No exercício do direito de se deslocar, um problema fulcral da sociedade contemporânea tem se manifestado: o tráfico de pessoas. As dificuldades de empregabilidade, o sonho da melhoria de condições de vida, a projeção de uma vida em outro país (considerado rico, em ascensão econômica, ou melhor que o país de origem) estimulam deslocamentos de sujeitos entre fronteiras, gerando diferentes tipos de fluxos populacionais, que, ao depararem-se com as dificuldades jurídicas e legislativas do direito baseado nos paradigmas da nacionalidade, acabam por gerar a ilegalidade do trânsito de pessoas. No campo da ilegalidade desenvolvem-se as diferentes modalidades do tráfico internacional de pessoas com finalidade laboral, o tráfico de caráter de exploração sexual e o tráfico com finalidade de transplante de órgãos.

Neste artigo trataremos do tráfico laboral, que, inserido na lógica da migração para o trabalho, se instala no núcleo de funcionamento do processo global da internacionalização econômico-cultural. Fazendo parte do movimento interno da lógica econômica contemporânea, essa modalidade do tráfico de pessoas tem gerado um conjunto de dilemas e problemas a serem reconhecidos, mapeados e combatidos pelas instituições nacionais e internacionais que prezam

pela garantia dos direitos humanos e pela construção de uma democracia de alta intensidade,<sup>119</sup> no intuito de garantir o direito de deslocamento, aos cidadãos do mundo, isento dos perigos postos pela ilegalidade e escravização pura e simples.

### **Deslocamentos e Novas Fronteiras na Globalização: Dilemas do Tráfico Laboral de Pessoas**

Nas palavras de Octavio Ianni, a contemporaneidade aparece como resultado de uma nova etapa do capitalismo, denominada *Globalização*, que expressa um “novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial”.<sup>120</sup> Esse fenômeno instalou o capital territorialmente em todo o planeta alterando lógicas locais de organização social e econômica. Em territórios diversos e distantes do polo acumulador do capital as possibilidades de sobrevivência econômica, cultural e política de grupos diferenciados passaram a depender das possibilidades e negociações com o capital instituído nas fronteiras políticas e jurídicas do estado nacional e nas fronteiras culturais e simbólicas dos grupos étnicos, religiosos e políticos.

Segundo o autor, o Pós-Segunda Guerra Mundial representou o momento em que o capitalismo se desenvolveu extensiva e intensivamente no mundo, e, em pouco tempo, a articulação direta das nações asiáticas, latino-americanas e africanas na dinâmica capitalista intensificou o movimento do capital, da tecnologia e da força de trabalho<sup>121</sup> — isso ocorreu concomitantemente à reestruturação da produção em escala global. Nos trilhos dessa trajetória histórica, empresas, corporações e conglomerados transnacionais atuaram em convergir interesses do nacional, do regional e do global, construindo uma cartografia dos espaços físicos potenciais para as novas formas de acumulação.<sup>122</sup>

Denominou-se esse jogo articulado de movimentos do capital uma nova divisão transnacional do trabalho, revolucionária, na medida em que transformou as etapas da produção, reinstalada e realizada nos mais diferentes locais do globo. O ponto central para reinstalação das empresas foi a oferta do mais

119 - Boaventura de Souza Santos define a democracia de alta intensidade como a construção de um sistema sólido de participação política popular com a garantia efetiva da legalidade e dos direitos instituídos abrangendo todos os cidadãos (*Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a emancipação social*. SP: Boitempo, 2007).

120 - IANNI, Octavio. *A Era do Globalismo*. RJ: Civilização Brasileira, 1996, p. 11.

121 - *Ibidem*, p. 18-19.

122 - *Ibidem*, p. 23.

economicamente rentável, de acordo com os recursos disponíveis, entre eles, o fundamental: a mão de obra barata. Dessa forma, a busca pela força de trabalho a baixo custo instalou-se bruscamente no mecanismo central da acumulação global, o que passou a promover movimentos do capital, concomitantemente, ao movimento da mão de obra.

Numa lógica chamada de lógica da acumulação flexível, a rigidez do fordismo, como modo de organização da produção, foi sendo confrontada pela lógica toyotista, fragmentada e flexível, o que implicou níveis altos de desemprego estrutural e um retrocesso do poder sindical no âmbito dos estados nacionais. Nessa racionalização toyotista, elimina-se da escala de produção direta a força de trabalho considerada inapta ou parasita e descobrem-se e eliminam-se sequências inteiras da cadeia produtiva.<sup>123</sup> Instalaram-se, assim, a automação, a robotização, a microeletrônica e o resultado foi o desemprego cíclico e estrutural, que reduz e até mesmo anula possibilidades de emprego de milhões de trabalhadores.

Como resultado, a mobilidade e o deslocamento tornam-se as formas compensatórias para a sobrevivência e reprodução econômica das famílias, indivíduos e grupos humanos inteiros, que passam a movimentar-se de um lugar para o outro, por cidades, províncias, nações, cruzando fronteiras físicas, políticas e culturais, tecendo mapas e cartografias inéditas no globo, buscando acomodação, emprego e subsistência.<sup>124</sup>

Inicia-se um ciclo de deslocamentos humanos regido pela lógica globalizada do trabalho. Essa nova lógica produz migrações em todas as direções, movendo o capital em direção aos espaços produtivos que oferecem vantagens fiscais e financeiras, deslocando a mão de obra em direção aos espaços sociais de maior oferta de possibilidades econômicas e culturais. Intensificam-se os movimentos entre fronteiras físicas e simbólicas, como resultado do plano de absorção da força de trabalho barata pelas empresas em todo o mundo. Grupos inteiros forçadamente migram e se globalizam por emprego, integração e sobrevivência.

No nível local, muitos trabalhadores buscaram em vão a integração no mercado de trabalho e o desemprego tornou-se uma condição quase

---

123 - DOHSE, Knoth (1985), apud IANNI, ob. cit., p. 164.

124 - IANNI, O., ob. cit., p. 171.

permanente em suas vidas. Passam a configurar uma nova subclasse — “sub” por se encontrarem fora da pirâmide de classes que estrutura a sociedade capitalista. Por “*subclasse*” Otávio Ianni entende “um fenômeno social observado no século XX em sociedades capitalistas avançadas [...] indicando uma crescente desigualdade e a emergência de uma nova fronteira separando um segmento da população do resto da estrutura de classe”.<sup>125</sup>

Dessa forma, pode-se afirmar que, na nova fase do capitalismo avançado, contraditoriamente, produz-se, mundialmente, não apenas mais mercadorias, mas também mais desempregados. Tratamos de um processo de reestruturação em que diferentes padrões de inclusão ao sistema convivem. Para Castells, existem diferentes “*padrões de inclusão*”, universal e digital, que promovem a integração nos espaços de fluxos de pessoas, de produção e de consumo. Portanto, há em seu entendimento “*padrões de inclusão*” que personalizam o indivíduo segundo as identidades e exigências pessoais, promovendo uma integração seletiva no sistema. Em determinados espaços produz-se a exclusão, o isolamento, o desemprego e, em outros pontos globais, por fatores diversos ou adversos, formam-se redes de intercâmbio *globais*:

[...] instrumentos que conectam e desconectam indivíduos, grupos, regiões e até países, de acordo com sua pertinência na realização dos objetivos processados na rede, em um fluxo contínuo de decisões estratégicas.

Tanto na sociedade informacional quanto no nomadismo ocorre apropriação de espaços (reais ou virtuais) e o uso de meios de comunicação (de transporte ou telecomunicações) servem como suporte de inserção ou de exclusão, como no caso de um subdesenvolvimento tecnológico, a distanciar alguns espaços geográficos do mercado global.<sup>126</sup>

Assim, construiu-se um processo de globalização que tem como consequência inclusões desiguais e precárias de um número sem fim de trabalhadores, sejam eles da subclasse ou não. A lógica do sistema alimenta uma rede de sujeitos subordinados que com a finalidade de se manterem no sistema se incluem de forma desigual e desumana na busca da sobrevivência mínima.

---

125 - Ob. cit., p. 172.

126 - CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. v. 1. 8ª ed. SP: Paz e Terra, 1999, p. 41.

O autor José de Souza Martins propõe a discussão da exploração de subclasses em termos de uma inclusão *subordinada*,<sup>127</sup> ou seja, o termo excluído falseia uma inclusão no sistema determinada pela exploração e subordinação. Como exemplo, o autor trata da exploração de menores e da prostituição no Brasil:

elas (menores prostituídas) não são excluídas, ao contrário: elas são meretrizes justamente para ganhar o dinheiro que viabiliza sua inclusão na economia e no mercado. Com esse dinheiro elas (e suas famílias) se tornam, de algum modo, consumidores. Porque é com o dinheiro que elas ganham na prostituição, na sua exclusão moral, que elas se incluem na economia [...]. Por isso, o problema está em discutir as formas de inclusão, o preço moral e social da inclusão, o comprometimento profundo do caráter desses membros das novas gerações, desde cedo submetidos a uma socialização degradante.<sup>128</sup>

O tema envolve não mais o entendimento das formas de exclusão total ao sistema capitalista, mas sim sugere o entendimento da inclusão excludente, ou inclusões perversas, degradantes, marginais e subordinadas.

O tráfico de pessoas para o trabalho e escravização, nessa lógica, passa a ser um mecanismo efetivo da subordinação de subclasses aos níveis exploratórios do sistema capitalista e, por mais perverso que pareça, um mecanismo de inclusão subordinada de sujeitos a um sistema de produção, circulação e consumo de mercadorias. Esses sujeitos situados no limiar da possibilidade da sobrevivência econômica tornam-se, unicamente, vendedores de força de trabalho em potencial, e, como indivíduos localizados na subclasse, se subordinam a situações extremas de exploração de seu corpo e de sua força de trabalho na tentativa de garantir a inclusão subordinada como forma de acesso à economia.

No campo da política e dos direitos, uma democracia de baixa intensidade produz limites de acesso à cidadania, o que passa a diferenciar os sujeitos no mundo do trabalho: uns simplesmente vendem a sua força de trabalho no mercado em termos contratuais legais, outros, sem liberdade de escolha, se

127 - MARTINS, José de Souza. "O problema das migrações no limiar do terceiro milênio". In: Vários autores. O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio: desafios pastorais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 22.

128 - Idem, p. 23.

movimentam pelos campos de trabalho em busca da inserção econômica, sob condições de subordinação tal, que alimentam a situação do tráfico de mão de obra, o subemprego e escravização para o trabalho.

Ironicamente, a migração é considerada uma prova da liberdade humana pelos discursos dominantes sobre a globalização. Rosa Ester Rossini desmistifica essa ilusão, apontando que

o movimento de pessoas, isto é, da força de trabalho, no espaço geográfico é uma falsa liberdade que o capital propicia ao migrante. A liberdade de se deslocar espacialmente está condicionada à possibilidade que os migrantes terão e poderão de vender a sua força de trabalho, isto é, a sua mercadoria.<sup>129</sup>

Dessa forma, hoje, as migrações têm caráter mais temporário e sazonal, obedecendo às demandas de empresas e corporações e sua movimentação. Nessa dinâmica, o migrante é o sujeito que compõe uma complexa rede de deslocamentos humanos, baseada no trânsito livre de pessoas em busca de melhores condições de vida, mas essa dinâmica comporta diversos elementos de ilegalidade, principalmente na sua dimensão transnacional, o que estrutura o tráfico de mão de obra como parte viva da globalização com vistas à maximização da exploração do trabalho.

O cerne dessa discussão nos remete, nada mais, nada menos, à discussão filosófica de Marx e às questões da alienação do sujeito no processo de intensificação do capital. Alienado de seus direitos fundamentais, o indivíduo, de sujeito, passa à condição de sujeitado, submetendo-se ao máximo da exploração do trabalho, necessitando, inclusive, realizar longas transumâncias com objetivo de se inserir em uma cadeia de produção. O tráfico de pessoas e a escravização ocupam a cena social, como um elemento pré-capitalista, que se reproduz na estrutura capitalista global, como forma de garantir a acumulação, alienando uma massa de indivíduos da condição mínima de sujeito histórico — que é a condição de liberdade.

Dessa forma, o tráfico de mão de obra conecta-se com os mecanismos globais estreitamente articulados a uma realidade econômica e social, não

---

129 - ROSSINI, Rosa Ester. A Interculturalidade na metrópole: os velhos e os novos migrantes internacionais. In: CARLOS, Ana Fani A.; OLIVEIRA Ariovaldo Umbelino de (orgs). Geografias de São Paulo. SP: Contexto, 2004, p. 344.



deixando de se articular também, no campo simbólico e imaterial, à alienação genérica, à alienação do trabalho, à injustiça social, à violência. Na alienação genérica, a sociedade como um todo convive proximamente com os deslocados, visualizando a condição de sujeitado e pouco atuando no sentido de romper ou de exigir o fim da exploração. Esse fato nos leva para além da necessidade do entendimento funcional da problemática do estado capitalista e suas articulações com o capital, mas em direção a um campo de discussão que se articula à participação política da sociedade civil envolvendo questões da ética social, da cidadania, da garantia dos direitos fundamentais e da solidariedade humana.

### **Os Sujeitos e as Cidades Globais: São Paulo, Imigrantes Laborais e a Construção de Solidariedades**

Historicamente, nas grandes cidades da América, o migrante sempre desempenhou um papel importante em sua formação, seja ele nacional ou internacional. A história da cidade de São Paulo é muito ilustrativa da participação de sujeitos deslocados, migrantes e trasladados: primeiro europeus na expansão do capitalismo comercial; podemos considerar, também, grupos indígenas deslocados e cativos vítimas do processo colonizador; os africanos escravizados; uma diversidade de europeus e asiáticos que foram substituindo a mão de obra escrava, desde meados do século XIX, até a metade do século XX. Todos esses grupos foram personagens históricos que participaram ativamente da construção da cidade e deixaram sua marca na capital paulista, que alimenta uma memória viva das vagas de imigrantes espanhóis, italianos, japoneses, entre outros, que imprimiram características físicas e culturais em bairros e espaços diversos.

O que se observou, no final do século XX e início do XXI, foram as fortes mudanças nas direções e características das migrações em São Paulo. Nos anos 80, a cidade tornou-se polo de chegada de imigrantes latino-americanos, já como um lócus do circuito de subcontratação de mão de obra transnacional. As estimativas são da residência de cerca de 250 mil bolivianos, 80 mil paraguaios e 50 mil peruanos,<sup>130</sup> realidade que consolidou a cidade como um espaço físico de características internacionalizadas, envolvida pela nítida presença de imigrantes laborais, entre outros, provenientes das diversas situações históricas do internacionalismo.

---

130 - Segundo estimativas do Centro de Apoio ao Migrante, órgão ligado à Pastoral do Migrante.



De um modo geral devemos considerar três movimentos migratórios diferenciados, que alimentam os fluxos de população latino-americana e de países africanos nas metrópoles brasileiras como São Paulo e RJ: (i) a migração legalizada, (ii) a imigração indocumentada e o (iii) refúgio/asilo político. O poder de Estado materializado nos organismos reguladores desses fenômenos, como o Ministério do Trabalho e o Ministério das Relações Exteriores, atua diretamente na (i) primeira e na (iii) terceira forma de entrada de estrangeiros no Brasil, procurando tornar a questão administrável por meio do controle da emissão de vistos de permanência e autorização para o trabalho, somado a um conjunto de políticas públicas, legislações, convênios com instituições internacionais e prerrogativas de direitos que cuidam para que os indivíduos e famílias estrangeiras recebam tratamento regular na garantia e respeito aos direitos humanos básicos.

Quanto ao grupo (ii) dos imigrantes indocumentados surgem os maiores problemas, entre eles o tráfico de pessoas, a escravização, a impossibilidade de acesso a serviços básicos de educação e saúde e à segurança pública. Em termos diplomáticos e que envolvem as relações exteriores, desde os anos 90, com a Conferência Internacional sobre Populações e Desenvolvimento do Cairo e a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, o país cuida para que a imigração ilegal possa ser controlada e o tráfico e a escravização sejam extintos.

Políticas Públicas do âmbito Federal e Estadual preveem trabalhos integrados entre a Polícia Federal, o Conselho Nacional de Imigração e diferentes organismos públicos e privados que organizam e empreendem ações no sentido de extinguir a imigração ilegal em longo prazo. Na impossibilidade de sua extinção imediata, elaboram-se políticas de controle da migração laboral, da superexploração e de proteção aos direitos humanos, assim como políticas afirmativas contra o racismo, o etnocentrismo e a xenofobia.

Na contramão da ação pública, no bojo da solidificação de São Paulo como cidade global, a presença estrangeira tem revelado uma dura face dos movimentos humanos no território planetário e seu conjunto de contradições resultantes das necessidades de sobrevivência e trabalho, assim como do refúgio resultante da guerra, perseguições políticas, atrocidades e catástrofes ambientais. Tendencialmente, nesse espaço urbano tem-se organizado

um campo de reprodução de uma rede internacionalizada de contratação, exploração e reprodução de mão de obra ilegal e clandestina sedimentada sobre um mercado de trabalho de subcontratação transnacional.

Esse fato formula a necessidade de reflexões e ações acerca das relações entre espaço, identidade e nações no continente latino-americano e no seu realinhamento político e econômico com os países americanos do eixo sul, com a África e com a Ásia. Na globalização realinharam-se fronteiras no que diz respeito às movimentações no fluxo crescente sul-sul. Diferentes processos recompõem e recolocam econômica e politicamente as nações latino-americanas, africanas e asiáticas, agora afetadas por novas forças econômicas compatíveis com os avanços do capital globalizado. Assim, novas migrações estruturam mecanismos de consolidação político-econômica dos continentes do hemisfério sul, gerando sujeitos em deslocamentos que se instalam em lócus específicos, estando a cidade de São Paulo estruturada como um polo receptor de demandas dessa nova mobilidade.

O modelo de urbanização que deu origem às cidades globais<sup>131</sup> no eixo sul-sul combinou as formas desordenadas de ocupação dos espaços ao crescimento econômico; promoveu o inchaço das cidades; ampliou os problemas urbanos, como os de circulação de trabalhadores e as autoiniciativas de construção de moradias em locais insalubres ou em áreas inadequadas; difundiu a demanda por saneamento básico, de serviços de saúde e educação. Esse processo favoreceu a transformação de alguns espaços urbanos em espaços reprodutivos do trabalho informal, espaços de circulação de mercadorias ilegais produzidas pela subcontratação de mão de obra e/ou resultante das irregularidades fiscais.<sup>132</sup> Em São Paulo e outras megacidades estes polos urbanos concentraram a mão de obra local (arranjada no crescimento desordenado da mancha urbana) e a mão de obra migrante indocumentada, reunindo no mesmo espaço ilegalidades e informalidades do trabalho globalizado.

Dessa maneira, São Paulo, como sociedade de destino migratório internacional no eixo sul-sul, edifica-se com características de um território marcado pela situação fronteiriça no encontro de nacionalidades, religiosidades,

131 - Como conceito de cidade global podemos pensar a transformação das metrópoles em cidades globais, o que envolve pensar a intensificação das desigualdades sociais pela polarização social e segregação urbana, em que a lógica da produção do espaço está posta pelo capital globalizado. Ver: CARVALHO, M. Cidade Global: anotações sobre um conceito. São Paulo em Perspectiva, 14(4), 2000.

132 - SASSEN, Saskia. As Cidades na Economia mundial. SP: Studio Nobel, 1998.

diferenças étnicas, políticas e de classes. Faz-se necessário frisar que, mesmo sendo considerada rica e desenvolvida, a cidade não tem sido capaz de oferecer possibilidades de integração reais e completas aos novos sujeitos, mantendo-os em espaços degradados e planejados como espaço para a produção ilegal, seja no centro urbano ou nas periferias. O espaço central da cidade se abriu para a produção e circulação de mercadorias produzidas nas oficinas clandestinas que empregam ou simplesmente mantêm imigrantes indocumentados como mão de obra em situação de escravização e subcontratação, sejam eles bolivianos, paraguaios ou peruanos.

Nas regiões onde se instalam os sujeitos deslocados, outros problemas do internacionalismo contemporâneo se materializam. O lócus da instalação do imigrante ilegal e clandestino, imediatamente, se transforma em uma fronteira: lugar de instalação e convívio dos nacionais e não nacionais. O encontro entre diferentes culturas, etnias, identidades e nacionalidades gera a fronteira, uma situação dúbia da diferença, que, simultaneamente, edifica um campo de intolerâncias/tolerância e de interculturalidades. Um campo de disputas culturais e políticas, de estranhamentos, de xenofobismos e/ou de convivência, encontro e identificações.

Como nas cidades globais europeias e norte-americanas, a presença de não nacionais passou a ser uma realidade interpretada por muitos como uma realidade incômoda, germinando xenofobias, radicalismos e violências – simbólicas ou concretas. Ironicamente, do ponto de vista do direito conservador e do Estado Nacional, esses sujeitos (principalmente os indocumentados) não pertencem à sociedade para a qual trabalham e produzem e na qual residem. Opõe-se o nacional e o não nacional, negando-se direitos e alimentando-se uma lógica de segregações e das dominações geradoras de racismo e xenofobia: “a igualdade de direito é recusada usando-se como pretexto as desigualdades de fato, e a igualdade de fato, por sua vez, torna-se impossível devido à desigualdade de direito”.<sup>133</sup> A arbitrariedade que existe em opor o “nacional” ao “não nacional” é um instrumento político-ideológico que permite a manutenção da exploração de imigrantes tolhidos de direitos básicos.

Configura-se a situação de fronteira, como espaço da contradição entre o conflito, o sonho e a esperança da convivência do humano. Uma situação

---

133 - SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. SP: EDUSP, 1998, p. 64.

de fronteira que envolve fronteiras físicas, políticas e simbólicas que podem impossibilitar a inserção e a integração na vida social do estrangeiro no novo país. A partir do polo central urbano da cidade, constitui-se um território da simultaneidade de situações interculturais e de singularidades múltiplas, apresentando-se duplamente como lugar visível da presença estrangeira e das possibilidades da intolerância/tolerância para com os indivíduos de nacionalidade diferente.

Sobre as intolerâncias vale lembrar os diferentes tipos de discriminação e violência de cunho racista ou xenófobo, dos quais já temos tido informações pela imprensa e mídias de maneira em geral, que têm noticiado crimes contra imigrantes, tanto de violência moral, como de agressões físicas.<sup>134</sup> Sobre a construção do convívio, da tolerância e práticas solidárias cabe levantar o importante trabalho de instituições e ongs responsáveis pela organização de uma rede solidária de acolhida, integração, prestação de serviços e orientação das populações deslocadas. Podemos citar, também, os primórdios de uma organização política de imigrantes e populações deslocadas que tem lutado por direitos humanos e de cidadania, incluindo o direito a participação política. Em dezembro passado imigrantes bolivianos, peruanos, paraguaios, chilenos, haitianos, colombianos e representantes de países africanos como Senegal e Moçambique tomaram ruas de São Paulo organizados sob o lema “Por nenhum direito a menos — voto já”, numa marcha intitulada Marcha do Imigrante, promovida pelo Centro de Apoio ao Imigrante (CAMI), defendendo mudanças no Estatuto do Estrangeiro para gerar a possibilidade de maior participação política na vida civil, além de pautas ligadas à regulamentação das microempresas de imigrantes e combate ao tráfico de pessoas e trabalho escravo.<sup>135</sup>

A exploração da mão de obra de não nacionais articulada ao tráfico laboral alimenta, em São Paulo, uma rede de oficinas de costura que conta em sua reprodução com a ameaça, vigilância, o medo e a dependência de trabalhadores aos seus agenciadores e/ou empregadores. A ausência do acesso de imigrantes indocumentados aos direitos políticos básicos como a participação em sindicatos, direito de manifestação e greve, tolhe qualquer possibilidade de reivindicação, denúncia ou luta organizada no campo trabalhista. Todo e

134 - É possível encontrar diversas notas na imprensa sobre agressões, discriminações e crimes contra imigrantes em São Paulo. O *Jornal do Brasil*, em matéria “Bolivianos pagam para não apanhar em escola estadual de SP”, denuncia violência física contra crianças bolivianas (disponível em <[m.jb.com.br/pais/noticias/2010/09/bolivianos](http://m.jb.com.br/pais/noticias/2010/09/bolivianos)>. Acesso em 20/02/2012).

135 - Fonte: Boletim do CAMI. Disponível em <[www.cami-spm.com.br/p=457](http://www.cami-spm.com.br/p=457)>. Acesso em 04/2012.

qualquer imigrante submetido ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), resquício da Lei de Segurança Nacional da Ditadura Militar, assinada pelo Presidente João Batista Figueiredo, vivencia na sociedade de acolhida uma situação de subcidadania, que exclui os imigrantes de direitos como o voto, por exemplo, regula e cerceia direitos, estabelece deveres e limites a ação civil do estrangeiro.<sup>136</sup>

Questões legais e jurídicas que envolvem direitos somam-se aos problemas que envolvem a ineficácia de políticas públicas na regularização da imigração laboral e no combate ao tráfico de mão de obra. Na verdade, interligam-se problemas que envolvem o tráfico e a configuração de um mercado de subcontratação de trabalhadores, a constituição de um espaço urbano que alimenta a ilegalidade, a informalidade e a subcontratação num processo transnacional de exploração de mão de obra. Claramente, a solução dos problemas passa pela ação do Estado em construir uma política migratória eficiente que regularize as necessidades da migração laboral e que garanta, nas relações internacionais, os acordos e pactos de proteção aos direitos humanos, no que tange à acolhida, integração e refúgio.

No que diz respeito ao tráfico de mão de obra, as questões são ainda mais difíceis de serem geridas. Diferentes estudos sobre a imigração boliviana em São Paulo caracterizam esse processo imigratório, desde aquele realizado legalmente até aquele articulado à ilegalidade e ao tráfico de pessoas, como um fenômeno social altamente complexo que envolve um conjunto de relações políticas, econômicas e sociais associadas ou não aos poderes públicos.<sup>137</sup> Trata-se de um problema que envolve redes de relacionamentos e articulações pessoais, familiares e ilegais que acabam por demarcar as possibilidades da permanência do migrante em um local, sua integração social e garantia de seu acesso aos direitos básicos.

Desse modo, diferentes redes sociais se constituem articuladas aos fluxos populacionais. Redes sociais e instituições privadas ou não governamentais acabam por se tornar os eixos centrais do processo de integração dos imigrantes no país de acolhida, revelando a interação de atores sociais migrantes e não

---

136 - MILESI, Rosita. Políticas Públicas: Direitos de Estrangeiros no Brasil - Referências e Perspectivas. In: ZAMBERLAN, J (org). Desafios das Migrações - Buscando Caminhos. Porto Alegre: Solidus, 2009.

137 - BAERINGER, R. Imigração Boliviana em São Paulo, Campinas: Observatório das migrações: fases e faces do fenômeno Migratório no estado de São Paulo. Unicamp/NEPO, 2012.

migrantes, em prol de uma política de acolhida, integração e proteção de direitos humanos.

Como parte do processo migratório, em São Paulo, desde os anos 90, vem se estruturando um conjunto de redes sociais voltadas à ação direta com a população imigrante. As primeiras dessas redes sociais foram constituídas a partir da ação dos próprios imigrantes (já sedimentados em bairros da cidade). Articuladas como estratégias de sobrevivência e subsistência econômica, organizaram-se por ações empreendidas entre imigrantes que auxiliavam conterrâneos no processo de recepção, adaptação e, por vezes, subordinação daqueles que chegam.

As redes sociais que envolvem imigrantes nos permitem pensar sobre a complexidade da questão migratória em suas fronteiras políticas e simbólicas. Essas redes apresentam a face solidária da inserção do recém chegado no novo espaço de instalação, trabalho e morada, mas, por vezes, revelam uma dimensão perversa do fenômeno, associando-se ao tráfico de mão de obra e à exploração de trabalho escravo. Em alguns casos, as redes de recepção e acolhida são organizadas por imigrantes sedimentados como contratantes de mão de obra ilegal de conterrâneos. Desde a viagem, alguns indivíduos são tutelados por traficantes de pessoas. Ao instalarem-se na cidade, são cerceados em sua liberdade, devido à ilegalidade de sua entrada no país, à fragilidade de seus conhecimentos da língua, ao desconhecimento do espaço físico e social, à dependência econômica em relação ao empregador e, por vezes, devido laços pessoais (parentesco) que interligam agenciadores de mão de obra e agenciados.

O agenciamento de mão de obra ilegal edifica-se a partir de uma rede de recrutamento, transporte, subordinação e exploração da mão de obra. Desde a Bolívia, Peru e Paraguai, conta-se com uma estrutura que envolve emissoras de rádios e TV, jornais e agências de empregos<sup>138</sup> responsáveis pela propagação e motivação das possibilidades de trabalho em São Paulo. Do primeiro passo, que é o agenciamento, a rede se direciona a um fluxo que alimenta um circuito de subordinação e exploração de mão de obra transnacional. Esse fluxo é delimitado em uma territorialidade internacionalizada e marcado pelos pontos de saída da mão de obra e destino de pessoas para a produção, circulação e

---

138 - "Reclutan gente joven para llevarla a trabajar como ilegal em San Pablo". La Razon. 18/01/2011. Disponível em <larazon.com/version.php.articled =125070&EditionId=2431>. Acesso em 4/04/2012.



consumo de mercadorias. Oficinas de costura e microempresas em São Paulo tornam-se o lócus do trabalho irregular, da subcontratação, da escravização pura e simples, constituindo-se no território da permanência da mão de obra ilegal e, portanto, de funcionamento das redes de adaptação e subordinação de indivíduos.

De outro lado, a presença crescente da figura estrangeira indocumentada no espaço físico da cidade gerou um contraponto, as redes de solidariedade, acolhida e luta pelos direitos dos imigrantes e combate ao tráfico de pessoas. A partir das práticas institucionais de organismos internacionais como ONU, MERCOSUL e OEA, representantes das diferentes nações latinoamericanas defendem os direitos humanos para todos os povos, despertando interesses e deveres dos estados nacionais e da sociedade civil em amparar, proteger e acolher migrantes e refugiados com direitos assegurados por convenções, acordos e tratados internacionais. As práticas esperadas firmam-se na efetivação do direito de ir e vir e alimentam o fundamento de um direito de cidadania universal. Afirmam-se ações para padronização e garantia de legislações sobre o migrante internacional e seus direitos civis, sociais e políticos.

No escopo da orientação geral desses organismos a sociedade civil tem se organizado para oferecer diferentes serviços aos indivíduos deslocados ou em deslocamento (migrantes e refugiados). Estruturando uma rede de acolhida, orientação e amparo, indivíduos, grupos e entidades civis se destacam em trabalhos de recepção na sociedade de acolhida. São Paulo conta hoje com diferentes e importantes serviços mantidos por associações de imigrantes, organizações não governamentais, associações de desenvolvimento local e outras. Trata-se de serviços diversos de orientação para retirada de documentação, orientação jurídica, formação para o trabalho, promoção da cultura e língua de origem, atividades de socialização, assistência psicológica, orientação para acesso a serviços sociais como saúde e educação. Vale ressaltar os serviços educacionais dessas instituições, preocupadas com o combate ao tráfico de pessoas, a proteção aos direitos humanos dos estrangeiros e o combate ao xenofobismo.

Articulada a esse polo de entidades civis, a igreja Católica, por meio da Pastoral do Migrante, é uma das maiores representantes da rede de solidariedade e cuidados ao imigrante. Nela atuam irmãs, padres e missionários



Scalabrianos e outros, leigos, voluntários, agentes pastorais, além da ação social das arquidioceses de São Paulo e de parceiros institucionais como a Cáritas. O objetivo é organizar e manter uma rede que envolve agentes sociais na recepção, acolhida, orientação, proteção e integração de imigrantes, sejam eles legais, indocumentados e/ou refugiados.

O trabalhador imigrante como sujeito alógeno, procedente de outro país, recebido para o trabalho, não é recebido com uma política pública organizada para sua instalação, moradia e permanência na cidade. Na migração laboral que envolve indocumentados, estes sujeitos, quando vítimas do tráfico de pessoas, são alojados por seus “empregadores” ficando a mercê de alojamentos clandestinos mantidos juntos com as oficinas de trabalho. Em outros casos, quando empreendem jornadas migratórias individualizadas e independentes, muitos trabalhadores chegam ao destino sem quaisquer possibilidades de instalação e moradia. No Brasil, a chegada legalizada ou clandestina de imigrantes em situação laboral, conta com o trabalho da sociedade civil na manutenção de casas de recepção e moradia provisórias mantidas por entidades diversas, principalmente as entidades religiosas.

Em São Paulo, a ação da pastoral atribui a algumas instituições um conjunto de trabalhos de acolhida, que praticamente são exclusivos no alojamento de imigrantes e refugiados. Instituições religiosas católicas mantêm duas casas que fornecem moradia provisória e emergencial para imigrantes legais, indocumentados e refugiados — a Casa do Migrante e a Casa de Acolhida Nossa Senhora Aparecida, localizadas respectivamente no Bom Retiro e na Liberdade. O acolhimento (que significa a resolução temporária da questão da moradia) torna-se o primeiro passo na tentativa de imigrantes e refugiados estabelecerem suas primeiras ações de reestruturação econômica e social.

No espaço de acolhida, novas e constantes ações acontecem: a formação para o trabalho, o incentivo à inserção em posto de trabalho, o incentivo e organização para o aluguel de moradia familiar, a orientação em relação à regularização da situação legal do imigrante (indocumentado ou em situação de refúgio), a convivência social, o aprendizado da língua, a familiarização com a alimentação e costumes nacionais. No âmbito da acolhida, as casas de imigrantes não distinguem seu público, sob orientação do carisma Scalabrino ou do carisma Palotino, homens e mulheres deslocados de seu lugar de origem necessitam de proteção, ajuda e cuidados.

Assim, do alojamento puro e simples, o trabalho de acolhida envolve um conjunto de ações fundamentais para a inserção do imigrante em sua nova condição. Conseqüentemente, a ausência dessa política de acolhida gera uma condição tal de abandono e deslocamento, responsável por uma fragilidade tamanha do indivíduo ou de uma família, que alimenta redes de aliciamento de trabalho ilegal, exploração sexual e criminalidade em geral entre imigrantes.

Quando tratamos da imigração da população indocumentada, configura-se um problema de gravidade intensa nas estruturas de recepção, acolhida e integração: os imigrantes indocumentados são destituídos do acesso a políticas públicas e privadas em geral, dada a sua condição irregular no território. Enquanto o refugiado, sob a tutela do ACNUR, Cáritas e CONARE, detém direitos internacionais de proteção, contando com um sistema organizado juridicamente para sua recepção e integração, o imigrante indocumentado (vítima ou não do tráfico de mão de obra) se encontra em situação ilegal no país, o que gera maiores dificuldades em conseguir possibilidades de acesso aos programas sociais oferecidos em instituições privadas ou não governamentais. Como exemplo, citamos o caso do SESC e do SESI (em convênio com a Cáritas/ACNUR), que oferecem cursos de língua portuguesa e cursos de formação para o trabalho aos estrangeiros em situação de refúgio, negando a possibilidade de participação de imigrantes indocumentados, ilegais ou egressos do sistema penitenciário.

Ou seja, se a política de refúgio, ainda hoje, recebe críticas de sua insuficiência na acolhida e proteção aos refugiados, o que dizer da política de recepção e acolhida aos trabalhadores laborais e das possibilidades de garantia aos direitos básicos e da inserção inclusiva desses sujeitos na sociedade de destino?

As ações de acolhida acabam por decorrer e depender de uma rede social constituída entre as pastorais, voluntários, algumas instituições privadas, ongs e a Cáritas, apenas como fruto de uma ação política da sociedade civil que acaba por se responsabilizar pela instalação e permanência do estrangeiro no território nacional.

Essa rede atua no sentido de garantir minimamente o acesso a direitos básicos aos imigrantes nas mais frágeis situações — desde aqueles

que acabaram de chegar até aqueles que procuram a pastoral após viverem situações traumáticas que envolveram o cárcere privado e o trabalho compulsório decorrente do tráfico de pessoas. Configura-se uma situação em que o poder público se exime da responsabilidade para com o imigrante, seja ele de procedência, laboral indocumentada ou não, contando com a ação da sociedade civil para atuação no problema.

No entanto, os agentes civis necessitam garantir direitos fundamentais a esses sujeitos voltando seu campo de atuação, novamente, ao Estado, solicitando direitos de acesso do imigrante aos serviços públicos básicos. Baseados nos artigos constitucionais que garantem o acesso de estrangeiros ao sistema público de saúde e outros serviços básicos, agentes das pastorais e das associações civis se articulam aos agentes do sistema público, formando parcerias em organismos como os hospitais, postos de saúde e escolas, na tentativa de garantir acesso mínimo dessa população ao Sistema Único de Saúde e a Escola Pública de nível básico dentre outros serviços.

### **Considerações Finais**

Na situação da ilegalidade migratória a demanda premente é de construção de políticas públicas de caráter social com efeitos na acolhida e inserção de imigrantes em nossa sociedade. O Estado Nacional, que detém o monopólio de legitimidades sobre os deslocamentos humanos e sobre a mobilidade dos indivíduos, legisla e fiscaliza as migrações, mas não consegue responder às contradições do sistema-mundo organizado na transnacionalização do trabalho e do subemprego, no mercado informal e no crime organizado, que recruta, desloca e explora a mão de obra de forma ilegal. A rede pública de serviços e proteção aos sujeitos e as políticas migratórias não têm sido suficientemente competentes em proteger os sujeitos, impedir o tráfico e atender as demandas das novas configurações econômicas e culturais que geram os deslocamentos.

A simbiose entre o capital, que se reproduz mundialmente, e o tráfico de pessoas, que se alimenta de dimensões perversas do mundo do trabalho, somada à ausência ou inabilidade da ação do Estado Nacional, gera uma significativa questão da sociedade contemporânea: seu rompimento com a ética do contrato social na instalação de uma situação de ilegalidade, informalidade e do não direito.

Para além de questões de cunho econômico, político e jurídico, a questão do tráfico de mão de obra e da presença frágil do indocumentado nas cidades globais assume um caráter de questão social e ética. As migrações põem em xeque a rigidez das fronteiras econômicas, sociais, políticas e culturais, exigindo ações humanistas e internacionalizadas que prescindam de articulações entre os organismos internacionais, os Estados Nacionais e seus poderes públicos, as Organizações e Instituições civis e religiosas.

O desprezo aos direitos humanos se nutre do não enfrentamento de poderes rígidos instituídos pelo nacionalismo. Na sociedade contemporânea, as exigências são de construção de novos paradigmas políticos e culturais não submersos em homogeneizações, devendo ser calcados em referências da interculturalidade, da solidariedade e das resistências a exploração do humano.

A sociedade civil organizada, preocupada em construir, de fato, uma sociedade de acolhida, acabou por tornar-se referência na construção de autoestima, apoio, socialização e inserção social de imigrantes em São Paulo. Diante de um problema supranacional as políticas públicas brasileiras são insuficientes no combate ao tráfico, no combate à ilegalidade do trabalho e subcontratação da mão de obra e imigração indocumentada. Todos esses diferentes problemas se articulam em apenas um: a presença do indocumentado (vítima de tráfico ou não) como indivíduo fragilizado e potencializado para a exploração do trabalho e cooptação para atividades ilegais no país. Faz-se necessária a construção de um conceito amplo de cidadania universalizada e de direitos humanos totalmente garantidos aos indivíduos independentemente de sua nacionalidade ou etnia. As estratégias de solidariedade da sociedade civil em acolher o deslocado são ações fundamentais para a construção futura de uma interculturalidade que supere fronteiras étnicas e físicas na construção do direito universalizado.

## Referências Bibliográficas

ANDERSON, B. **A Nação como Comunidade Imaginada**. SP: Cia. das Letras, 2003.

BRASIL, Jornal do. **Bolivianos pagam para não apanhar em escola estadual de SP**. Disponível em <[m.jb.com.br/pais/noticias/2010/09/bolivianos](http://m.jb.com.br/pais/noticias/2010/09/bolivianos)>. Acesso em 20/02/2012.

BAERINGER, R. Imigração Boliviana em São Paulo, Campinas: Observatório das migrações: fases e faces do fenômeno Migratório no estado de São Paulo. Unicamp/NEPO, 2012.

CAMI. **Boletim do CAMI**. Disponível em <[www.cami-spm.com.br/p=457](http://www.cami-spm.com.br/p=457)>. Acesso em abril de 2012.

CARVALHO, M. Cidade Global: **Anotações Sobre um Conceito**. São Paulo em Perspectiva, 14(4), 2000.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. v. 1. 8ª ed. SP: Paz e Terra, 1999.

GRIMSON, A. Disputas Sobre las Fronteiras. In: MICHAELSON, S. e JOHNSON, D.E. **Teoría de la Frontera**. Los limites de la Política Cultural. Barcelona: Gedisa, 1997.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. RJ: Civilização Brasileira, 1996.

MARTINS, José de Souza. O Problema das Migrações no Limiar do Terceiro Milênio. In: Vários autores. **O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio**: Desafios Pastorais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

MILESI, Rosita. Políticas Públicas: Direitos de Estrangeiros no Brasil – Referências e Perspectivas. In: ZAMBERLAN, J (org). **Desafios das Migrações – Buscando Caminhos**. Porto Alegre: Solidus, 2009.

ROSSINI, Rosa Ester. A Interculturalidade na Metrôpole: Os Velhos e os Novos Migrantes Internacionais. In: CARLOS, Ana Fani A.; OLIVEIRA Ariovaldo Umbelino de (orgs). **Geografias de São Paulo**. SP: Contexto, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. SP: Boitempo, 2007.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. SP: Studio Nobel, 1998.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. SP: EDUSP, 1998.

RAZON, La. **Reclutan gente joven para llevarla a trabajar como ilegal en San Pablo**. 18/jan/2011. Disponível em <[larazon.com/version.php.articled=125070&EditionId=2431](http://larazon.com/version.php.articled=125070&EditionId=2431)>. Acesso em 04/04/2012.







# **16. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E TRÁFICO DE PESSOAS: QUANDO A ÁRVORE ESCONDE A FLORESTA**

***Camila Baraldi*<sup>139</sup>  
*Deisy Ventura*<sup>140</sup>**

139 - Doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da USP. Bolsista FAPESP. Mestre em Direito pela UFSC e bacharel em Direito pela UFSM.

140 - Professora de Direito Internacional do Instituto de Relações Internacionais da USP. Doutora em Direito da Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne.

## Introdução

A migração é parte constitutiva da experiência humana e do processo de formação da maior parte das comunidades políticas que hoje chamamos de Estado (MOULIN, 2011). Do ponto de vista conceitual, a migração internacional vincula-se inexoravelmente à ideia de Estados nacionais, materializando-se por meio do cruzamento das fronteiras políticas de tais Estados. Por isso mesmo, a percepção, cultural, econômica, política e jurídica, assim como as condições objetivas de mobilidade, sofreram grandes mudanças ao longo do tempo, em particular a partir do final do século XX. A história política das migrações constitui uma série de emergências descontínuas, muito distantes da lenda da plena integração ao país de destino: trata-se de uma história de lutas pelo reconhecimento (BOUBEKER, 2007), que continua a ser contada.

Assim, se é verdade que controles de fronteira menos rígidos e programas amplos de incentivo à imigração foram utilizados em incontáveis regiões e momentos históricos, é preciso admitir que, de modo geral, eles foram substituídos por uma realidade crescentemente complexa. Por um lado, os meios de transporte são hoje mais acessíveis e os imigrantes contam com redes de apoio familiares que lhes abrem caminho. Por outro lado, as fronteiras tornam-se cada vez mais intransponíveis. Os direitos dos Estados nacionais, coadjuvados por diferentes formas de *poder de polícia* (serviços de imigração, forças de controle de fronteiras, polícias tradicionais etc), desempenham um papel decisivo nesse hermetismo.

No âmbito internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>141</sup> foi encarregada da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes, tendo adotado algumas Convenções sobre o tema. Na década de 1970, a Organização das Nações Unidas (ONU) tornou-se fórum de discussões sobre o tema. Em 1990, adotou a Convenção sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (doravante referida como “Convenção”). No processo de negociação desses instrumentos, a questão mais controversa foi, por certo, a imigração irregular, evocando a difícil compatibilização entre a proteção dos direitos humanos dos imigrantes e as hipóteses de criminalização da conduta de migrar sem autorização. Com efeito, se a migração realmente fosse considerada

---

141 – Constituída em 28/06/1919, por meio dos artigos 387 a 399 do Tratado de Versalhes (Parte XIII), a OIT instalou-se em Genebra a partir de 1926. Em 1944, foi remodelada e passou a fazer parte do sistema da ONU.

como um direito humano, não se trataria de uma questão a negociar entre os Estados, eis que receber migrantes internacionais configuraria uma obrigação de todo e qualquer país que respeite os direitos humanos (DUMMETT, 2004).

No que se refere ao tráfico de pessoas, existem igualmente instrumentos internacionais vigentes sobre o tema desde o início do século XX (CASTILHO, 2008). De início, os destinatários dessas normas e as condutas típicas desse crime eram mais restritos. Paulatinamente, o conceito foi se ampliando para abarcar todos os seres humanos e as diferentes formas pelas quais eles são explorados e reificados. Aqui, a questão mais delicada diz respeito ao consentimento da vítima. Há um acirrado debate entre os que propugnam a abolição da prostituição e os que a reconhecem como uma modalidade de trabalho, rechaçando somente a sua exploração. Tal dissenso aproxima-se do debate a respeito da imigração irregular e do contrabando de imigrantes, como veremos mais adiante.

Na década de 1990, o tema do tráfico de pessoas ganhou nova força, tanto na agenda política internacional como na ordem do dia de vários países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos (JAHIC e FINCKENAUER, 2005). Naquele período, o cenário internacional sofreu profundas mudanças, entre as quais o fim da Guerra Fria e da bipolaridade da política internacional. Além disso, a intensificação das trocas comerciais e de informação, o desenvolvimento e a ampliação do acesso aos meios de transporte internacionais somaram-se ao crescimento da desigualdade econômica, causando notável impacto nas dinâmicas e no volume dos fluxos de pessoas em geral. Não obstante, ainda hoje a migração internacional é um tema sensível, objeto de escassa regulação internacional. Internamente, as medidas adotadas pelos Estados nacionais convergem tanto na tentativa de barrar a imigração indesejada, a maior parte delas sem êxito.

O debate sobre o tráfico de pessoas ganha força diante do aumento do fluxo de migrantes e de refugiados, dos quais um grande número provém dos países do chamado terceiro mundo.<sup>142</sup> O refúgio, que nos anos 1990 já contava com uma consistente normativa internacional de proteção, é hoje objeto de uma tentativa de “desconstrução fática”; trata-se da difusão do “mito

142 - Hoje, a maior parte dos refugiados tem origem no hemisfério Sul (ACNUR, 2011). Ademais, o fim da Guerra Fria diminuiu o interesse político e ideológico contido na ideia de proteção e acolhimento aos refugiados do ex-bloco Comunista (CHIMNI, 1998).

da diferença”, que, ao ressaltar as diferenças entre os fluxos de refúgio do período da Guerra Fria e os posteriores, busca justificar a rejeição e as barreiras aos “novos refugiados” no território europeu (CHIMNI, 1998). Já o tráfico de pessoas, em meio à abundante e polêmica discussão de questões relativas à sua definição e à prevalência de medidas repressivas ou de medidas de proteção às vítimas, avançou normativamente sem que fosse questionada a restritividade que começava a dominar as políticas migratórias dos países, e o impacto que essas barreiras à imigração teriam sobre o tráfico de pessoas e o contrabando de imigrantes.

No presente trabalho, buscamos evidenciar a estreita ligação existente entre tais temas e argumentamos que o desequilíbrio entre essas duas agendas — com o claro predomínio do debate sobre o tráfico — contribui para a criminalização da migração e para o aumento da restrição à mobilidade das pessoas. É necessário compreender o quadro maior das políticas migratórias para impedir que, sob a justificativa de combate ao crime, consagrem-se normas e medidas com outro objetivo, o de restringir ou impedir a imigração.

Além disso, o discurso que aborda o tráfico sem contextualizá-lo na discussão maior da migração internacional torna secundárias as complexas causas que levam ao deslocamento das pessoas para outros países, as reivindicações fáticas por mobilidade e a crítica ao paradigma restritivo e securitário vigente. As causas imediatas da imigração: a pobreza e a miséria; a falta de oportunidades de trabalho ou a precariedade destas; violências; perseguições e uma demanda estrutural por trabalho migrante barato em alguns setores da economia nos países de destino (DE HAAS, 2008) etc., são, finalmente, todas ligadas a desequilíbrios de poder e recursos na economia política global (CASTLES, 2011). O foco no tráfico de pessoas, em especial sua prevenção, no entanto, revela uma responsabilização apenas dos países de origem e promove a despolitização do debate que envolve a questão do trabalho, sua divisão e exploração; obnubila relações históricas de colonialidade e questões estruturais da sociedade internacional, ligadas especialmente à soberania (CHIMNI, 1998; BOSNIAK, 1991).

Além disso, a premissa de que a imigração de pobres deve ser evitada, tanto pela via da ajuda ao desenvolvimento, como por meio de ações humanitárias que atingiriam as raízes do problema, ignoram que “a migração

é (e sempre foi) uma forma pela qual as pessoas podem desenvolver suas capacidades humanas e melhorar seus meios de vida” (CASTLES, 2011).<sup>143</sup> Nesse processo, as regras jurídicas nacionais (e, em certos casos, bilaterais e/ou regionais) determinarão se o indivíduo poderá migrar regularmente, como trabalhador, familiar ou refugiado, e influenciarão a forma pela qual ocorrerá essa migração. Diante do cenário jurídico que se apresenta, o indivíduo poderá buscar o serviço de *coyotes* para conseguir cruzar fronteiras cada vez mais fechadas e vigiadas, ou terá mais chances de ser envolvido nas redes de tráfico de pessoas, que são as maiores beneficiárias da vulnerabilidade decorrente da dificuldade para obtenção da regularização migratória nos países de destino.

Por meio da análise das principais normas internacionais relativas ao tráfico de pessoas e à proteção dos direitos dos imigrantes buscaremos detectar e demonstrar a predominância do paradigma securitário no campo das migrações, ao comparar o avanço da agenda de direitos dos migrantes e da agenda do combate ao crime do tráfico de pessoas. Recorreremos à análise das medidas específicas empreendidas por essas normas, ou rejeitadas no período de negociação de seus textos, e da adesão dos Estados às normas internacionais referidas.

O destacamento do tráfico de pessoas, notadamente a parte criminosa do campo maior das migrações, o seu desenvolvimento normativo e a visibilidade que obteve, em princípio louváveis, parecem decorrer de interesses menos nobres. Ainda assim foi assumido como uma importante ferramenta por muitos grupos defensores de direitos humanos (parte 1). No entanto, com o avanço isolado do debate sobre o tráfico de pessoas perde-se a visão de conjunto da origem e da dinâmica das migrações. O discurso de combate ao crime e a securitização que dele deriva, somados ao silêncio a respeito das políticas migratórias restritivas, servem à estratégia de criminalizar a imigração, ao legitimar a imposição de barreiras jurídicas e materiais aos imigrantes, muitas vezes sob o pretexto de protegê-los (parte 2).

---

143 - “[...] migration is (and has always been) a way in which people can develop their human capabilities and improve their livelihoods”. Tradução das autoras.

## A Árvore: Tráfico de Pessoas e Securitização

O tráfico de pessoas é um crime abominável. O consenso sobre a necessidade da aprovação de normas internacionais para garantir o combate coordenado a esse crime deriva em grande medida da concordância acerca de sua gravidade. Nos EUA, o tema ganhou relevância nos anos 1990, impulsionado pelos debates feministas (CHUANG, 2007). A seguir, a mídia revelou histórias dramáticas das vítimas e passou a denunciar os lucros obtidos pelas empresas criminosas, dando visibilidade ao tema e despertando o interesse da opinião pública. Em 2000, os EUA aprovaram uma nova legislação interna, o *Trafficking Victims Protection Act (TVPA)*,<sup>144</sup> que prevê, entre outras, sanções unilaterais<sup>145</sup> para os países que, segundo os seus critérios, não se empenharem no enfrentamento do tráfico de pessoas.

Concomitantemente, na ONU, a Assembleia Geral (AG) sob recomendação da Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)<sup>146</sup> adotou a Resolução 53/11, de 09/12/1998, criando um Comitê *Ad Hoc* intergovernamental para a elaboração de uma Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional<sup>147</sup> e, caso pertinente, a elaboração de outros instrumentos relativos ao tráfico de mulheres e crianças, armas de fogo e imigrantes.<sup>148</sup>

O primeiro rascunho do Protocolo foi apresentado pelos EUA já na primeira sessão do Comitê, em janeiro de 1999. Na mesma ocasião, a Argentina apresentou alguns elementos para o rascunho da Convenção. Na segunda sessão, os dois países apresentaram, então, um texto conjunto. Naquele momento, como ainda hoje, o debate a respeito do tráfico de pessoas confundia-se em grande medida com o debate sobre a prostituição. Assim, ao discutir a definição do tráfico, reproduziam-se as diferentes posições sobre a prostituição, mais precisamente, entre a que considera a exploração inerente à prostituição e a que considera que são outros os elementos relativos à liberdade/coerção e condições de trabalho que determinam a existência de exploração.

144 - Atualizado em 2003, 2005 e 2008. Textos disponíveis em: <[www.state.gov/j/tip/laws/](http://www.state.gov/j/tip/laws/)>.

145 - Trata-se da retirada de assistência não humanitária e não relacionada ao comércio de países que não estiverem cumprindo os padrões mínimos de combate ao tráfico de pessoas estabelecidos pelos EUA. Anualmente, os EUA publicam o relatório *Trafficking in Persons Report* com essa avaliação.

146 - Resolução do Conselho 1998/14, de 28/06/1998.

147 - Entrou em vigor em 29/09/2003, hoje são 172 os Estados-Partes. Cf. <[treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en)>. Acesso em 29/09/2012.

148 - UN. Doc. A/RES/55/383 (2000).



Finalmente, a solução de consenso incluiu na definição do Protocolo de Palermo o elemento da coerção, mantendo a diferença entre o tráfico de pessoas e o tráfico ou contrabando de imigrantes,<sup>149</sup> sem posicionar-se sobre o tema específico da licitude da prostituição, a fim de que cada Estado a regule conforme sua posição:

### Artigo 3

#### Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

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

---

149 - Definido no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, internalizado no Brasil pelo Decreto 5016 de 2004: "Artigo 3. Definições. Para efeitos do presente Protocolo: a) A expressão 'tráfico de migrantes' significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente; b) A expressão 'entrada ilegal' significa a passagem de fronteiras sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento. c) A expressão 'documento de viagem ou de identidade fraudulento' significa qualquer documento de viagem ou de identificação: (i) Que tenha sido falsificado ou alterado de forma substancial por uma pessoa ou uma entidade que não esteja legalmente autorizada a fazer ou emitir documentos de viagem ou de identidade em nome de um Estado; ou (ii) Que tenha sido emitido ou obtido de forma irregular, através de falsas declarações, corrupção ou coação ou qualquer outro meio ilícito; ou (iii) Que seja utilizado por uma pessoa que não seja seu titular legítimo; d) O termo 'navio' significa todo o tipo de embarcação, incluindo embarcações sem calado e hidroaviões, utilizados ou que possam ser utilizados como meio de transporte sobre a água, com exceção dos vasos de guerra, navios auxiliares da armada ou outras embarcações pertencentes a um Governo ou por ele exploradas, desde que sejam utilizadas exclusivamente por um serviço público não comercial".

ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados tráfico de pessoas mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;

d) O termo *criança* significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

Em menos de dois anos de negociações, aprovou-se o texto final e, transcorridos cerca de três anos, o Protocolo entrou em vigor internacionalmente. Hoje, o Protocolo conta com 153 Estados-Partes. Além da questão da prostituição voluntária ou coercitiva, houve um segundo debate importante, que opôs, de um lado, a abordagem prioritária do tema como uma questão criminal e de controle de fronteiras e, no lado oposto, o enfoque da proteção dos direitos humanos das pessoas traficadas.

Antes da criação do Comitê na ONU para a elaboração do Protocolo, e durante ela, já se apontava que as violações de direitos humanos nos países de origem tornavam as pessoas vulneráveis ao tráfico; logo, a proteção dos direitos humanos só poderia colaborar com o objetivo de prevenção ao crime. No entanto, como se pode observar desde o início do processo, a começar pelo impulso dado pela Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal e pelo mandato estabelecido pela AG para que o tema fosse objeto de um Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, fica claro que a face criminal do tráfico foi a que motivou os Estados a construir e aprovar esta normativa (CHUANG, 2007). Além disso, nota-se uma grande disparidade entre a quantidade de dispositivos repressivos e a de mecanismos garantidores dos direitos das vítimas no texto da Convenção (CRÉPEAU, 2010).

No que se refere à definição do tráfico, a inserção do elemento da coerção garantiu a não vitimização do imigrante que recorre a redes criminosas para conseguir atravessar fronteiras cada vez mais fechadas, o que é definido como contrabando de imigrantes. A maior parte dos trabalhadores migrantes, inclusive os que são contrabandeados, clama por maior liberdade de movimento e melhores condições de trabalho. Apesar disso, na literatura, percebe-se que as formas de lidar com as realidades contíguas da migração e do tráfico prestam-se à confusão.

Considerar o imigrante contrabandeado como vítima serve ao argumento de que maiores controles no processo migratório o protegeriam. Trata-se de um discurso conservador que fragiliza a sua condição de agente social, desempoderando-o e immobilizando reivindicações complexas para os Estados (DIAS e SPRANDEL, 2011), em especial as relativas aos critérios de admissão de imigrantes em seus territórios.

Apesar disso, preocupadas com a proteção dos direitos humanos, até mesmo algumas organizações de proteção às vítimas buscavam expandir o conceito para o maior número possível de imigrantes relacionados ao tráfico ou ao contrabando. Assim, garantiriam serviços de apoio e proteção a todos (JAHIC e FINCKENAUER, 2005), embora promovessem a sua vitimização, consciente ou inconscientemente.

A clareza do objetivo subjacente de restritividade à imigração e da criminalização da imigração não autorizada opera uma transformação pouco valente nessa abordagem. Na literatura especializada encontramos diversos autores preocupados em estabelecer a diferenciação entre vítimas de tráfico e imigrantes irregulares, com o intuito de garantir a proteção dos primeiros, em lugar de questionar a criminalização e as barreiras impostas aos últimos.<sup>150</sup>

Por fim, já durante as discussões para a aprovação do Protocolo, apontava-se para um possível desvirtuamento (ou seria um problema na origem?) da normativa sobre o tráfico, a fim de atender aos interesses dos Estados em barrar a imigração (CHUANG, 2007). Possibilidades legais limitadas de imigrar regularmente, somadas a maiores controles para reprimir o tráfico, poderiam servir a esse fim.

Nesse sentido, diversas condutas adotadas pelos Estados sob o pretexto de prevenção e repressão ao tráfico podem ser criticadas. Entre outros aspectos, a restrição na concessão de vistos a migrantes sob suspeita de tráfico, identificados pela nacionalidade ou outros critérios abstratos, diminui sua liberdade de movimento; a possibilidade de deportação funciona como uma arma na mão dos traficantes (JAHIC e FINCKENAUER, 2005; INGLIS, 2001), dificultando a denúncia do crime e tornando as vítimas ainda mais vulneráveis.

---

150 - Ver INGLIS (2001) e JAHIC e FINCKENAUER (2005).

Campanhas de prevenção nos países de origem também devem ser construídas e analisadas com um olhar crítico, para evitar que sirvam à estratégia de externalização de fronteiras, ou seja, de barrar a imigração antes que ela chegue aos países de destino (NIEUWENHUYS e PÉCOUD, 2007). Muitas campanhas contra o tráfico de pessoas baseiam-se na ideia de informar para garantir uma imigração segura. Assim, além de alertar para os riscos de engano nas ofertas de trabalhar no exterior, também difundem os parâmetros de migração regular, desencorajando deslocamentos fora dessa condição e, assim, referendando de forma acrítica as políticas migratórias restritivas.

O maior interesse por esse tema também se revela no direcionamento do financiamento a projetos. Grande parte da pesquisa é financiada por organizações internacionais que fazem dela um elemento de seus programas antitráfico (KELLY, 2005). A maioria dos trabalhos centra-se na já mencionada questão da prostituição. No entanto, além de existirem outras formas de tráfico — como para o trabalho forçado ou para remoção de órgãos (INGLIS, 2001) —, também existem outras realidades migratórias pouco estudadas e trabalhadas, inclusive sob a perspectiva de gênero. Estudos recentes demonstram que incontáveis mulheres migrantes ditas “clandestinas” trabalham como domésticas, cuidando de crianças e idosos, no mais das vezes de modo informal, o que não somente as priva de seus direitos, mas também as submete a uma relação social precisa, desigual e anacrônica, que é a da domesticidade (BLOCH e MIRANDA, 2010). Nesse caso, por exemplo, questões de gênero, trabalho informal e migração irregular se misturam criando uma situação complexa.

Essas interações complexas e as linhas tênues que separam as realidades migratórias são pouco trabalhadas. Abordar o tráfico como um problema causado pela existência da exploração do trabalho, e não o contrário, não interessa às estratégias de securitização. Além disso, na construção da definição do tráfico, pouco foram consideradas as percepções das próprias vítimas ou envolvidas (PISCITELLI, 2008), provavelmente porque elas são menos vitimizantes do que o necessário para justificar o paradigma securitário.

Isso ocorre porque “a securitização é uma tecnologia política transversal, usada como uma forma de governamentalidade por diversas instituições para lidar com o que incomoda” (BIGO, 2002). Explica-se, por conseguinte, a tendência de crescente restritividade, controle e criminalização entre os países

receptores de imigração. Na Europa, cúpulas como as de Dublin, Sevilha ou Tessalônica, e os textos que delas resultaram, tratam o risco migratório e os clandestinos implicitamente criminalizados por meio dos mesmos dispositivos que servem à prevenção do terrorismo (WEBER, 2009).

As políticas migratórias que definem os critérios de entrada de imigrantes e seus direitos nos países de residência são, nesse contexto, pouco ou nada questionadas internacionalmente. As limitadas possibilidades de migrar regularmente, somadas às patrulhas e controles de fronteira cada vez mais reforçados, dificultam a imigração, mas não a evitam. Os resultados mais claros desse tipo de política são as violações dos direitos humanos dos imigrantes, e o incentivo à prática de atividades criminosas — contrariamente aos objetivos declarados —, que lhes facilitam a entrada diante de tantas barreiras.

A incapacidade desse modelo restritivo de política migratória de atingir seus autoproclamados objetivos está amplamente documentada. Diversos autores investigaram e continuam a investigar as razões do chamado *gap* (no sentido de falha ou distância) entre os objetivos e os resultados obtidos. Apesar de a restritividade mostrar-se ineficaz, não parece haver tendência de abandono desse modelo, como sinalizam as teses sobre a sua funcionalidade. Afinal, o imigrante indocumentado é mão de obra barata que serve a setores ávidos de redução de custos. Trata-se de uma força de trabalho com poucos ou nenhum direito e, portanto, descartável segundo os humores ou crises da economia. A violação jurídica que o indivíduo comete ao imigrar sem autorização serve ainda para criar um inimigo que legitima a securitização promovida pelos Estados a fim de proteger sua prerrogativa soberana de realizar esse descarte.

Essa é a estratégia que foca no combate ao crime e divide os atores da migração não autorizada entre criminosos e vítimas. Seu complemento está na negação de direitos aos imigrantes e na ausência de questionamento das restrições jurídicas e políticas à imigração.

Atualmente, é nesse contexto de políticas migratórias restritivas entre os países desenvolvidos que as políticas contra o tráfico de pessoas se desenvolvem e, internacionalmente, dominam grande parte do debate. No entanto, outro paradigma seria possível? Por que os direitos dos trabalhadores migrantes não têm força na agenda internacional?

## A Floresta: Políticas Migratórias, Direitos Humanos e Direito à Mobilidade

Em 1990, a Assembleia Geral da ONU aprovou uma Convenção Sobre os trabalhadores migrantes. Embora não coloque em questão a prerrogativa dos Estados de determinar quais estrangeiros serão ou não admitidos em seu território, tal Convenção é o primeiro instrumento internacional amplo que busca garantir direitos humanos (além dos trabalhistas) para os imigrantes. Mais do que isso, parte desse conjunto de direitos é garantida também para os migrantes irregulares. Mas, diferentemente do Protocolo de Palermo e das principais Convenções de Direitos Humanos da ONU, ela foi ratificada por poucos países, 46 atualmente,<sup>151</sup> com a sonora ausência dos principais países receptores de imigração.

Apontam-se algumas pistas para explicar a indiferença que acomete a Convenção sobre trabalhadores migrantes há 20 anos. Pécoud e Guchteneire aduzem quatro tipos de obstáculos à ratificação da Convenção, relativos ao seu conteúdo, às questões administrativas internas dos Estados, aos custos financeiros de implementação e, sobretudo, às questões políticas (PÉCOUD e de GUCHTENEIRE, 2006). Antes de tudo, apontam que desde o mandato para a redação da Convenção, em 1979, até hoje, mudanças econômicas e políticas profundas tiveram lugar, como o desemprego, diversas crises, a globalização, o fim da Guerra Fria e o advento de diversas guerras civis. Essas transformações tocam diretamente o tema das migrações e teriam tornado os Estados mais reticentes a compromissos internacionais para garantir direitos aos trabalhadores migrantes.

A análise das discussões e do contexto da época da redação da Convenção, no entanto, nos permite recuperar um importante debate a respeito dos direitos dos imigrantes indocumentados, que foi a questão mais controversa à época. As posições divergentes sobre esse tema específico determinaram a estrutura e o conteúdo da Convenção, notadamente a classificação dos imigrantes em grupos aos quais são garantidos diferentes conjuntos de direitos,

151 - Albânia, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Bangladesh, Belize, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Equador, Egito, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Honduras, Indonésia, Jamaica, Quirguistão, Lesoto, Líbia, Mali, Mauritânia, México, Marrocos, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paraguai, Peru, Filipinas, Ruanda, Senegal, Seicheles, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Síria, Tadjiquistão, Timor Leste, Turquia, Uganda, Uruguai. Cf. ONU. Coleção de tratados. Base de dados. Disponível em <[treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)>. Acesso em 05/05/2012.



mas, sobretudo, a convivência em seu texto de duas ideias aparentemente incompatíveis: a dos direitos humanos dos imigrantes e a da prerrogativa estatal de determinar quem pode ser incluído e quem deverá ser excluído da comunidade nacional (BOSNIAK, 1991).

Em que pese a estratégia escolhida pelo Grupo de Trabalho que a redigiu, qual seja, a do compromisso entre direitos humanos e soberania, a questão dos direitos humanos dos imigrantes irregulares efetivamente estava em pauta. Contudo, desde que a Convenção foi adotada, em 1990, esse debate sobre os direitos dos imigrantes indocumentados parece ter perdido terreno. Da indiferença que consumiu treze anos até que a Convenção entrasse em vigor, passou-se à securitização do tema, conforme já referido, com a qual o tema das migrações internacionais finalmente recebeu grande atenção da comunidade internacional.

Bosniak (1991) traz um resumo claro das posições em disputa à época. A inclusão dos imigrantes indocumentados em ao menos algumas das previsões era aceita, desde o início, pela maior parte do grupo, diferentemente do que ocorreu durante os debates para a redação da Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do país onde Vivem,<sup>152</sup> quando a questão gerou celeuma. Finalmente, essa Declaração não menciona explicitamente os imigrantes indocumentados, mas divide as garantias para “os estrangeiros” (arts. 5 e 6) e para “os estrangeiros legalmente residentes” (arts. 7 e 8).

No que se refere à Convenção, o debate centrou-se mais na extensão dos direitos garantidos aos indocumentados, sem aprofundar demasiado as questões mais árduas implicadas na garantia de direitos a este grupo, de modo a facilitar uma solução de compromisso (BOSNIAK, 1991).

Apesar disso, são nítidas duas posições. Os defensores de maiores garantias de direitos para os imigrantes indocumentados centravam o seu argumento na ideia de que a vulnerabilidade generalizada a que estavam expostos, frente ao Estados, aos empregadores, aos proprietários de imóveis e à sociedade em geral, estimulava a exploração. Mais que isso, além de favorecer abusos na experiência migratória desses trabalhadores, essa vulnerabilidade

---

152 - A/RES/40/144, adotada pela Assembleia Geral em 13/12/1985.



também impactava na sociedade em geral, dentro da qual se produzem e se mantêm essas relações com violações de direitos. Assim, além da ideia da universalidade dos direitos humanos, buscavam mostrar que o reconhecimento desse princípio era a melhor política a ser adotada (BOSNIAK, 1991).

Por outro lado, os opositores da ampliação do reconhecimento de direitos sustentaram a tese de que mais direitos atrairiam ainda mais migrantes. A solução deveria ser a oposta, tornar mais difícil a vida do imigrante, com mais controles e securitização, impedindo-os de entrar e mandando uma mensagem de desestímulo aos que pensassem em empreender essa jornada (BOSNIAK, 1991).

Passados trinta anos da adoção da Convenção, percebemos que esse segundo discurso foi o vitorioso. A Convenção foi ignorada e outros paradigmas normativos ganharam força. No entanto, nesse período também ficou claro que o objetivo de impedir a entrada de imigrantes indesejados fracassou. Diante desse quadro, hoje já ressurgem vozes questionadoras dessa estratégia. A Convenção da ONU ressurgiu como pista inicial para avançar em outra direção. Recentes posicionamentos de organizações internacionais mostraram-se favoráveis à ratificação da Convenção pelos seus membros. Em 2003, o Parlamento Europeu recomendou a sua ratificação. Um ano antes, em 2002, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou uma resolução com a mesma recomendação. Nesse contexto, alguns países receptores de imigração iniciaram estudos sobre o impacto e a compatibilidade das disposições da Convenção em relação às suas legislações nacionais e políticas de migração internas (LYON, 2010).

Poucos anos antes do chamado à redação da Convenção sobre trabalhadores migrantes da ONU, em 1975, outra Convenção foi adotada, a nº 143 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa às Migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes. Seu art. 9 previa, pela primeira vez, garantias mínimas trabalhistas para os trabalhadores migrantes em situação irregular, tais como o direito à remuneração pelo trabalho efetivado. Antes dessa, outras Convenções e instrumentos de proteção dos trabalhadores imigrantes já haviam sido adotadas pela OIT<sup>153</sup> (HASENAU, 1991).

---

153 - Outra importante convenção da OIT na matéria é a nº 97, de 1949.

A adoção da Convenção 143 da OIT expôs sérias divergências entre os Estados. Entre os países desenvolvidos, o artigo 14, “a”,<sup>154</sup> era rejeitado, pois teria potencial de prejudicar seus programas de trabalho temporário (*Guest-work programs*). Para os países em desenvolvimento, em especial, os que possuíam grande contingente de emigrantes, o foco de atenção estava nas disposições que estabeleciam a luta contra a imigração irregular. Essa preocupação foi o estímulo que levou Marrocos e México a promoverem a adoção de um instrumento amplo de proteção aos direitos dos imigrantes pela ONU (BOHNING, 1991).

A situação do grande número de nacionais de seus países trabalhando no exterior certamente era uma preocupação central. No entanto, segundo a literatura, estariam preocupados também com os seus interesses econômicos com relação à imigração internacional, notadamente, o papel que a mesma desempenha como válvula de escape para o desemprego e a importância das remessas recebidas para a sua economia.

Há que se pontuar, no entanto, que, além desses “ganhos”, os Estados de emigração têm muitas perdas, de mão de obra qualificada e de força de trabalho em geral. Em segundo lugar, relativamente aos interesses econômicos envolvidos na questão, se há indícios de influência dos interesses dos países em desenvolvimento na questão, há certeza de que os países receptores pautam suas políticas basicamente por razões econômicas. Promovem programas de trabalho temporário quando precisam de mão de obra para fazer suas economias crescerem, mas consideram legítimo descartar esses trabalhadores quando uma crise se instala.

Nesse projeto de trazer a discussão sobre os direitos dos trabalhadores migrantes para o âmbito da ONU, sob demanda da SubComissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, publicou-se um relatório intitulado (*Exploitation of Labour Through Illicit and Clandestine Trafficking*<sup>155</sup>) redigido pela marroquina Halima E Warzazi. Nas conclusões desse relatório constava a recomendação de tornar explícito o reconhecimento de alguns direitos humanos dos imigrantes indocumentados até então apenas implicitamente reconhecidos (BOSNIAK, 1991).

154 - Artigo 14. Todo o Estado-Membro: a) Poderá subordinar a livre escolha de emprego, assegurando, no entanto, o direito à mobilidade geográfica, à condição de que o trabalhador migrante tenha residido legalmente no país, com fins de emprego, durante um período prescrito que não deverá ultrapassar dois anos ou, caso a legislação exija um contrato de duração determinada inferior a dois anos, que o primeiro contrato de trabalho tenha caducado.

155 - Exploração do Trabalho por meio do Tráfico Ilícito e Clandestino.

Em seguida o México promoveu a adoção de uma Resolução<sup>156</sup> pela Assembleia Geral (AG) sobre Medidas para Melhorar a Situação e Garantir os Direitos Humanos e a Dignidade de Todos os Trabalhadores Migrantes. Dando continuidade e acompanhando o tema, conforme recomendado por essa Resolução, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Comissão de Direitos Humanos, a Assembleia Geral e o Secretário-Geral realizaram várias consultas entre si e produziram relatórios a respeito da possibilidade de construir uma Convenção Sobre os direitos dos trabalhadores migrantes.

Finalmente, em dezembro de 1979, com o apoio principalmente dos países do chamado Terceiro Mundo, a AG aprovou a Resolução 34/172, criando o Grupo de Trabalho que iria elaborar o texto da Convenção. Esse trabalho consumiu 10 anos, conforme referido, e foi marcado pela contraposição entre as posições mais garantistas de direitos humanos, capitaneadas pelos países em desenvolvimento, e a posição mais preocupada com a prerrogativa estatal do controle de fronteiras e pessoas admitidas no território. Em uma posição intermediária, acabou ganhando importância a atuação do grupo chamado MESCA, composto por Estados mediterrâneos e escandinavos,<sup>157</sup> cuja proposta de compromisso entre as duas posições acabou moldando a estrutura do texto aprovado (BOHNING, 1991).

A Convenção é, assim, ambivalente. Essa ambivalência se revela menos na distinção entre os migrantes autorizados (Parte IV) e os irregulares (Parte III)<sup>158</sup> e mais na reafirmação expressa de que os Estados têm total liberdade para definir os critérios de admissão dos migrantes (art. 79) e nada na Convenção implicará a regularização ou um direito à regularização para os que não possuem documentos (art. 35). O mais próximo a um critério de limitação desse poder estatal pela Convenção é a norma programática do art. 64, em virtude da qual a gestão da migração internacional deve levar em conta não somente as necessidades de mão de obra, mas também as necessidades sociais,

156 - A/RES/31/127. "Measures to Improve the Situation and Ensure the Human Rights and Dignity of All Migrant Workers".

157 - Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Suécia, Finlândia e Noruega.

158 - Alguns direitos reconhecidos apenas para os migrantes regulares são impossibilitados aos migrantes irregulares, ou perdem sua razão de ser pela própria condição de irregularidade, daí a importância da promoção da regularização, o que não existe na Convenção, ao contrário, são previstas apenas medidas repressivas para fazer cessar a imigração irregular (art. 68). São, assim, os direitos políticos e o direito ao voto (art. 41) e à reunião familiar (art. 34), que não podem ser solicitados por aquelas pessoas que nem existem para o Estado. Além disso, o direito à livre circulação pelo território e eleição do local de residência (art. 39) ou de buscar um emprego alternativo (arts. 49 a 52), que só têm razão de ser quando o Estado admite e regulamenta a presença do migrante. A grande diferença de garantias está na extensão dos direitos sociais e da igualdade de tratamento em relação aos nacionais. No caso dos migrantes irregulares, a igualdade de tratamento refere-se somente a alguns direitos trabalhistas (art. 25). Além disso, a maior parte dos direitos que lhe são garantidos é civil, com a adição de atendimento de urgência em saúde (art. 28) e educação para os seus filhos (art. 30).

econômicas e culturais dos trabalhadores migrantes. É positivo notar, ainda, a importância que a Convenção dá ao tempo de permanência do imigrante empregado. Ou seja, defende a ideia que, com o passar dos anos, é necessário que a precariedade da residência diminua (arts. 49-52).

Com todas as suas limitações e ambiguidades, apostava-se que essa Convenção pudesse mudar o critério internacional de legitimidade associado ao tratamento dos migrantes indocumentados (BOSNIAK, 1991). Isso não ocorreu, mas para avançar rumo a uma solução efetiva para o drama dos imigrantes que arriscam suas vidas atravessando fronteiras é necessário que se resgate o paradigma de direitos a partir do qual se debatia o tema das migrações à época, rechaçando o paradigma securitário hoje vigente.

Para isso, no entanto, é preciso aprofundar o debate e questionar justamente as leis que colocam os imigrantes na condição jurídica de ilegalidade e na condição sociopolítica de inimigo. Tendo em vista o debate para a construção do texto da Convenção de 1990, argumentar a favor de seus direitos parece ser pouco eficiente, quando questões mais profundas ligadas ao Estado, à soberania e à mobilidade entendida como patologia permanecerem sem questionamento (MOULIN, 2011; BIGO, 2002).

Durante muito tempo a imigração não autorizada era tolerada e não era vista como uma ameaça à soberania. Na França, no início dos anos 1970, a imigração irregular constituía quase 80% do total e era designada como migração espontânea (BOSNIAK, 1991). Da mesma forma, no início dos anos 1970, os EUA não tinham interesse em cessar o fluxo de trabalhadores estrangeiros para trabalhar na sua agricultura (BOHNING, 1991).

Com as mudanças na economia e na política internacional e internas e na movimentação das pessoas essa visão se transformou. A partir dos anos 1980 os refugiados e imigrantes, em especial os indocumentados, foram alçados à condição de ameaça à soberania nacional — e hoje, também, de responsáveis pela crise econômica. É interessante notar como o discurso da ameaça à soberania nacional e da necessidade de controlar melhor as fronteiras se aproxima daquele relativo à entrada de drogas e armas no território nacional. A ameaça seria equivalente? A questão é que, de fato, essa ideia pauta muitas práticas no campo das migrações.<sup>159</sup>

---

159 - Foi o caso da atuação da PF no processo de Anistia Migratória em 2009. Mesmo ao aplicar uma normativa que objetivava a regularização de todos os imigrantes, a Polícia acreditava que era adequado rejeitar a concessão do registro

O controle das fronteiras e a prerrogativa de determinar quem será ou não admitido em seu território estão intimamente ligados ao conceito de soberania e à capacidade do Estado de governar o seu território. É lugar-comum dizer que a soberania é um conceito em decadência. No entanto, a defesa da sua integridade é fortemente presente em algumas questões, como a imigração. Cria-se um inimigo e criminaliza-se uma dinâmica factual que é vendida como ameaça, mas por vezes lhe serve. O que não se quer perder é o controle da entrada, mas também da expulsão dos imigrantes, quando deixarem de servir. Tratar o imigrante como ameaça encaixa-se plenamente no esquema do Estado nacional (BIGO, 2002), fundado sobre um território delimitado e uma nação cuja relativa homogeneidade foi construída quase sempre de forma violenta.

A consolidação do direito internacional dos direitos humanos proporcionou uma expansão das garantias e direitos dos indivíduos, inclusive dos imigrantes. Não chegou a questionar, no entanto, a prerrogativa soberana dos Estados prevenirem a entrada ou excluírem imigrantes que entrem ou tentem entrar sem autorização formal. Por sua vez, a globalização promoveu uma crescente circulação de mercadorias, capitais, serviços, informações e pessoas. Para muitas dessas questões há regulação, mas não proibição ou tentativa de bloqueio. No caso da movimentação de pessoas é o que ocorre, uma tentativa de bloquear e extinguir a mobilidade de pessoas que não atendam estritamente os interesses dos Estados. Além da diferença de tratamento, há um agravante, trata-se de pessoas com histórias de vida e necessidades que as conduziram à imigração, apesar das barreiras.

Os Estados mantêm sua autoridade legal para impedir a entrada e excluir os imigrantes, mas frequentemente falham em fazer isso. É certo que a proibição contém em si a sua violação, mas a questão que deve ser colocada é: por que é proibido, é legítimo, proibir determinada conduta? Vistos que os Estados não conseguem controlar as suas fronteiras — mesmo que impeçam a entrada de alguns, outros virão —, essas medidas só têm um efeito, caracterizar a sua situação jurídica como ilegal e, assim, transformá-lo mais facilmente em inimigo (BIGO, 2002).

---

em muitos casos em que a documentação apresentada era frágil. Sob justificativa de não documentar nenhum criminoso — ressalte-se que ter documentos brasileiros não isenta de suas responsabilidades criminais —, diversos trabalhadores, sobretudo os informais, permaneceram na condição irregular, mesmo havendo, em termos normativos, a disposição para retirá-los dessa condição.

## Conclusão

Entre as diversas questões ligadas ao tema da mobilidade humana, o tráfico de pessoas é a que, atualmente, encontra-se no topo da agenda de prioridades da comunidade internacional. No que diz respeito ao debate interno conceitual, a despeito da consolidação de uma definição desse crime no Protocolo de Palermo, persistem várias divergências. A que nos parece mais relevante refere-se à extensão do campo de situações em que o potencial migrante será tratado como sujeito autônomo, capaz de tomar a decisão de imigrar, ou quando será tratado como vítima do crime de tráfico de pessoas.<sup>160</sup>

No Brasil, o caso dos imigrantes bolivianos ilustra essa dificuldade. Trazidos muitas vezes por redes de familiares e amigos — que muitas vezes lhes financiam a viagem — para trabalhar em oficinas de costura, com jornadas de trabalho extenuantes e baixa remuneração, muitos não aceitam ser tratados como vítimas de trabalho escravo ou tráfico.<sup>161</sup>

Nesses casos, caberia uma discussão importante sobre a questão do trabalho digno, do rendimento justo, de um ambiente de trabalho seguro, da proteção social para si e seus familiares (OIT, 2005). Além disso, é imprescindível a problematização do funcionamento da cadeia produtiva do setor e das suas estratégias de exploração da mão de obra barata e da organização política desses grupos para enfrentar essas questões. Entretanto, vistos como vítimas e não como trabalhadores ou empreendedores, torna-se mais difícil o envolvimento dessas pessoas em pautas de reivindicação de direitos (DIAS e SPRANDEL, 2011).

Relativamente à questão mais ampla da mobilidade humana, em que o tráfico de pessoas está inserido, há que se atentar ao impacto da vigência do paradigma securitário que se impôs nas últimas décadas. Resgatar a Convenção da ONU do limbo da indiferença a que foi relegada pode trazer novamente à tona a questão dos direitos dos imigrantes. Isso contribuirá para que o debate sobre as migrações não se restrinja ao crime e ao tráfico, referendando o

---

160 - Piscitelli, em pesquisa empírica realizada na Espanha, revela que, para as prostitutas entrevistadas, o tráfico remetia mais à ideia de trabalho forçado, servidão por dívidas e escravidão. No entanto, as mudanças na legislação espanhola, motivadas por diretivas europeias, ligavam quase de forma imediata a prostituição de estrangeiras à atividade delitiva (PISCITELLI, 2008).

161 - Obviamente há situações graves de violência e exploração em que está clara a configuração destes crimes. Ver: ILLES, TIM e PEREIRA, 2008.

paradigma securitário e abdicando de uma pauta mais ampla e profunda relativa às possibilidades cada vez mais restritas de mobilidade humana, que, para além da Convenção e sua estrutura ambivalente, deve ser enfrentada.



## Referências Bibliográficas

ARADAU, C. **The Perverse Politics of Four-Letter Words**: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking. *Millennium-Journal of International Studies*, v. 33, nº 2, p. 251-277, 2004.

BIGO, D. **Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease**. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 27, nº 1 suppl, p. 63-92, 2002.

BLOCH, F; MIRANDA, A. Introduction au Chapitre II. In: **Le Sexe de la Mondialisation**. Presses de Sciences Po, 2010, p. 101-104.

BOHNING, R. **The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers**: The Past and Future. *International Migration Review*, p. 698-709, 1991.

BOSNIAK, L. S. **Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention**. *International Migration Review*, p. 737-770, 1991.

BOUBEKER, A. L'Héritage de l'Immigration Postcoloniale Comme Expérience Vécue. **Amnis – Revue de Civilisation Contemporaine Europes/ Amériques**, 7/2007. Disponível em : <[amnis.revues.org/864](http://amnis.revues.org/864)>.

CACCIAMALI, M. C.; AZEVEDO, F. A. G. **Entre o Tráfico Humano e a Opção da Mobilidade Social**: Os Imigrantes Bolivianos na Cidade de São Paulo. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, ano, v. 5, 2006.

CARAWAY, N. **Human Rights and Existing Contradictions in Asia-Pacific Human Trafficking Politics and Discourse**. *Tul. J. Int'l & Comp. L.*, v. 14, p. 295, 2005.

CASTILHO, E. W. A Legislação Penal Brasileira Sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular Frente aos Protocolos Adicionais à Convenção de Palermo. Texto apresentado no **I Seminário Luso Brasileiro sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal**, Cascais, 2006.

CASTILHO, E. W. V. **Tráfico de Pessoas**: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo, 2008.

CEYHAN, A.; TSOUKALA, A. **The Securitization of Migration in Western Societies**: Ambivalent Discourses and Policies. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 27, nº 1 suppl, p. 21-39, 2002.

CHACON, J. **Misery and Myopia**: Understanding the Failures of US Efforts to Stop Human Trafficking. *Fordham Law Review*, v. 74, p. 2977, 2006.

CHANG, G.; KIM, K. **Reconceptualizing Approaches to Human Trafficking**: New Directions and Perspectives from the Field(s). *Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties*, v. 3, nº 2, 2007.

CHIMNI, B. S. **The Geopolitics of Refugee Studies**: A View from the South. *Journal of Refugee Studies*, v. 11, nº 4, p. 350-374, 1998.

CHUANG, J. **The United States as Global Sheriff**: Using Unilateral Sanctions to Combat Human Trafficking. *Michigan Journal of International Law*, v. 27, nº 2, 2007.

CRÉPEAU, F. The Fight Against Migrant Smuggling: Migration Containment over Refugee Protection. In: JOANNE VAN SELM et al. **The Refugee Convention at Fifty**. A View from Forced Migration Studies. Lanham: Lexington Books, p. 173-185, 2010.

DAVIDA, G. **Prostitutas “Traficadas” e Pânicos Morais**: Uma Análise da Produção de Fatos em Pesquisas. *Cadernos Pagu*, v. 25, p. 153-184, 2005.

DE HAAS, H. **The Myth of Invasion**: The Inconvenient Realities of African Migration to Europe. *Third World Quarterly*, v. 29, nº 7, p. 1305-1322, 2008.

DIAS, G. M.; SPRANDEL, M. A. Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, nº 37, 2011.

DOMÍNGUEZ AVILA, C. F. **O Brasil Diante da Dinâmica Migratória Intrarregional Vigente na América Latina e Caribe**: tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era. *Rev. Bras. Polít. Int*, v. 50, nº 2, p. 118-128, 2007.

FEINGOLD, D. A. **Human Trafficking**. *Foreign Policy*, p. 26-32, 2005.

GOZDZIAK, E. M.; COLLETT, E. A. **Research on Human Trafficking in North America: A Review of Literature.** *International Migration*, v. 43, nº 1-2, p. 99-128, 2005.

HASENAU, M; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis.** *International Migration Review*, p. 687-697, 1991.

ILLES, P. et al. **Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração do Trabalho na Cidade de São Paulo.** *Cadernos Pagu*, nº 31, p. 219-251, 2008.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Child Labour and Human Trafficking in Europe: An ILO Perspective (2002)**, p. 18-20, 2002.

INGLIS, S. C. **Expanding International and National Protections Against Trafficking for Forced Labor Using a Human Rights Framework.** *Buff. Hum. Rts. L. Rev.*, v. 7, p. 55, 2001.

JACKSON, nº J. **International Organizations, Security Dichotomies and the Trafficking of Persons and Narcotics in Post-Soviet Central Asia: A Critique of the Securitization Framework.** *Security Dialogue*, v. 37, nº 3, p. 299-317, 2006.

JAHIC, G.; FINCKENAUER, J. O. **Representations and Misrepresentations of Human Trafficking.** *Trends in Organized Crime*, v. 8, nº 3, p. 24-40, 2005.

KELLY, L. **“You Can Find Anything You Want”:** A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons Within and Into Europe. *International Migration*, v. 43, nº 1-2, p. 235-265, 2005.

KEMPADOO, K. **Mudando o Debate Sobre o Tráfico de Mulheres.** *Cadernos Pagu*, v. 25, p. 55-79, 2005.

LACZKO, F. **Data and Research on Human Trafficking.** *International Migration*, v. 43, nº 1-2, p. 5-16, 2005.

LANGBERG, L. **A Review of Recent OAS Research on Human Trafficking in the Latin American and Caribbean Region.** *International Migration*, v. 43, nº 1-2, p. 129-139, 2005.

LEAL, M. L.; PINHEIRO, P. **A Pesquisa Social no Contexto do Tráfico de Pessoas: Uma Abordagem Marxista.** Tráfico de Pessoas e Violência Sexual, v. 70910, 2007.

LYON, B. **The Unsigned United Nations Migrant Worker Rights Convention: An Overlooked Opportunity to Change the “Brown Collar” Migration Paradigm.** New York University Journal of International Law and Politics, v. 42, p. 389-500, 2010.

MOULIN, C. **Eppur si muove:** Mobilidade Humana, Cidadania e Globalização. Contexto Internacional, v. 33, nº 1, p. 9-17, 2011.

NIEUWENHUYS, C.; PÉCOUD, A. **Human Trafficking,** Information Campaigns, and Strategies of Migration Control. American Behavioral Scientist, v. 50, nº 12, p. 1674-1695, 2007.

NÓBREGA, R. Migração e Globalização Popular: Trabalhadores Bolivianos na Pequena Indústria Têxtil de São Paulo. Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP). **VI Encontro Nacional Sobre Migrações.** Belo Horizonte/MG, v. 12.

OLIVEIRA, M. P. P. Sobre Armadilhas e Cascas de Banana: Uma Análise Crítica da Administração de Justiça em Temas Associados aos Direitos Humanos. **Cadernos Pagu,** v. 31, p. 125-149, 2008.

PÉCOUD, A. **The UN Convention on Migrant Workers’ Rights and International Migration Management.** *Global Society,* v. 23, nº 3, p. 333-350, 2009.

PÉCOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. **Migration, Human Rights and the United Nations:** An Investigation into the Obstacles to the UN Convention on Migrant Workers’ Rights. Windsor YB Access Just., v. 24, p. 241, 2006.

PÉCOUD, A.; GUCHTENEIRE, P. **Between Global Governance and Human Rights-International Migration and the United Nations.** *Geo. J. Int’l Aff.,* v. 8, p. 115, 2007.

PISCITELLI, A. Entre as Máfias e a Ajuda. **Cadernos Pagu**, v. 31, p. 29-63, 2008.

SURTEES, R. Traffickers and Trafficking in Southern and Eastern Europe Considering the Other Side of Human Trafficking. **European Journal of Criminology**, v. 5, n° 1, p. 39-68, 2008.

WEBER, S. D'un Rideau de Fer à L'Autre : Schengen et la Discrimination dans l'Accès à la Mobilité Migratoire. **Géocarrefour**, Vol. 84/3 | 2009, p.163-171.

WEITZER, R. **The social construction of sex trafficking: ideology and institutionalization of a moral crusade**. *Politics & Society*, v. 35, n° 3, p. 447-475, 2007.



# 17. A FEMINIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO E OS DESAFIOS DAS BOLIVIANAS, PERUANAS E PARAGUAIAS QUE MIGRAM PARA SÃO PAULO

**Marina M. Novaes<sup>162</sup>**

162 - Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestranda em História Social pela Universidade de São Paulo. Atua no enfrentamento ao tráfico de pessoas desde 2005. Foi coordenadora do núcleo jurídico do Centro de Apoio ao Migrante (CAMI). Atualmente é assessora especial para Promoção do Trabalho Decente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.



## Introdução

O presente artigo teve como pressuposto o trabalho de assistência jurídica a imigrantes latino-americanos na organização não governamental Centro de Apoio ao Migrante (CAMI), ligada ao Serviço Pastoral dos Migrantes. Atuando como advogada, diariamente nacionais da Bolívia, Peru e Paraguai nos procuravam com demandas de violação de direitos de que julgavam não serem titulares por não estarem com seu *status* migratório regular. Explicado que todos e todas têm garantias previstas por instrumentos jurídicos nacionais, como a Constituição Federal e tratados internacionais de Direitos Humanos, trabalhávamos sua inserção sociopolítica e a sua regularização migratória. A partir desses atendimentos, desenvolvemos uma escuta peculiar, em que ouvimos suas histórias, que em comum possuíam a vontade de proporcionar uma vida melhor para si e suas famílias.

Pareceu-nos importante que, dos atendimentos realizados, mais de 51% eram de mulheres — fato corroborado pelas estatísticas de organismos internacionais, como as Nações Unidas, que apontam que há 214 milhões de migrantes no mundo e que, destes, elas representam 49,6% do total.<sup>163</sup>

Se por um lado muitas apareciam no CAMI com seus companheiros, que faziam todo o trabalho de falar por elas, outras iam sozinhas com assuntos que variavam desde pensão alimentícia, até tráfico de pessoas, passando pela falta de acordos trabalhistas, problemas relacionados a serviços de consumo, violência doméstica, entre outros.

Desse universo de atendimento, focamos na análise da trajetória de mulheres bolivianas, paraguaias e peruanas que imigraram para a cidade São Paulo, entre 2000 e 2010, sozinhas, sem sua família ou seu companheiro, trazendo na bagagem expectativas e sonhos, recheadas de histórias tristes, mas também de superação.

Seguindo essa tendência, de acordo com Saskia Sassen, na última década do século XX, há uma presença crescente das mulheres em uma grande variedade de circuitos transfronteiriços.<sup>164</sup>

163 - UNFPA. State of World Population 2011: People and Possibilities in a World of 7 Billion. Disponível em <[www.unfpa.org/swp/2011](http://www.unfpa.org/swp/2011)>. Acesso em 09/05/2012.

164 - SASSEN, Saskia. Contrageografias de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003, p. 41.

Enraizado na heterogeneidade histórica das diferentes sociedades, os movimentos migratórios expressam uma dinâmica presente invariavelmente ao longo da humanidade. No panorama da globalização, as migrações internacionais são parte do cenário mundial; articulados ao desenvolvimento tecnológico, das comunicações, dos transportes, inseridos nas transformações econômicas sociopolíticas, os deslocamentos populacionais constituem questão central no mundo pós-colonial.

Para Abdelmalek Sayad, muitos países são ao mesmo tempo países de emigração e de imigração, de acordo com a posição que ocupam no plano internacional e no sistema mundial de relações de força entre Estados. Sayad ainda argumenta que, em qualquer nível em que se situem os países, esse duplo fenômeno de emigração (a partir de países “pobres em trabalho assalariado”) e imigração (de países “pobres” em mão de obra e “ricos em empregos”), é um indicador do desenvolvimento desigual, que separa países, assim como da assimetria flagrante das relações de força, que opõem os países em categorias de dominantes e dominados.<sup>165</sup>

É o caso do Brasil, que experimenta, simultaneamente, a emigração de brasileiros para os países ricos e uma imigração de nacionais de países mais pobres, notadamente da América do Sul e da África. O país possui atrativos derivados da qualidade de vida, mas também apresenta problemas de ordem social e econômica, que fazem muitos nacionais saírem do país.

Estima-se que cerca de 2 milhões de brasileiros residam no exterior, nos dias de hoje, enquanto vivem em situação regular no Brasil cerca de 1,5 milhão de estrangeiros, segundo dados oficiais do Ministério da Justiça. Dos que entram no país, a maioria é de nacionalidade portuguesa, boliviana, chinesa e paraguaia.<sup>166</sup>

O número de pessoas das comunidades da Bolívia, Paraguai e Peru residentes no Brasil tem aumentado nas últimas duas décadas. Dados do censo demográfico de 2000 registraram a taxa de crescimento anual da população boliviana foi de 2,9%, a paraguaia de 4,73%, e a peruana 7,1%.<sup>167</sup>

165 - AYAD, Abdelmalek. O retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante. *Travessia - Revista do Migrante*, São Paulo, Centro de Estudos Migratórios, nº 1, especial, janeiro 2000, p. 08.

166 - Disponível em < portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMIDF7B2EE1D60D4405F80C9C91D4EA12FC3PTBRNN.htm >. Acesso em 21/06/2012.

167 - SALA, Gabriela Adriana; CARVALHO, José Alberto Magno de. A presença de imigrantes de países do Cone Sul no Brasil:

Contudo, os dados oficiais deixam escapar uma parte significativa dessa população imigrante, por viver em situação indocumentada. Segundo o Ministério da Justiça, em 2011, pouco mais de 50 mil nacionais da Bolívia vivem no Brasil, 17 mil são do Paraguai e 17 são mil do Peru. Mas estimativas do Serviço Pastoral do Migrante/CAMI apontam que há entre 250 mil a 300 mil bolivianos que estão em situação irregular na Grande São Paulo.<sup>168</sup>

Essa invisibilidade acentua ainda mais a condição de vulnerabilidade (esta entendida não como sinônimo de fraqueza, mas sim como uma situação de impotência imposta a uma pessoa pela estrutura de poder) de muitos desses migrantes indocumentados, cuja “inexistência estatística” aprofunda, segundo Sayad, as contradições entre o direito e o fato, criando uma intensa instabilidade na experiência do imigrante:

não se sabe mais se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, ao contrário, se se trata de um estado mais duradouro mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade.<sup>169</sup>

No campo jurídico internacional, Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes (1999–2005), apontou em seu primeiro informe sobre os Direitos Humanos dos Migrantes que não existe um conceito jurídico sobre o que é ser migrante e propõe que ele seja considerado como aquele que está fora do território de sua nacionalidade ou cidadania.<sup>170</sup>

### **A Mulher Como Sujeito de Direitos**

Muitas vezes as mulheres migrantes enfrentam dois tipos de vulnerabilidades: tanto pela sua condição de gênero, como por serem migrantes, situações que são levantadas como bandeiras na luta pela equidade de direitos políticos econômicos e sociais, bem como igualdade de oportunidades em educação e emprego.

---

medidas e reflexões. Rev. bras. estud. popul. [online]. 2008, vol. 25, nº 2, p. 287–304. ISSN 0102-3098. Disponível em <dx.doi.org/10.1590/S0102-30982008000200006>. Acesso em 14/05/2012.

168 - Disponível em <www.mj.gov.br>. Acesso em 23/06/2012.

169 - SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. SP: Edusp, 1998.

170 - RODRIGUEZ, Gabriela P. Derechos Humanos de los Migrantes. Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, Nova York, Nações Unidas, p. 3.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, marco jurídico para a proteção da tutela dos direitos fundamentais, representa um paradigma internacional para a garantia da proteção geral com base na igualdade formal de todas e todos.

Contudo, é insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica e abstrata, não levando em conta as suas peculiaridades e particularidades, pois determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada,<sup>171</sup> como é o caso das crianças e adolescentes, afrodescendentes e mulheres, por exemplo.

É nesse contexto que, ao se afirmar que o direito das mulheres são direitos humanos, quer-se dizer que, para se gozar dessa proteção, devem-se observar as especificidades e peculiaridades de sua condição social. E ainda deve-se levar em conta que, ao lado do direito à igualdade, há o direito à diferença, que implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias e assegura um tratamento especial. Como aponta Boaventura de Souza Santos:

as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza.<sup>172</sup>

Para o referido autor, os Direitos Humanos só poderão exercer o seu caráter emancipatório e de garantias se, de um lado, forem genuinamente multiculturais e abandonarem a perspectiva universalista e, de outro, forem acompanhados de políticas sociais que minimizem a desigualdade e a exclusão.

Mas para ele, que toma como pressuposto que o paradigma da modernidade converge para o capitalismo, tanto a desigualdade como a exclusão são sistemas hierárquicos de pertencimento. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social, em que a presença daquele que está por baixo é indispensável. E a exclusão, também hierarquizada, é regida pela própria exclusão: quem está por baixo está fora.<sup>173</sup>

---

171 - PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur, Rev. int. direitos humanos, vol. 1, nº 1, São Paulo, 2004.

172 - SANTOS. Boaventura Souza. Por Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. Lua Nova, revista de Cultura Política. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, 1997, p. 56.

173 - Idem, p. 2.

As comunidades migrantes em questão se inserem nesses dois sistemas, seja por estarem numa relação desigual da relação capital-trabalho, que culmina com a exploração laboral, seja por não estarem totalmente incluídas cultural e socialmente. Além disso, ainda estão sujeitas a outra forma de hierarquização que contém elementos desses dois sistemas: o racismo e o sexismo.

Segundo Sousa Santos, o universalismo surge como dispositivo ideológico contra a desigualdade e a exclusão, caracterizando-se a partir de duas formas: o universalismo antidiferencialista, que nega as diferenças, e o universalismo diferencialista, que as absolutiza. Se o primeiro descaracteriza as diferenças e as verticaliza, inferiorizando pelo excesso de semelhança, o outro nega as hierarquias que organizam as diferenças e inferioriza pelo excesso de diferença.<sup>174</sup>

Sob a égide de princípios de cidadania e direitos humanos, o universalismo confronta a desigualdade com políticas sociais gerais e abstratas e a exclusão com políticas de reinserção social. Esse viés de assimilação acompanha uma homogeneização que ignora as especificidades e particularidades.

Sousa Santos aponta também que, além de camponeses e indígenas, imigrantes e mulheres são ainda objeto de políticas homogêneas vinculadas ao universalismo antidiferencialista. No caso das mulheres, a partir do momento em que direitos de cidadania foram conferidos e elas foram entrando no mercado de trabalho, passaram do sistema de exclusão para o da desigualdade.

Assim, não só as mulheres, mas crianças e adolescentes, população de afrodescendentes, migrantes, entre outros grupos, devem ser vistos nas suas especificidades. Ao lado do direito à igualdade, deveria se constituir o direito à diferença com a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto então pela sua peculiaridade e particularidade.

As políticas específicas de visibilidade e o reconhecimento de identidades diversas a grupos vulneráveis têm se constituído como desafio relevante para a implementação dos direitos humanos. Um conjunto razoável de convenções e acordos internacionais tem sido aprovado nas últimas décadas, colocando em pauta a situação específica das mulheres, das crianças e de imigrantes.<sup>175</sup>

---

174 - *Ibidem*, p. 6.

175 - Em 1989, a ONU adotou a Convenção Sobre os Direitos da Criança; um ano depois o Brasil promulgou o Estatuto da

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, responde a esse anseio com um duplo legado, ao prever em seu art. 18 que os *direitos humanos das mulheres e das meninas* são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Endossa, assim, a inalienabilidade e indivisibilidade de Direitos Humanos (conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos já previu) e também afirma o processo de especificação do sujeito.<sup>176</sup>

Apesar dos pequenos avanços referentes a políticas migratórias, a imigração feminina constitui ainda um impasse para as políticas de Estado e para a legislação internacional sobre Direitos Humanos, visto que prevalece ainda uma perspectiva universalista que, via de regra, oculta as desigualdades pela tela da diferença.

### Migrações

A imigração econômica move aqueles e aquelas que aspiram por uma vida melhor e que são impulsionados pela vontade de desenvolvimento, satisfação de anseios de liberdade e de necessidades intrínsecas aos seres humanos (como trabalho, moradia, saúde, entre outras). Para muitos e muitas migrantes, a mudança para um outro país é motivada também pela busca de crescimento pessoal, e acesso à educação e à segurança e a pelas possibilidades efetivas de sucesso.

Em linhas gerais, por quatro séculos o Brasil recebeu a imigração forçada da África, consequência do tráfico de escravos. A abolição da escravidão, que atendeu interesses econômicos, descolada de qualquer planejamento ou política social que integrasse os libertos, fez com que os ex-escravos continuassem à margem da sociedade, aliados econômica e socialmente, se deslocando para as periferias urbanas.

---

Criança e do Adolescente. Também em 1990 a ONU aprovou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Quanto às mulheres, para citar alguns documentos, em 1979 é aprovada a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 1993 tem-se a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher e em 2000 foi adotado 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. No Brasil a Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

176 - Declaração de Direitos Humanos de Viena. Disponível em <[www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html)>. Acesso em 25/08/2012.

Na virada do século XIX para o XX, junto com os Estados Unidos e Argentina, o Brasil incentivou e atraiu uma considerável imigração de trabalhadores europeus, dada a conjuntura externa, aliada a uma política de embranquecimento. O país recebeu também pessoas vindas da Ásia (como os japoneses) e do Oriente Médio, ampliando a diversidade étnica com o crescimento das chamadas identidades hifenizadas (nipo-brasileiro, libanês-brasileiro), resultado da negociação de sua identidade nacional e da assimilação das diferenças culturais da sociedade brasileira.<sup>177</sup>

Na segunda metade do século XX, o Brasil teve uma notável migração interna, na qual grandes contingentes populacionais deslocaram-se do campo para a cidade, bem como de regiões menos desenvolvidas e mais pobres para regiões mais dinâmicas economicamente.<sup>178</sup> Um exemplo desse fluxo interno são os migrantes nordestinos que se dirigiam para cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

Na década de 1980, iniciou-se o fluxo da migração sulamericana ao Brasil, que se intensificou no começo do século XXI.<sup>179</sup> Oriundos principalmente da Bolívia, Paraguai e Peru, são imigrantes que não tiveram a sua migração estimulada, a exemplo daqueles do início do século XX. Segundo o antropólogo Sidney Antonio da Silva, o perfil característico destes é serem jovens, de ambos sexos, solteiros, de escolaridade média e terem o fator econômico como principal objetivo de deslocamento.<sup>180</sup>

Muitos dessas e desses imigrantes bolivianos, antes de chegarem ao Brasil, passaram por uma migração interna, do campo para a cidade, e posteriormente para outro país, em geral a procura de trabalho. Em São Paulo, trabalham em pequenas oficinas de costura escondidas pela megalópole paulistana, geralmente em condições precárias. Caminho parecido, porém em menor escala, percorrem as e os paraguaios e peruanos.<sup>181</sup>

---

177 - LESSER, Jeffrey. A negociação da identidade nacional: imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil. Trad. Patrícia de Queiroz C. Zimbres. SP: Editora da UNESP, 2001, p. 44.

178 - COMISSÃO NACIONAL de POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS E MIGRAÇÕES E MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Perfil Migratório do Brasil 2009. OIM Publications, 2010, p. 16.

179 - BAENINGER, Rosana; SOUCHAUD, Sylvain. Vínculos entre a migração internacional e a migração interna: o caso dos bolivianos no Brasil. *Taller Nacional sobre "Migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas"*, Brasília, 2007.

180 - SILVA, Sidney Antonio da. Bolivianos em SP: entre o sonho e a realidade. *Estud. av.* [online]. 2006, vol. 20, nº 57, p. 157-170. ISSN 0103-4014. Disponível em <[dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200012](https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200012)>.

181 - ILLES, Paulo; TIMÓTEO, Gabriela. L. S.; PEREIRA, Eliana. S. Tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. *Cadernos Pagu*, nº 31, p. 205, 2008.



A migração regional na América Latina e Caribe, durante as duas últimas décadas, também aumentou sensivelmente, indicando que a mobilidade pelos vários países tem se tornado uma estratégia importante para diversos setores sociais. Estimativas das Nações Unidas indicam que, nos anos 2000, 21.381 milhões de migrantes, ou seja, 4,1% do total de pessoas da América Latina e Caribe, viviam fora do seu país de nascimento. Essa tendência tem sua base na estrutura e dinâmicas dos próprios países da região, que constantemente mudam de acordo com o estágio de desenvolvimento em que cada país se encontra, a exemplo do que foi a migração interna do campo para a cidade.<sup>182</sup>

A mobilidade de imigrantes da própria região também se relaciona com os limites geográficos e a integração sub-regional em blocos, que tendem a propiciar a progressiva liberação de mobilidade.

É imprescindível considerar, quando se fala em imigração, o contexto de luta e compromissos internacionais para a ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos e das migrantes, bem como reconhecer o papel dos Estados e de suas políticas sociais. Ainda “há que se considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global”.<sup>183</sup>

De uma perspectiva global, uma em cada 33 pessoas vive, atualmente, num país diverso do qual nasceu.<sup>184</sup> Embora as migrações acompanhem a história, a aceleração dos deslocamentos humanos transformou-as em grande tema de Estado.

Os governos essencialmente tratam as e os migrantes sob dois enfoques: recebê-los como trabalhadores e trabalhadoras ou como estrangeiros e estrangeiras. Porém, se por um lado ser trabalhadora ou trabalhador evoca direitos como os sociais, políticos e culturais, ser estrangeira ou estrangeiro pode trazer a conotação de “estranhamento”.

---

182 - ECLAC 2006. International Migration. Latin America and the Caribbean Demographic Observatory. Santiago de Chile: United Nations, ECLAC, p. 16.

183 - BAENINGER, Rosana; PATARRA, nº L. Migrações internacionais, globalização e blocos de integração econômica: Brasil no Mercosul. In: CANALES, Alejandro I (Org). Panorama actual de las migraciones en America Latina. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006, v. 1, p. 118.

184 - Disponível em <[www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en](http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en)>. Acesso em 02/06/2012.

E seja o motivo da migração econômico, como consequência das desigualdades na distribuição da riqueza mundial ou por subsistência, seja pelos conflitos armados, ou, ainda mais recente, pelas mudanças climáticas, a imigração tem como ponto comum a busca por trabalho e vida digna. A liberdade e o direito fundamental de ir e vir são a base da luta por dignidade, como enumera o art. XIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>185</sup>

Perceber a e o imigrante como estrangeira e estrangeiro no sentido de estranha/o ou adversária/o, toma ainda mais relevo após o atentado de 11 de setembro nos Estados Unidos e a estratégia militar preventiva iniciada com a Guerra no Afeganistão, os conflitos do Oriente Médio, as tensões entre comunidades de imigrantes muçulmanos na Europa, entre outras manifestações das contradições e conflitos que permeiam a vida coletiva neste início de século, reforçando também as dimensões de racismo e xenofobia.<sup>186</sup>

O escopo da segurança nacional justifica políticas de imigração que sacrificam valores democráticos com o pretexto de preservá-la. Como é o caso da “Diretiva de retorno” na Comunidade Europeia<sup>187</sup> e da Lei Arizona nos EUA.<sup>188</sup>

A América do Sul, tanto no âmbito da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) como no do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), opôs-se ao recrudescimento da política restritiva da imigração no Hemisfério Norte. Mas reflexos desses mitos, cristalizados pelos países desenvolvidos, de que imigrantes são pobres ou delinquentes são sentidos em países em desenvolvimento, como o Brasil.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2009, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD,<sup>189</sup> 43% dos brasileiros e brasileiras são a favor de limitar ou proibir a imigração. Outros 45% dizem que o Brasil deve “permitir que as pessoas cheguem desde que haja empregos disponíveis”. Apenas 9% acreditam que se deve permitir a entrada de qualquer pessoa que deseje imigrar ao país.

---

185 - “Art. XIII: 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

186 - VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? Artigo publicado pelo *Le Monde Diplomatique Brasil*. Agosto de 2010, p. 14-15.

187 - Diretiva 2008/115/CE, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o retorno dos nacionais de terceiros países em situação irregular (16/12/2008).

188 - Lei SB 1070 (de 23/04/2010) do Estado do Arizona (EUA), que tipifica como delito tanto a condição migratória irregular, como o fato de transportar e dar emprego a imigrantes sem documentos.

189 - PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2009. *Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos*. Nova Iorque, 2009.

No âmbito de políticas migratórias, o Brasil tem avanços como a Lei de Anistia Migratória (Lei 11.961, de 02/07/2009). No mesmo ano, entrou em vigor o Acordo de Livre Residência para nacionais do MERCOSUL, Chile e Bolívia (Decretos 6.964/2009 e 6.975/2009), em 2011 para Peru e em 2012 para a Colômbia. O Acordo exige a apresentação de documentos de identificação, atestado de antecedentes criminais e pagamento de taxas e concede a residência temporária por dois anos, que poderá ser transformada em permanente desde que se comprove possuir meios de subsistência.

Porém, ainda está em vigência, como política migratória nacional, a Lei 6.815, de 19/08/1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro, que prima pela seguridade nacional, resquício da época do regime militar.<sup>190</sup> Essa lei não segue os tratados e convenções de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário. A própria Constituição Brasileira (1988), tida como democrática e com forte ênfase nos Direitos Humanos, em seu art. 22, XV, se limita a dizer que “cabe à União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros”.

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão criado pelo Estatuto do Estrangeiro, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, é composto por representantes governamentais e de entidades de trabalhadores e empregadores. Tem por finalidade, entre outras, elaborar a política migratória e promover diversas atualizações na lei, por meio de Resoluções Normativas. Tais Resoluções operam como paliativos ao Estatuto do Estrangeiro, por não alterarem a essência da lei e não revogarem suas disposições.

Igual retrocesso é a não assinatura da Convenção Internacional das Nações Unidas Sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, principal norma referente à matéria. O Brasil é o único país do MERCOSUL que não a ratificou.

Nesse sentido, percebemos que ainda faltam políticas que deem condições e efetividade de permanência a todas e todos no Brasil e principalmente respondam por seus anseios no território, por meio de uma política de gestão imigratória, e não de controle imigratório.

---

190 - O Estatuto regula a entrada de estrangeiros, defende o mercado de trabalho e a segurança nacional, não fala em imigrantes ou imigração e não prevê incentivos para a mesma.

Dessa perspectiva regional, as fronteiras constituem-se como peças fundamentais para compreender e descrever a dinâmica da realidade sulamericana — não somente pensando nas fronteiras geográficas entre os países, mas também nas fronteiras internas, entre o urbano e o rural, nas fronteiras imaginárias criadas a partir das histórias de quem migrou, nas pelas fronteiras culturais e étnicas interpretadas a partir desse movimento.

As fronteiras, entendidas tanto como parte do espaço político, como parte dos grupos socioculturais, são representadas de modo objetivo e subjetivo, pela estrutura percebida, construída e modificada por diferentes atores e atrizes sociais, que se constituem com traços específicos e se distanciam da representação social genérica que os vê como sujeitos indiferenciados e abstratos.

Essas peculiaridades de cada migrante implicam o que Stuart Hall entende como “deslocamento ou descentração do sujeito”, ou seja, a compreensão de si como sujeito sem uma identidade fixa, essencial ou permanente, no seu lugar no mundo social e cultural.<sup>191</sup>

Como mencionado, o Relatório sobre a Divisão de População das Nações Unidas (UNFPA) de 2010, aponta que atualmente há 214 milhões de migrantes no mundo, sendo 49,6% do total dos imigrantes mulheres. Na América Latina e Caribe, o número de mulheres imigrantes é de 50,1%.<sup>192</sup>

### As Mulheres que Migram

As Nações Unidas chamam atenção para o aumento no número de mulheres imigrantes na América do Sul, tendência constatada em outras partes do mundo. Segundo a edição de 2006 do mesmo relatório:

*For many women, migration opens doors to a new world of greater equality, relief from oppression and the discrimination that limits freedom and stunts potential. For origin and receiving countries, the contribution of women migrants can quite literally transform quality of life.*<sup>193</sup>

191 - HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. RJ: DP&A, 2006 p. 7-8.

192 - UNFPA. State of World Population 2011: People and Possibilities in a World of 7 Billion. Disponível em: <[www.unfpa.org/swp/2011](http://www.unfpa.org/swp/2011)>. Acesso em 09/05/2012.

193 - UNFPA. State of World Population 2006: A Passage to Hope: Women and International Migration. Disponível em: <[www.unfpa.org/swp/2006/](http://www.unfpa.org/swp/2006/)>. Acesso em 29/04/2012.

Há estudos que falam da migração como um fenômeno crescente e que tem tendido a feminizar-se como resposta, entre outros fatores, à incorporação das mulheres nas atividades produtivas remuneradas.<sup>194</sup>

Na América Latina e Caribe, o Centro Latinoamericano e Caribenho de Demografia, CELADE, assinala que as dificuldades de absorção laboral e as mudanças dos níveis de vida, combinadas com as facilidades tecnológicas, já arroladas como consequência da globalização, e a existência de comunidades migrantes que tecem redes entre os lugares de origem e destino incentivam esse processo.<sup>195</sup>

Dessa forma, tão importante quanto o volume crescente das imigrantes em deslocamento, são as especificidades do fenômeno migratório, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados. Essas mulheres são migrantes econômicas, mas esse deslocamento não está ligado apenas aos benefícios econômicos. Esse processo também representa o rompimento com uma trajetória de subordinação, para começar uma outra, em que a mulher migrante tem a possibilidade de escrevê-la sozinha.

Novos significados sobre a condição da mulher são produzidos no percurso de imigração e estabelecimento na cidade de São Paulo pelas bolivianas, paraguaias e peruanas. Também é possível pontuar que as transformações provocadas pelas migrações compreendem a organização das famílias das mulheres imigradas, nas suas escolhas profissionais e na articulação com uma nova rede social.

A feminização da migração, assim como a feminização da pobreza, é uma frase de impacto usada para reforçar o fenômeno de uma perspectiva de gênero e criar uma sensibilização para o mesmo.<sup>196</sup>

---

194 - Idem (2006). Latin America and the Caribbean Demographic Observatory United Nations ECLAC (2006). ZLOTNIK, Hania. The global dimensions of female migration. Migration Information Source. Washington, DC: Migration Policy Institute. Disponível em <[www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=109](http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=109)>. Acesso em 09/05/2012. CASTELLANOS, Patricia Cortés. Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades. Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005. OSO CASAS, Laura. Movilidad laboral de las mujeres latinoamericanas en España y empresariado étnico. Madrid : Iepala editorial, 2010, p. 33-46. In: Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes: rompiendo estereotipos.

195 - CASTELLANOS, Patricia Cortés, op. cit., p. 9.

196 - ENGLE, Lauren B. The World in Motion: Short Essay on Migration and Gender. Genebra: IOM, 2004, p. 5.

Como apontam pesquisas dos organismos internacionais,<sup>197</sup> o termo muitas vezes é interpretado de maneira quantitativa, mas de uma forma geral as mulheres sempre representaram uma parte significativa nos movimentos migratórios. Porém a própria migração era vista como um fenômeno masculino. Zlontik<sup>198</sup> diz que até o final dos anos 70 boa parte dos estudos em migração internacional era focada em migrantes homens ou assumia que os imigrantes eram em sua maioria homens.

O papel da mulher como coadjuvante ou sua imagem como submissa e incapaz de tomar decisões é uma representação que já foi desmontada por muitos trabalhos historiográficos, aponta Maria Ligia Coelho Prado.<sup>199</sup> Em sua pesquisa, ela remete ao século XIX e demonstra que esse lugar da mulher “parece mais uma vez contrariar as construções oficiais da história” e aponta “pistas que revertem a perspectiva de alheamento da mulher das coisas públicas”.<sup>200</sup>

Beatriz Sarlo, no artigo “Mulheres, História e Ideologia”, diz que a mulher ainda não é vista totalmente fora da sombra do homem, mas que as mudanças das últimas décadas permite enxergá-la: “a mulher pode não representar a humanidade como ocorre com o homem, mas ela não é mais excluída do *civitas*”.<sup>201</sup>

Segundo Lauren Engle, a feminização das migrações pode ser relacionada com o avanço das mulheres nos países desenvolvidos. Ela cita como exemplo as mulheres de Singapura na década de 1980, que começaram a ter maiores oportunidades de trabalho por terem melhores qualificações. Esse avanço demandou oportunidades para a imigração de mulheres filipinas, para trabalharem com serviços domésticos, como cuidadoras de crianças, de idosas e idosos, ou para trabalhar como empregadas domésticas.<sup>202</sup>

A América Latina foi a primeira região do mundo em que houve a paridade no número entre homens e mulheres migrantes. Em 1990, dos 6 milhões de migrantes internacionais na região, 3 milhões eram mulheres. Os números de 2000 confirmam a tendência.<sup>203</sup>

---

197 - Idem e UNFPA 2006, op. cit.

198 - ZLOTNIK, Hania, op. cit.

199 - PRADO, Maria Ligia C. Em busca da participação política das mulheres nas lutas pela independência da América Latina. Revista Brasileira de História, São Paulo, nº 23/24, p. 77-90, 1992.

200 - Idem, p. 78.

201 - SARLO, Beatriz. Mulheres, História e Ideologia. Paisagens Imaginárias. SP: Edusp, 2005, p. 171-196. A citação é da p. 172.

202 - ENGLE, Lauren B., op.cit., p. 6.

203 - ZLOTNIK, Hania, op. cit.



Dados de 2008 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) também mostram que os principais fluxos no continente são predominantemente femininos. Ainda com o crescimento econômico e com o aumento de mulheres participando do mercado de trabalho na América do Sul, a demanda por serviços domésticos também cresceu, como aconteceu em países desenvolvidos. Dessas imigrantes, 27% estão empregadas em serviços domésticos. Algumas nacionalidades registram uma porcentagem maior, como o caso das colombianas, guatemaltecas, nicaraguenses, paraguaias e peruanas.<sup>204</sup>

E também se deve levar em conta que o aumento da participação das mulheres na migração internacional tem dois principais processos: as mudanças de papéis, especificamente a maior participação das mulheres na esfera pública (o que inclui sustentar economicamente a família) e o aumento da demanda de trabalho para imigrantes em serviços como o doméstico e de cuidados.<sup>205</sup>

O crescimento da participação das mulheres nisso que Marcela Cerruti chamou de esfera pública não é apenas o resultado de mudanças entre os papéis dos homens e mulheres, mas também uma real necessidade de aumentar o orçamento doméstico. O papel do homem, que historicamente foi demandado como o de prover o sustento da família, um dos aspectos centrais do patriarcalismo, é anacrônico e não reflete a realidade.<sup>206</sup>

Como consequência, as mulheres ganharam mais responsabilidades para sustentar suas famílias e também uma certa autonomia nas decisões. E no contexto da divisão de trabalho por sexo, encontra-se a imigração autônoma das mulheres.

Parrenas fala em *Servants of globalization*,<sup>207</sup> para se referir às mulheres que se deslocam para trabalhar como empregadas domésticas. Outros falam em *Global Women*,<sup>208</sup> para referir-se a babás, domésticas e trabalhadoras sexuais. À parte as relações de gênero, esses dois termos implicam que o processo de

---

204 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2006.

205 - CERRUTTI, Marcela. Gender and Intra-regional migration in South America. United Nations Development Programme, Human Development Research Papers 2009/12.

206 - Idem, p. 23.

207 - PARREÑAS, Rhacel Salazar. *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Londres: Stanford University Press, 2001.

208 - EHRENREICH, Barbara; HOCHSCHILD, Arlie Russel. *Global women: nannies, maids and sex workers in the new economy*. Nova Iorque: Henry Holt and Company, 2002.



globalização pode reforçar as relações de desigualdade entre as mulheres, ao reconhecer determinados direitos por parte de alguns grupos em detrimento dos direitos de outros. Ou seja, para que seja feito o trabalho doméstico, mulheres dependem da comercialização desse serviço, o que na sociedade globalizada é feito por mulheres imigrantes, mais pobres e a preço baixo.

Sobre o fluxo das mulheres que migram para trabalhar na economia informal, Sassen o denomina como *construções da globalização*. Para essa autora, esses circuitos geram importantes recursos econômicos, mas que muitas vezes ficam invisibilizados, uma vez que reduzem os custos da produção, favorecem a flexibilização e a desregulamentação da força de trabalho e “*crea[m] condiciones para la absorcion de mano de obra femenina y extranjera*”.<sup>209</sup>

Dos anos 1990 ao final do século XX, as taxas de participação das mulheres, de idade entre 15 a 65 anos, como força de trabalho, aumentou em todos os países da América Latina, chegando a 49% ao fim de 1999. Nos casos das nacionais dos países de emigração, o aumento da força de trabalho feminina aumentou significativamente. Entre 1990 a 2007, essas taxas aumentaram de 46,6% para 54,7% na Bolívia; de 50,6% para 56,1% no Paraguai, 45,7% para 54% na Colômbia e 43,2 para 53,7% no Equador.<sup>210</sup>

Ressalte-se que a grande presença das mulheres na migração regional deve-se também à relativa facilidade de entrar e permanecer no país como imigrantes irregulares.<sup>211</sup> Carolina Rosas demonstra em seu estudo que, quando os riscos envolvendo a travessia de fronteiras são baixos, as mulheres constituem uma boa parte do número de imigrantes. Ao contrário, se os riscos de serem pegas são maiores e passíveis de abusos ou punições, o número de mulheres não é tão expressivo, como no caso da migração do México para os EUA.<sup>212</sup> Portanto, as leis migratórias, os controles da fronteira e os custos de permanecer sem documentos são elementos que também devem ser considerados para explicar a presença mais relevante das mulheres nos fluxos migratórios.

---

209 - SASSEN, Saskia, op. cit., p. 18.

210 - Ibidem, p. 23.

211 - Conforme dados da ONU em 1980 a proporção de mulheres entre os e as migrantes internacionais em todo o mundo foi de 47,4%, enquanto entre os e as imigrantes sul-americanas foi de 50,8%. Disponível em <esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>. Acesso em 22/04/2012.

212 - ROSAS, Carolina. ¿Migras tú, migro yo o migramos juntos? Los condicionantes de género en las decisiones migratorias de parejas peruanas destinadas en Buenos Aires. Artigo apresentado na IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEP), Huerta Grande, Córdoba, 31/10-02/11/2007.

Esse fenômeno deve estar aliado a uma visão de gênero ou mesmo um tratamento diversificado na construção de políticas públicas. Se para as mulheres migrantes há uma abertura à autonomia econômica e a novos espaços de participação social, há também novas formas de controle social que muitas vezes impedem essa alteração na perspectiva de gênero,<sup>213</sup> sendo indispensável que os governos tratem de maneira diferenciada e gerem políticas necessárias para o desenvolvimento com igualdade e equidade entre os homens e mulheres migrantes.

O processo de feminização da migração da América do Sul para São Paulo, a partir da heterogeneidade das migrações de bolivianas, peruanas e paraguaias, três das mais significantes correntes migratórias na capital paulista, carrega em seu bojo as mudanças de paradigma nesse contexto de migrações, que incluem a condução pela mulher de determinados papéis na vida familiar e a decisão de seu próprio destino no percurso.

Atrelada à ampliação do seu papel na organização de sua família estão as transformações nas relações familiares e sociais diante da separação e dos cuidados com os filhos e filhas que ficaram no país de origem, gerando famílias transnacionais.<sup>214</sup> Para dar suporte a essas famílias, desempenham um papel fundamental as remessas de recursos ao país de origem.

A conquista de espaços urbanos, a liberdade relativa na escolha da profissão, a mobilidade como saída da opressão familiar, a fuga da dominação masculina, a liberdade sexual são outros fatores propiciadores para a migração feminina.

Há ainda a articulação com as redes sociais, isto é, as comunidades de imigrantes. Além de facilitar a adaptação, é uma estratégia de grupos familiares e de amizade em que as mulheres estão inseridas e que possibilitam a relação destino e origem e a continuação do fluxo de migração.

Se por um lado a migração tem muitos benefícios, tem também os seus desafios. Nesta esteira, devem-se considerar as atividades que exploram as vulnerabilidades da mulher, especificamente o tráfico de pessoas, que tem

---

213 - Como, por exemplo, as campanhas de restrição à migração para a pretensa prevenção ao tráfico de mulheres para fins sexuais.

214 - UNFPA 2006, op. cit., p. 33.

como alvo a migrante para exploração laboral ou sexual. Para tratar desse tema, apresentamos o estudo de caso de uma imigrante boliviana, atendida em julho de 2011 no Centro de Apoio ao Migrante, que nos concedeu um depoimento, gravado em fevereiro de 2012.

### Estudo de Caso

L., boliviana, mãe solteira de quatro filhos, depois de enfrentar diversos problemas financeiros que envolveram toda a sua família, recebeu uma proposta de uma vizinha, que já tinha se estabelecido no Brasil, para vir trabalhar em sua oficina de costura.

Como parte de um projeto familiar, e sem condições de pagar toda dívida, ela aceitou vir, com a esperança de, em um ano, trazer seus filhos para junto dela.

O convite veio sem maiores detalhamentos de como seria a vida e o emprego em São Paulo, artifício usado para selar a situação de dependência e a falta de acesso à informação sobre oportunidades, direitos, custos, benefícios e passos necessário para migrar de forma regular e com segurança. Segundo seu relato, R., a mulher que a convidou a trabalhar no Brasil lhe disse:

[...] ela falou que ia comprar a minha passagem, para eu não me preocupar com isso. E eu falei que ia, que precisava vir, porque devia muito dinheiro para muita gente. E ela falou que era garantido ganhar dinheiro vindo para o Brasil, trabalhar como costureira.

[...] ela disse que se ganha bem no Brasil, me prometeu uns US\$700 ou US\$800 por mês. E na Bolívia, vendendo minhas comidas, eu ganhava B\$150<sup>215</sup> por dia. Vendia de manhã de tarde e de noite. Ganhava em média B\$3000 por mês, mas variava. E a promessa de ganhar dólares me fez viajar.

À época de sua viagem, seu filho mais novo tinha 5 meses e ela ia trazê-lo, tanto que em sua mala estava repleta de roupinhas para ele.

E o meu bebê tinha uns cinco meses quando a R. me chamou para viajar para o Brasil. E assim, eu peguei as minhas roupas, não, na

---

215 - A moeda corrente da Bolívia é o Boliviano, representada por B\$.

verdade não tinha roupa, levei só roupinhas do bebê e peguei o ônibus [...]

Porém, ainda na Bolívia, em Santa Cruz, antes de fazer a travessia, foi alertada que, sem os documentos de autorização de viagem assinados pelo pai da criança, ela não ia conseguir viajar. L., seguindo a sugestão de R., pediu para uma pessoa do povoado vizinho levar o seu bebê para as suas irmãs.

Foi muito triste, muito mesmo, porque ele ainda mamava, e não tinha organizado quem ia tomar conta dele, minha filha não podia, ela tinha escola, minha irmã já ia ficar com os meus outros filhos, mas pensei “seja o que Deus quiser”.

Chegando em São Paulo, R. sugeriu que, além de costura, ela cozinhasse aos finais de semana para aumentar o seu salário, o que significava que ela ia trabalhar todos os dias da semana. Ela aceitou, porém R. não pagou. L. chegou a vender o seu cabelo para poder enviar dinheiro a sua família.

Inconformada e insatisfeita com a situação, L. recebeu ajuda de ex oficinistas para fugir.

[...] pedi a R. para sair, para mandar dinheiro para Bolívia. Ela me falou que eu devia terminar um corte e depois que terminasse eu poderia sair. Ela nunca tinha me deixado sair sozinha. Aí eu costurei rapidinho, tomei banho, saí e nunca mais voltei.

Como ela foi só com a roupa do corpo, voltou à oficina para pegar os seus pertences e, depois de muito insistir, os devolveram, mas sentiu falta de alguns deles:

[...] não estavam todas as minhas coisas lá. Faltava o meu cartão de entrada no Brasil, o tal do cartão internacional, o meu chinelo e as fotos dos meus filhos.

Para reaver tudo o que ficara na casa de R., inclusive os seus salários nunca recebidos, ela procurou o Centro de Apoio ao Migrante. Lá analisamos o seu caso, que em um primeiro momento parecia se tratar de contrabando de migrantes (*smuggling*).<sup>216</sup>

---

216 - Segundo o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao

Tanto o tráfico de pessoas, como o contrabando, são fenômenos que podem estar relacionados à migração irregular com vistas à obtenção de lucro e envolvem pessoas que saem do país voluntariamente e estão sujeitas a condições de perigo e desconforto durante a viagem.

Mas o contrabando refere-se a uma situação em que uma pessoa paga a outra para lhe facilitar a passagem de fronteiras por intermédio de meios e processos ilegais. O tráfico de pessoas também pode implicar o auxílio à imigração ilegal, mas se caracteriza pela exploração.

No contrabando o pagamento é feito no início do processo ao *smuggler* (contrabandista), não criando uma interdependência entre as partes. Quem recorre a essa prática, a faz voluntariamente.

Já no tráfico, pode haver o engano, a coação ou a violência e as pessoas que foram traficadas tendem a ser exploradas por um período de tempo, fortalecendo-se o vínculo entre traficada e traficante pela dívida contraída pela viagem ao país (ou lugar) de destino.<sup>217</sup>

O contrabando finda com a chegada do/a migrante em seu destino, enquanto o tráfico de pessoas, após a chegada, envolve a exploração da vítima para obtenção de algum benefício ou lucro, por meio da exploração. O contrabando é um crime contra o Estado, enquanto o tráfico é um crime contra a pessoa.<sup>218</sup>

Estabelecidas essas diferenças conceituais, observamos na narrativa de L. diversos elementos que caracterizam o tráfico de pessoas, quais sejam: o recrutamento, o transporte, o alojamento, engano, aceitação de pagamento, o vínculo com a traficante e a violação de direitos humanos, sobretudo às suas condições de trabalho. Independente de seu consentimento e mesmo que no seu relato ela não se veja como vítima do referido crime, e nem tenha procurado ajuda de autoridades por tal condição.

---

Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, o contrabando de migrantes é a entrada ilegal de pessoas em países nos quais ela não possui residência nacional ou permanente, para aquisição de bens financeiros e outros ganhos materiais.

217 - SANTOS, Boaventura Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; BAGANHA, Maria Ioannis. Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual. Projecto CAIM - Cooperação. Acção. Investigação. Mundivisão. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES), 2007.

218 - NOVAES, Marina M. *Conferência: 'Negotiating Rights at the Workplace'*. GAATW International Members Congress and Conference (IMCC). Julho 2010, Bangkok, Tailândia.

A Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (em inglês *GAATW - Global Alliance Against Trafficking Women*) exemplifica essas diferenças de definições:<sup>219</sup>

Se há MIGRAÇÃO, é POSSÍVEL que haja terceiros envolvidos, é POSSÍVEL que haja mudança para outro país, é POSSÍVEL que o *status* migratório esteja irregular, é POSSÍVEL que haja exploração no final e é POSSÍVEL que o deslocamento tenha sido feito a partir de alguma forma de coerção.

Para a MIGRAÇÃO INDOCUMENTADA, é POSSÍVEL que haja terceiros envolvidos, é POSSÍVEL que haja mudança para outro país, é NECESSÁRIO que o *status* migratório esteja irregular, é POSSÍVEL que haja exploração no final e é POSSÍVEL que o deslocamento tenha sido feito a partir de alguma forma de coerção.

Quando há CONTRABANDO de PESSOAS, é NECESSÁRIO que haja terceiros envolvidos, é NECESSÁRIO que haja mudança para outro país, é NECESSÁRIO que o *status* migratório esteja irregular, é POSSÍVEL que haja exploração no final e é POSSÍVEL que o deslocamento tenha sido feito a partir de alguma forma de coerção.

Já quando há Tráfico de Pessoas, é NECESSÁRIO que haja terceiros envolvidos, é POSSÍVEL que haja mudança para outro país, é POSSÍVEL que o *status* migratório esteja irregular, é NECESSÁRIO que haja exploração no final e é NECESSÁRIO que o deslocamento tenha sido feito a partir de alguma forma de coerção.

A legislação brasileira, no Código Penal, prevê proteção, em seus artigos 231 e 231-A,<sup>220</sup> apenas às vítimas de tráfico para fins sexuais. Ao invés de aplicar o crime de tráfico de uma forma ampla, incluindo a exploração de trabalho e a remoção de órgãos, o legislador brasileiro restringiu o tipo penal para as pessoas que trabalham com sexo ou foram exploradas sexualmente.

---

219 - GAATW (Ed). Working Paper Series. Beyond Borders: Exploring Links between Trafficking and Migration. Bangkok: GAATW, 2010, p. 6.

220 - Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual. Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos.

De um outro lado, categorizar sempre os e as imigrantes que são explorados em seu trabalho como traficados pode resultar em danos colaterais, como a restrição para a migração ou a deportação.<sup>221</sup> Como exemplo, estudo da ONG ASBRAD<sup>222</sup> aponta que ações de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas de países do Hemisfério Norte inadmitiu muitas mulheres brasileiras que tentavam migrar para países da Europa, entrando por Portugal e Espanha.

Com a história de L., visualizamos que as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas contribuem para a proteção dos direitos das pessoas traficadas, mas ainda não resolvem totalmente o problema do ponto de vista da vítima. Explicamos:

L. foi à delegacia para fazer a denúncia e prestou depoimento. Dias depois a polícia a levou até a casa de R. para fazer busca e apreensão de seus pertences e levou a suposta traficante presa. Antes desse episódio, sem nenhuma assistência, L. foi novamente à delegacia e ninguém se preocupou com o encontro entre vítima e ré. Posteriormente, ela ficou sabendo que R. saiu da prisão. Mas L. não se sente segura, pensa que em qualquer momento a sua compatriota vai querer se vingar. Ou seja, mesmo livre, recebendo mensalmente o salário num novo emprego, e mandando boa parte de sua renda para a sua família na Bolívia, ela se sente ameaçada. O processo ainda tramita na Justiça Federal.

Dessa forma, é necessário considerar que o tráfico de pessoas não é apenas um crime, e sim uma teia de fatores sociais, com ligações entre trabalho, migração e tráfico. Qualquer ação que vise a proteger vítimas ou possíveis vítimas tem que levar em consideração contextos mais amplos, que incluem temas como relações de gênero, globalização e sistema de segurança.

O foco exclusivo no tráfico sem essa análise social pode levar a crer que é um problema que pode ser resolvido apenas com uma medida legal para o traficante. O entendimento dessa cadeia de fatores e a assistência adequada para aqueles e aquelas que são identificados como vítimas são pressupostos mínimos para que o tráfico de pessoas seja encarado por um viés de direitos humanos.

---

221 - GAATW (Ed). *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights Around the World*. Bangkok: GAATW, 2007, p. 129.

222 - ASBRAD. *Metodologia de recepção e atendimento a mulheres e trans\* possíveis vítimas de tráfico de pessoas no universo de deportadas e inadmitidas recebidas pelo Posto de Atendimento Humanizado aos(as) Migrantes*. Guarulhos, 2009. Disponível em <[www.asbrad.com.br/conteúdo/Metodologia.pdf](http://www.asbrad.com.br/conteúdo/Metodologia.pdf)>. Acesso em 20/07/2012.



## Considerações Finais

A migração feminina não parte de um modelo uniforme de representação da mulher. Ainda que definidas pelo sexo, as mulheres migrantes são mais do que uma categoria biológica, elas existem socialmente e compreendem pessoas do sexo feminino de diferentes idades, de diferentes situações familiares, pertencentes a diferentes classes sociais, nações e comunidades. Não são somente “mulheres”, mas também mães, irmãs, filhas, esposas, sobrinhas, que fazem a primeira etapa de um projeto da família, para criar as raízes no país de destino.

As mulheres que imigram possuem condições familiares distintas. Muitas são solteiras, outras casadas; algumas vão com a ajuda de familiares que facilitam a sua ida, e ainda há aquelas que migram devido a problemas nas relações familiares. E essa decisão de migrar muitas vezes não é uma decisão individual, às vezes é estratégia de um projeto familiar.

As dificuldades e o confronto com uma sociedade diferente ajudam a compor essa nova identidade, levando em conta a pluralidade de fatores identitários, que recebe influências do meio em que essas migrantes se encontram, em um processo de fusão cultural.

Suas identidades estão em transformação, assim como as oportunidades que aparecem ao mudarem paradigmas. Mantendo sua bagagem cultural, social e étnica, suas vidas são modeladas por diferentes regras sociais e costumes, em um meio ao qual se configuram crenças e opiniões decorrentes de estruturas de poder. Ao formar essa nova forma de representação, enriquecem a sua cultura original com a do país de acolhida e se instrumentalizam para obter o reconhecimento e a integração necessárias do objetivo migratório.

Essas mudanças também têm que estar na agenda daqueles que pensam sobre a migração, sejam organismos governamentais ou não governamentais, com o intuito de proporcionar uma migração segura. Esta pressupõe o reconhecimento de que a migração é uma característica da economia global.

Saber sobre seus direitos no país de destino pode ser um instrumento para que as pessoas façam escolhas. Com informações necessárias e proteção adequadas, a migração pode ser uma opção valiosa e lucrativa tanto para as pessoas como também para os países de destino.

## Referências Bibliográficas

ASBRAD. **Metodologia de Recepção e Atendimento a Mulheres e Trans\* Possíveis Vítimas de Tráfico de Pessoas no Universo de Deportadas e Inadmitidas Recebidas pelo Posto de Atendimento Humanizado aos/às Migrantes**. Guarulhos, 2009. Disponível em <[www.asbrad.com.br/conteúdo/Metodologia.pdf](http://www.asbrad.com.br/conteúdo/Metodologia.pdf)>. Acesso em 20/07/2012.

BAENINGER, Rosana; PATARRA, nº L. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica: Brasil no Mercosul. In: CANALES, Alejandro I (Org). **Panorama actual de las migraciones en America Latina**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006, v. 1.

\_\_\_\_\_; SOUCHAUD, Sylvain. Vínculos Entre a Migração Internacional e a Migração Interna: o Caso dos Bolivianos no Brasil. **Taller Nacional sobre “Migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y politiquas”**. Brasília, 2007.

CASTELLANOS, Patricia Cortés. **Mujeres Migrantes de América Latina y el Caribe: Derechos Humanos, Mitos y duras realidades**. Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2005.

CERRUTTI, Marcela. Gender and Intra-Regional Migration in South America. United Nations Development Programme, Human Development Research Papers 2009/12.

COMISSÃO NACIONAL de POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS E MIGRAÇÕES E MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil Migratório do Brasil 2009**. OIM Publications, 2010.

ECLAC 2006. **International Migration**. Latin America and the Caribbean Demographic Observatory. Santiago de Chile: United Nations, ECLAC.

EHRENREICH, Barbara; HOCHSCHILD, Arlie Russel. **Global Women: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy**. New York: Henry Holt

and Company, 2002.

ENGLE, Lauren B. **The World in Motion**: Short Essay on Migration and Gender. Geneva: IOM, 2004.

GAATW (Ed). **Working Paper Series**. Beyond Borders: Exploring Links Between Trafficking and Migration. Bangkok: GAATW, 2010.

\_\_\_\_\_. **Collateral Damage**: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights Around the World. Bangkok: GAATW, 2007.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. RJ: DP&A, 2006.

ILLES, Paulo.; TIMÓTEO, Gabriela. L. S.; PEREIRA, Eliana. S. Tráfico de Pessoas Para Fins de Exploração do Trabalho na Cidade de São Paulo. **Cadernos Pagu**, nº 31.

LESSER, Jeffrey. **A Negociação da Identidade Nacional: Imigrantes, Minorias e a Luta pela Etnicidade no Brasil**. Trad. Patrícia de Queiroz C. Zimbres. SP: Editora da UNESP, 2001.

NOVAES, Marina M. Conferência: **'Negotiating Rights at the Workplace'**. GAATW International Members Congress and Conference (IMCC). Julho 2010, Bangkok, Tailândia.

PARREÑAS, Rhacel Salazar. **Servants of Globalization**: Women, Migration, and Domestic Work. Londres: Stanford University Press, 2001.

PIOVESAN, Flavia. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. **Sur, Rev. Int. Direitos Humanos**, vol. 1, nº 1, São Paulo, 2004.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2009**. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humanos. Nova Iorque. 2009.

PRADO, Maria Ligia C. **Em Busca da Participação Política das Mulheres nas Lutas pela Independência da América Latina**. Revista Brasileira de História, São Paulo, nº 23/24, 1992.

RODRIGUEZ, Gabriela P. **Derechos Humanos de los Migrantes**. Informe Presentado a la Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, Nova York, Naciones Unidas.

ROSAS, Carolina. **¿Migras tú, migro yo o migramos juntos?** Los condicionantes de género en las decisiones migratorias de parejas peruanas destinadas en Buenos Aires. Artigo apresentado na IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Huerta Grande, Córdoba, 31 de Outubro a 2 de Novembro, 2007.

SALA, Gabriela Adriana; CARVALHO, José Alberto Magno de. **A Presença de Imigrantes de Países do Cone Sul no Brasil: Medidas e Reflexões**. Rev. Bras. Estud. Popul. [online]. 2008, vol. 25, nº 2. ISSN 0102-3098. Disponível em <dx.doi.org/10.1590/S0102-30982008000200006>. Acesso em 14/05/2012.

SANTOS. Boaventura Sousa. Por Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Lua Nova, Revista de Cultura Política**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; BAGANHA, Maria Ioannis. **Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual**. Projecto CAIM – Cooperação. Acção. Investigação. Mundivisão. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES), 2007.

SARLO, Beatriz. **Mulheres, História e Ideologia**. Paisagens Imaginárias. SP: Edusp, 2005.

SASSEN, Saskia. **Contrageografias de la Globalización**. Género y Ciudadanía en los Circuitos Transfronterizos. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. SP: Edusp, 1998.

\_\_\_\_\_. O Retorno: Elemento Constitutivo da Condição do Imigrante. Travessia – **Revista do Migrante**, São Paulo, Centro de Estudos Migratórios, nº 1, especial, janeiro 2000. Disponível em <portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMIDF7B2EE1D60D4405F80C9C91D4EA12FC3PTBRNN.htm>.

Acesso em 21/06/2012.

SILVA, Sidney Antonio da. **Bolivianos em São Paulo**: entre o sonho e a realidade. Estud. av. [online]. 2006, vol. 20, nº 57, p. 157-170. ISSN 0103-4014. Disponível em <[dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200012](http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200012)>.

UNFPA. **State of World Population 2006**. A Passage to Hope: Women and International Migration. Disponível em <[www.unfpa.org/swp/2006/](http://www.unfpa.org/swp/2006/)>. Acesso em 29/04/2012.

\_\_\_\_\_. **State of World Population 2011**: People and Possibilities in a World of 7 Billion. Disponível em <[www.unfpa.org/swp/2011](http://www.unfpa.org/swp/2011)>. Acesso em 09/05/2012.

\_\_\_\_\_. **State of World Population 2011**: People and Possibilities in a World of 7 Billion. Disponível em <[www.unfpa.org/swp/2011](http://www.unfpa.org/swp/2011)>. Acesso em 09/05/2012.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Estatuto do Estrangeiro ou Lei de Imigração?** In: Le Monde Diplomatique Brasil. Agosto de 2010.

ZLOTNIK, Hania. **The Global Dimensions of Female Migration**. Migration Information Source. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Disponível em <[www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=109](http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=109)>. Acesso em 09/05/2012.

OSO CASAS, Laura. **Movilidad Laboral de las Mujeres Latinoamericanas en España y Empresariado Étnico**. Madrid: Iepala editorial, 2010, p. 33-46. In: Familias, Niños, Niñas y Jóvenes Migrantes: Rompiendo Estereotipos.



# 18. O MERGULHO DA ÁGUIA DO OCEANO: AFIRMAÇÃO TERMINOLÓGICA DO TRABALHO ES CRAVO COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO

***Gustavo Seferian Scheffer Machado***<sup>223</sup>

*Desce do espaço imenso, ó águia do oceano!  
Desce mais... inda mais... não pode olhar humano  
Como o teu mergulhar no brigue voador!  
Mas que vejo eu aí... Que quadro d'amarguras!  
É canto funeral!... Que tétricas figuras! ...  
Que cena infame e vil... Meu Deus! Meu Deus! Que horror!"*  
(Castro Alves, O Navio Negreiro)

---

223 - Bacharel em Direito e mestre em Direito do Trabalho pela FDUSP. Bacharelado em História pela FFLCH-USP. Advogado trabalhista.



## Introdução

Escravidão não é mazela do passado.

Muito embora a permanência da exploração do trabalho escravo enquanto forma de produção seja patente,<sup>224</sup> notamos um esforço — ou omissão cínica e proposital — da doutrina e institucionalidade jurídicas de negar terminologicamente sua existência. A forma mais predatória e voraz de exploração da força de trabalho acaba, pois, sendo escamoteada pelo léxico corrente, deixando de existir na aparência formal, muito embora subsista estruturalmente.

Em que pese considerem-se inseridas no chamado “trabalho escravo contemporâneo” situações de violação a liberdades burguesas do trabalhador, seja pela impossibilidade de locomoção, pela redução a situações degradantes de labor, ou pela opressão, ameaças e agressões, não é dado no campo jurídico e institucional o tratamento apropriado para a temática, sendo hegemônico o discurso de que a questão do escravo é resumida aos casos em que o indivíduo é subjugado à condição de *res*, reduzindo-se a mera propriedade de outrem.

“Condição análoga à de escravo”, “trabalho compulsório”, “forçado”, “obrigatório”, “servil”: são diversas as chicanas utilizadas na terminologia técnico-jurídica para não afirmar o vergonhoso<sup>225</sup> e inescandível problema social, que acompanha as construções socioeconômicas humanas há longa data e que, sob o jugo do capitalismo contemporâneo, também se mostra presente e necessário, ainda que em contornos repaginados.

Nossa vontade de enfrentar esta problemática nasce com o grande desconforto a nós causado cada vez que lemos ou ouvimos um desses termos. A gana por trazer uma alternativa teórica para essa “barreira” de sentidos tomou força ainda maior com o golpe da palavra dado por Castro Alves. Em nossa enésima leitura do seu *O Navio Negreiro*, as figurações do poeta dos escravos e oprimidos nos deu uma nova e romântica forma de ilustrar o problema, que

224 - Essa constatação não se dá apenas por parte do estudioso do tráfico de pessoas ou do contemporâneo mundo do trabalho, sendo diversos os casos de amplo conhecimento geral e midiático. São os exemplos recentes, no Brasil, dos trabalhadores terceirizados de diversos varejistas da indústria têxtil, dos obreiros de obras do PAC, trabalhadores do campo no interior de São Paulo, Bahia e Pará e trabalhadores e trabalhadoras dos fornos de carvão em todo o país.

225 - É justamente enquanto vergonha — palavra que carrega grande carga de sentido moral, para não dizer religiosa — que a OIT promoveu campanha de combate à escravidão no Brasil. Vergonha histórica que deve ser reafirmada, pela insuficiência dos esforços públicos para superação do problema.

aliadas à teoria marxista — da qual somos tributários — darão corpo à nossa crítica proposta.

Dessa forma, nosso artigo tem por fim ressaltar a importância da afirmação do trabalho escravo enquanto tal — sem construções terminológicas furtivas e irreais — como meio efetivo para promoção de seu enfrentamento. Para tanto, tomamos por referência crítica os textos legais, convencionais ou institucionais que servem de base às políticas públicas de enfrentamento ao trabalho escravo e tráfico de trabalhadores escravizados no Brasil, e servimo-nos da crítica da economia política para elaboração do presente escrito, que não se pretende exaustivo, mas apenas uma investigação preliminar acerca de temática que guarda grande relevância na atualidade, principalmente no que concerne a afirmação dos direitos humanos e na crítica ao projeto de desenvolvimento encampado no Brasil.

Passemos, então, à nossa proposta

### **O Raio de Sol: o Trabalho Escravo Contemporâneo a Partir da Crítica da Economia Política**

Pensamos que o primeiro passo que deve ser dado em nossa investigação concerne à abordagem do trabalho escravo contemporâneo que pode ser feita com espreque na crítica da economia política, bem como ao tratamento dado pela tradição marxista às formas e modos de produção.

Nosso escrito inicia-se com uma frase taxativa: a escravidão existe na contemporaneidade. Mas com que tamanha confiança e propriedade podemos afirmar isso? Ainda mais em um momento histórico em que o simples mencionar da palavra “escravo” cria repulsa na maior parte da humanidade, que navios negreiros não mais são interceptados no alto oceano — ao menos não com tamanha frequência! — e que feiras livres com homens e mulheres acorrentados não acontecem nos centros das cidades? A resposta nos é dada pela leitura social promovida pela crítica da economia política.

Em um dos mais notórios capítulos dos seus *Grundrisse*, “Formas que precederam a produção capitalista”,<sup>226</sup> Marx nos revela que o modo de produção

---

226 - MARX, Karl. *Grundrisse*. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. SP: Boitempo, 2011, p. 388-423.

capitalista,<sup>227</sup> em que pese a necessidade de universalização da exploração da força de trabalho de indivíduos livres por meio de contratação assalariada, comporta a existência de distintas formas de produção e exploração da força de trabalho em seu bojo, e sobre estas exerce sua hegemonia. O mesmo pode se extrair de passagem daquele que talvez seja o mais conhecido e mal interpretado de seus textos econômicos, a *Introdução à Crítica da Economia Política*:

Em todas as formas de sociedade se encontra uma produção determinada, superior a todas as demais, e cuja situação aponta sua posição e influência sobre as outras. É uma luz universal de que se embebem todas as cores, e que as modifica em sua particularidade. É um éter especial, que determina o peso específico de todas as coisas emprestando relevo a seu modo de ser.<sup>228</sup>

Comportam-se aos olhos de Marx, portanto, formas distintas, simultâneas e dialeticamente integradas do trabalhador se relacionar às condições objetivas de seu trabalho em uma mesma sociedade, a denotar também distintas formas de “reprodução do indivíduo nas relações determinadas com sua comunidade e nas quais ele constitui a base da comunidade”,<sup>229</sup> ainda que haja a hegemonia de uma forma produtiva específica sobre as demais.

Essa leitura conduziu a uma série de análises econômicas, sociais e políticas que restaram consagradas no curso do último século. Uma das mais relevantes construções — para não se dizer a de maior importância, como opinamos ser — é a do *desenvolvimento desigual e combinado*, de Leon Trotsky. Arvorando-se nessas passagens, na “ortodoxia”<sup>230</sup> marxista e em

227 - Cumpre ressaltar, porém, que essa integração dialética entre diversas formas de produção, hegemônicas por uma forma específica e dominante, não é exclusividade do presente momento histórico. Esclarece Alexandre de Freitas Barbosa, por exemplo, ao versar sobre o caso brasileiro, que “o pagamento de salários existia na colônia”, muito embora fosse o sistema escravocrata então hegemônico, “podendo ser encontrado mesmo no século XVI, para os trabalhadores especializados e como forma de recrutamento da mão de obra indígena quando a escravização fora parcialmente restringida, após a legislação de 1570, sob influência dos jesuítas” (A formação do mercado de trabalho no Brasil. SP: Alameda, 2008, p. 44).

228 - MARX, Karl. Para a Crítica da Economia Política; Salário, Preço e Lucro; O Rendimento e suas Fontes. Trad. Edgard Malagodi, Leandro Konder, José Arthur Giannotti e Walter Rehfeld. SP: Abril Cultural, 1982, p. 18.

229 - MARX, Karl. Grundrisse, p. 397.

230 - O termo “ortodoxo” é aqui usado na sua acepção lukácsiana. O teórico húngaro, em contraponto às posições hegemônicas firmadas nas Segunda e Terceira internacionais, vai em História e Consciência de Classe partir de estudos sobre Rosa Luxemburgo para atrelar a “ortodoxia marxista” ao método materialista-dialético, e não a uma ou outra leitura dos textos do teórico-político de Trier. A profundidade e relevância da reflexão é tamanha que nem mesmo no famoso prefácio crítico à obra, feito em 1967 e em que revisita seu HCC quase na íntegra, colocou em xeque essas afirmações sobre a “ortodoxia marxista”. Permitimo-nos trazer, ainda que em longa citação, excerto que deixa clara sua construção: “A falta de acordo parecia reinar no campo ‘socialista’ quanto à questão de saber quais são as teses que constituem a quintessência do marxismo e, por conseguinte, quais são aquelas que ‘podem’ ser contestadas ou até mesmo rejeitadas, sem que percamos

detido estudo histórico e social de um país periférico do capitalismo – no caso, a Rússia –, promoveu um contraponto à visão do desenvolvimento histórico em moldes político-econômicos etapistas, deterministas e mecanicistas, frutos de equivocada e adialética leitura não só da já mencionada *Introdução*, como também de outros textos de Marx e Engels elevados à condição de canônicos.<sup>231</sup> Ainda que o marxismo tido por “oficial” exercesse hegemonia global, seja na sua leitura social-democrata ou estalinista – correspondentes, respectivamente, às Segunda e Terceira Internacionais Comunistas –, a lei do desenvolvimento desigual e combinado exerceu forte influência no pensamento crítico contemporâneo, em especial nos países da América Latina, não sendo o Brasil exceção.<sup>232</sup>

De acordo com Michael Löwy, Trotsky pôde conceber a teoria do desenvolvimento desigual e combinado no contexto de “ascensão do capitalismo a um sistema mundial”. É nesse momento de maturidade do capitalismo imperial – ocorrido muito após o falecimento de Marx, a impossibilitar uma avaliação concreta da situação pelo materialista-dialético primevo – que “a história mundial torna-se uma totalidade concreta (contraditória) e as condições do desenvolvimento social e econômico conhecem uma mudança qualitativa” em graus distintos, em diversos lugares do mundo.<sup>233</sup>

É com esse superlativo avanço técnico, social e econômico havido nos países centrais do capitalismo que “as sociedades menos desenvolvidas têm a possibilidade, ou, mais exatamente, são obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias [de desenvolvimento técnico

---

o direito ao título de ‘marxistas ortodoxos’. Como consequência, a interpretação escolástica de frases e citações de obras antigas, em parte ‘ultrapassadas’ pela pesquisa moderna, passou a ser considerada cada vez mais como ‘não científica’. Além de atribuir a essas frases um caráter bíblico e de ver nelas um monte de verdade, tal interpretação não se entregava ‘imparcialmente’ aos estudos dos ‘fatos’. Se a questão fosse realmente colocada desse modo, a resposta mais apropriada seria, por certo, um sorriso de piedade. Mas a questão não é tão simples e jamais o foi. Suponhamos, pois, mesmo sem admitir, que a investigação contemporânea tenha provado a inexactidão prática de cada afirmação de Marx. Um marxista ‘ortodoxo’ sério poderia reconhecer incondicionalmente todos esses novos resultados, rejeitar todas as teses particulares de Marx, sem, no entanto, ser obrigado por um único instante, a renunciar à sua ortodoxia marxista. O marxismo ortodoxo não significa, portanto, um reconhecimento sem crítica dos resultados da investigação de Marx, não significa uma ‘fé’ numa ou noutra tese, nem a exegese de um livro ‘sagrado’. Em matéria de marxismo, a ortodoxia se refere antes e exclusivamente ao método” (LUKÁCS, Georg. *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. Trad. Rodnei Nascimento, SP: Martins Fontes, 2003, p. 63-64).

231 – É o caso, por exemplo, das leituras deterministas feitas do Manifesto Comunista, bem como de algum etapismo presente nas obras de Friederich Engels.

232 – Para uma análise mais aprofundada da temática, DEMIER, Felipe. A lei do desenvolvimento desigual e combinado de León Trotsky e a intelectualidade brasileira: breves comentários sobre uma relação pouco conhecida. Anais do V Colóquio do CEMARX – Unicamp. Disponível em <[www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao3/Felipe\\_Demier.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao3/Felipe_Demier.pdf)>.

233 – LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. Revista Outubro, nº 1, p. 76.

e econômico]”.<sup>234</sup> Desta forma, por mais que não haja em determinado país periférico na ordem do capital o desenvolvimento tecnológico e econômico em diversos setores produtivos, ele acaba forçado pela universalização do capitalismo a assimilar avanços técnicos e produtivos pontuais em alguns campos, sem que haja o desenvolvimento de etapas intermediárias de seu desenvolvimento. Essa chave de desenvolvimento leva, nas palavras de Trotsky, a uma necessidade de repensar em moldes particulares as dinâmicas políticas nestes países:

Os países coloniais e semicoloniais são, por sua própria natureza, países atrasados. Mas esses países atrasados vivem nas condições do domínio mundial do imperialismo. Por isso o seu desenvolvimento tem um caráter combinado: reúne em si as formas econômicas mais primitivas e a última palavra da técnica e da civilização capitalistas. É isso que determina a política do proletariado dos países atrasados: ele é obrigado a combinar a luta pelas tarefas mais elementares da independência nacional e da democracia burguesa com a luta socialista contra o imperialismo mundial. Nessa luta, as palavras de ordem democráticas, as reivindicações transitórias e as tarefas da revolução socialista não estão separadas em épocas históricas distintas, mas decorrem imediatamente umas das outras.<sup>235</sup>

A situação brasileira se enquadra à perfeição na referida teoria trotskista. No curso da história do Brasil — país que, como sabemos, permanece na periferia do capitalismo global, a despeito dos falaciosos discursos que cada vez mais tomam corpo na atualidade —, são infindáveis os exemplos em que nos levam a essa conclusão.

A incorporação técnico-produtiva em nosso território nacional dá seus primeiros passos no período colonial, ainda que não se possa falar na existência de um capitalismo globalizado e imperialista naquele momento. A instalação de engenhos de açúcar e a utilização de instrumentais para extração vegetal e mineral trazidos pelos colonizados eram desconhecidos pelos nativos indígenas e escravos africanos que para cá foram trazidos. de todo jeito, este aparato foi utilizado no processo de exploração de sua força de trabalho, promovendo-se

---

234 - Idem, p. 77.

235 - TROTSKY, Leon. Programa de Transição. Disponível em <[www.quarta-internacional.org/spip.php?article55](http://www.quarta-internacional.org/spip.php?article55)>. Acesso em 19/08/2012.

a assimilação completa dessas técnicas nos espaços em que os colonizadores promoviam sua exploração. Esses espaços produtivos conviviam, dialeticamente relacionados, com os ambientes de sociabilidade e produção dos indígenas aqui presentes, que se utilizavam de suas não tão “avançadas” técnicas e instrumentais nas suas manifestações laborais, sociais e culturais.

O tardio desenvolvimento industrial nacional também revela novo momento em que as contradições entre diversas formas de produção despontam, agora com maior conectividade com a teoria do desenvolvimento desigual e combinado. Em meados do século XIX e na virada para o século XX, ao mesmo tempo em que os escravos recém libertos e os imigrantes europeus instalados na área rural mantinham-se subjugados a relações de exploração da força de trabalho em moldes de servidão atrelada à terra — isso quando não permaneciam em situação de escravidão tal qual se dava antes de 1888 —, a industrialização e o assalariamento das relações de trabalho passava a ocupar espaço de maior relevo nas grandes cidades, como São Paulo, Recife, Rio de Janeiro e Salvador, ainda que saibamos que o capitalismo industrial passe a hegemonizar a organização produtiva nacional apenas na segunda metade do século vinte.

O desenvolvimento social e econômico nacional desdobrou-se sem promover alteração nesse quadro, que perdura na atualidade: hoje os grandes polos urbanos brasileiros, que condensam a maior parte da população nacional, revelam um avanço industrial equiparável a qualquer país central do capitalismo, com uso de modernas tecnologias produtivas e automação. Convivem esse setores avançados nas grandes e médias urbes — concentrados na exploração mineral, metalurgia e tecnologia — com formas de produção de todo atrasadas, que passam desde o trabalho precário e desassalariado da massa dos “prestadores de serviço” e autônomos, até as condições de fragilidade social que se inserem os terceirizados e escravizados urbanos. Isso tudo sem mencionar as mazelas vivenciadas pelos trabalhadores na produção agrícola nacional, que de um lado utiliza-se de maquinário e biotecnologia visando ao aumento de produtividade para exportação de *commodities*, e de outro revela um mundo em que os vínculos de trabalho precários são regra e não exceção, a condição de escravização pela terra ainda perdura e casos outros de escravidão, inclusive por multinacionais e grandes detentores de capitais,<sup>236</sup> são constantes.

---

236 - São os casos, por exemplo, da Bunge, Cargill e Archer Daniels Midland <[www.revistacidades.com.br/site.do?idArtigoRevista=322](http://www.revistacidades.com.br/site.do?idArtigoRevista=322)> e do bilionário Nenê Constantino <cf. <[www.reporterbrasil.org.br/clipping.php?id=298](http://www.reporterbrasil.org.br/clipping.php?id=298)>.



Desta feita, podemos afirmar que o fato de o Brasil — bem como outros países periféricos e centrais do capitalismo — possuir setores produtivos extremamente avançados tecnologicamente, servindo-se da exploração da força de trabalho assalariada para a expansão da acumulação, não impede a coexistência e permanência da forma de produção escravagista.

É dentro desses marcos que propomos uma nova avaliação dos referenciais terminológicos normativos, que dão o tom do combate ao trabalho escravo na ordem nacional e internacional.

### **O Denso Nevoeiro: Marcos Normativos e a Negação Terminológica**

Dado o contexto exposto, e justificada nossa posição que advoga a permanência da forma de produção escravista na contemporaneidade, passa a ser imprescindível referenciar o objeto de nossa crítica: os marcos institucionais e normativos que balizam o enfrentamento ao trabalho escravo na ordem internacional e no Brasil, revelando seu caráter de negação — ao menos na forma jurídica — da escravidão como forma de produção ainda existente na atualidade.

Abordando inicialmente os instrumentos internacionais — inclusive pelo seu “protagonismo” cronológico —, podemos inicialmente trazer à reflexão os termos da Convenção sobre a Escravatura, de 1926. Assinada em Genebra pelos membros da então Sociedade das Nações, o referido pacto trata especificamente da questão da escravidão e o tráfico de escravos, conceituando-os<sup>237</sup> e estabelecendo critérios para seu enfrentamento. É neste texto, porém, que aparece pela primeira vez em um ato normativo de maior importância o termo “trabalho análogo à escravidão”.<sup>238</sup> Associado a formas de trabalho forçado ou obrigatório ainda então admitidos em casos excepcionais na ordem internacional, mas que não se enquadrariam no conceito de escravidão

---

237 – São os termos de seu art. 1º:

“A los fines de la presente Convención se entiende que:

1. La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos.

2. La trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos”.

238 – Em seu art. 5º, diz: “Las Altas Partes contratantes reconocen que el recurso al trabajo forzoso u obligatorio puede tener graves consecuencias y se comprometen, cada una en lo que concierne a los territorios sometidos a su soberanía, jurisdicción, protección, dominio (suzeraineté) o tutela a tomar las medidas pertinentes para evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud”.



delineado no instrumento por inexistir uma relação formal de propriedade entre escravizador e escravizado, inaugura a Convenção o uso do termo, que servirá dali em diante para escamotear formalmente a existência do problema da escravidão.

Poucos anos após a promulgação da Convenção sobre a Escravatura, é assinada também em Genebra a Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Formulada em 1930 — isto é, em período em que o capitalismo enfrentava uma de suas mais intensas crises —, trata explicitamente das temáticas do combate ao “trabalho forçado ou obrigatório”.

Ainda admitindo situações excepcionais em que o trabalho escravo poderia ser tolerado,<sup>239</sup> que foram posteriormente revisitadas, os termos da referida Convenção 29 são claros ao apontar, logo no art. 1º, 1, seu *telos* maior:

1. Todo País-Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar esta Convenção compromete-se a *abolir a utilização do trabalho forçado ou obrigatório*, em todas as suas formas, no mais breve espaço de tempo possível.

Para todos os fins, conceitua a supracitada Convenção que a “expressão trabalho forçado ou obrigatório compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”.<sup>240</sup> Não precisamos nos esforçar muito para notar que o “trabalho forçado ou obrigatório” a que se faz menção no texto da Convenção 29 não é outra coisa que não o trabalho escravo, como se estabeleceu no curso da história econômica mundial e como se revela na contemporaneidade.

A construção discursiva consubstanciada no artigo transcrito denota a pretensão dos países signatários da convenção, que é a defesa da exploração da força de trabalho “livre”, necessidade maior do sistema de metabolismo social do capital.<sup>241</sup> Sob a lógica liberal, sem a possibilidade de o obreiro vender

239 - Os termos da Convenção 29 da OIT não deixam dúvida do caráter condescendente do instrumento para com o uso do “trabalho forçado ou obrigatório” por entes estatais em um período de transição de 5 anos contados de sua promulgação (arts. 1º, 2 e 3 da referida Convenção). Demais disso, admite ainda o trabalho compulsório nos casos de condenação judicial, obrigações civis e militares ou situações emergenciais (art. 2º, 2 e alíneas, da Convenção 29), no caso de impossibilidade de obtenção de mão de obra livre (art. 9º, c, da Convenção 29) e nos casos de exigência a título de imposto (art. 10º da Convenção mencionada à exaustão).

240 - Convenção 29, art. 2º, 1.

241 - Os marcos ideológicos em que se estabelece a Convenção 29 são claros. Trata-se de uma desesperada tentativa de reafirmar os cânones liberais que davam o tom do capitalismo desde meados do século XIX e que se mostraram insuficientes

sua força de trabalho a quem bem entender, e pelo preço que livremente as partes — tomadora e vendedora desta particular mercadoria — ajustarem, o capitalismo não subsistiria. Sem a existência de um exército de reserva no mercado de trabalho, mais importante ainda que a extração da mais-valia absoluta dos escravizados, de idêntica forma o capitalismo viria a sucumbir. Não por outra razão os termos da referida Convenção 29 demonstram, sobretudo, uma “regulamentação” do trabalho escravo que ainda se perpetuava em todo mundo, pontuando limites etários, de gênero, e suas modalidades “admissíveis”, sinalizando que a saída única para esta mazela — e solução também da aguda crise que passava o capitalismo global — era a salvaguarda do trabalho “livre” a todos e todas.

A revisitação do tratamento “regulamentador” dado ao trabalho escravo na ordem internacional só virá no ano de 1957, com a Convenção 105 da OIT. Já em seu art. 1º,<sup>242</sup> aponta a imprescindibilidade de abolição “imediate e completa” do “trabalho forçado ou obrigatório”— inclusive daquelas formas toleradas ainda em 1930, quando da elaboração do texto da Convenção 29. Porém, não faz menção alguma em seu corpo normativo à escravidão.

A ausência de menções ao trabalho escravo na Convenção 105 da OIT deve-se, em parte, à abordagem historicamente dada nos instrumentos daquele órgão internacional, mas, sobremaneira, recebe influência de documento de grande importância assinado na ONU pouco antes de sua redação, qual seja, a Convenção suplementar sobre a abolição da escravidão, o tráfico de escravos e as instituições e práticas análogas à escravidão, de 1956.

Esse documento, apesar de ainda fazer menção ao termo escravidão — em referência à Convenção sobre a Escravatura de 1926, bem como na trilha do art. IV da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>243</sup> —, dá prevalência

---

para superar a até então mais grave crise que o capitalismo global havia passado. Não se trata aos nossos olhos, pois, de texto normativo que vise abolir o trabalho escravo. Tanto é verdade que à escravidão, especificamente, nem ao menos faz menção.

242 - “Art. 1º Todo País-Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar esta Convenção compromete-se a abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório e dele não fazer uso:

a) como medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente;  
b) como método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico;  
c) como meio de disciplinar a mão de obra;  
d) como punição por participação em greves;  
e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa”.

243 - “Art. IV. Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas”.

ao trato às formas de trabalho “análogas à de escravo”, sendo suas vítimas conceituadas como “pessoas em condição servil”.<sup>244</sup> Seja pela dimensão do espaço dedicado à questão, seja por conta da posição topológica que assume no instrumento, notamos que as práticas “servis” são o objeto central aqui tratado. Não podemos deixar de observar, todavia, que as formas de “servidão” objetivadas no art. 1º da referida Convenção — a servidão por dívidas, a servidão da terra, a servidão machista do lar e do casamento e a servidão infantil — também são casos historicamente atrelados à escravidão, mas que ganham contornos menos asquerosos frente à eleição terminológica da Convenção 105.

Esse não é entendimento que se limita a documentos que a nós são historicamente distantes, cronologicamente, O mesmo tratamento é dado na recente Convenção 182, da OIT, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 178, de 14/12/1999, e promulgada por meio do Decreto 3.597, de 12/09/2000.<sup>245</sup> O instrumento, que trata das “piores formas de trabalho infantil”, pontua a questão do trabalho escravo, mas não sem reafirmar o engodo do “trabalho análogo ao de escravo”.<sup>246</sup> Da mesma forma, as recentes políticas conduzidas pela OIT em sua “Aliança Global contra o trabalho forçado” denotam a prevalência do uso de termos furtivos em detrimento do “trabalho escravo”, em que pese

---

244 - de acordo com o art.7º, b, da Convenção, pessoas em condição servil são aquelas pontuadas no art. 1º do referido instrumento, que assim dispõe:

“Artículo 1. Cada uno de los Estados-Partes en la Convención adoptará todas aquellas medidas legislativas o de cualquier otra índole que sean factibles y necesarias para lograr progresivamente y a la mayor brevedad posible la completa abolición o el abandono de las instituciones y prácticas que se indican a continuación, dondequiera que subsistan, les sea o no aplicable la definición de esclavitud que figura en el artículo 1 del Convenio sobre la Esclavitud, firmado en Ginebra en 25 de septiembre de 1926:

a) La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios;

b) La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición;

c) Toda institución o práctica en virtud de la cual:

i) Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas;

ii) El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera;

iii) La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona;

d) Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven”.

245 - Os termos da referida Convenção de 1956 foram integralmente internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto 58.563 de 1º/06/1966. Da mesma forma o foram as Convenções 29 e 105 da OIT, por meio, respectivamente, dos Decretos 41.721, de 21/07/1957, e 58.822, de 14/07/1966.

246 - “Art. 3º: Para os fins desta Convenção, a expressão as piores formas de trabalho infantil compreende: a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados”.

a conceituação de “trabalho forçado” em âmbito internacional aplicar-se à perfeição nas situações de escravidão contemporânea.<sup>247</sup>

Em nada divergem os contornos dados ao problema do trabalho escravo pelos instrumentos normativos e políticas institucionais em âmbito nacional. A reboque da terminologia hegemônica na tratativa da questão, aborda o legislador brasileiro de maneira idêntica a problemática, quando não de forma ainda mais ideológica e liberal, a negar a forma de produção enquanto tal.

Sem fazer menção à Lei 3.353, de 13/05.1888 — a famosa Lei Áurea, que em dois artigos e nem duas dezenas de palavras tentou fazer crer a extinção do problema social e econômico mais grave da história do Brasil<sup>248</sup> —, bem como aos instrumentos normativos que a antecederam, que sempre levaram em conta a questão da escravidão como problema existente e não se furtaram ao uso do terminologia apropriada, cumpre pontuar que os textos institucionais nacionais no século XX e XXI demonstram o tratamento inapropriado da questão do trabalho escravo.

A título de exemplo, podemos mencionar o Código Penal brasileiro, quiçá o texto normativo pátrio de maior importância para tratamento da questão. Em sua redação original, dada pelo Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, traz em seu art. 149 a seguinte previsão:

“Redução a condição análoga à de escravo

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo:

Pena - reclusão, de dois a oito anos”.

Nem mesmo com as alterações promovidas em sua redação pela Lei 10.803/2003<sup>249</sup> - que expandiu o entendimento do que seria a redução

247 - A prevalência - bem como a imprecisão terminológica, que dá caráter contraditório ao documento - é flagrante na declaração que lança a referida “Aliança” (cf. <[www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio/declaracao\\_somavia.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio/declaracao_somavia.pdf)>), bem como do relatório global de indicadores sobre trabalho forçado, em que nenhuma vez é feita menção à escravidão (cf. <[www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio/indicadores.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio/indicadores.pdf)>).

248 - O conteúdo de seus únicos dois artigos transcrevemos aqui na íntegra: “Art. 1º É declarada extinta desde a data desta Lei a escravidão no Brasil. Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário”.

249 - A partir da promulgação da referida Lei 10.803/2003 passou o art. 149, do Código Penal a ter a seguinte redação: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos

de alguém a “condição análoga à de escravo”, assimilando-a ainda mais ao conceito consagrado de trabalho escravo contemporâneo —, passou-se a dar tratamento apropriado à questão. Nada muda no novo projeto de Código Penal,<sup>250</sup> que em seu art. 150 apenas majora a pena mínima de prisão pelo crime, de dois para quatro anos, bem como estende o enquadramento no tipo penal à conduta da pessoa que força ou coage o trabalhador a adquirir mercadorias de um estabelecimento específico com fim de perpetuação da escravidão por dívidas,<sup>251</sup> o histórico *truck system*.

O sopro de esperança para a afirmação terminológica do trabalho escravo veio com a recente aprovação da PEC 438/2001, ou a PEC do Trabalho Escravo, que dá nova redação ao art. 243 da Constituição da República. Em que pese a menção explícita ao trabalho escravo, a sua leitura sistemática não promove grande avanço, em especial quando confrontamos com a legislação penal pátria. de toda sorte, é um avanço a se comemorar, esperando que se espraie o uso do termo a partir de tal marco.

O arcabouço normativo hegemônico, porém, leva ao propagar da terminologia e o negar do trabalho escravo nas políticas públicas e textos institucionais brasileiros. É o caso, inclusive, dos louváveis Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo. Em que pese afirmarem, terminológica e praticamente, o necessário embate ao trabalho escravo, acabam por se sujeitar ao uso do termo “condições análogas à de escravo” em diversas de suas formulações, como na sua apresentação<sup>252</sup> e ao versar sobre as propostas de alteração legislativa para promoção do combate à escravidão no Brasil.<sup>253</sup>

---

ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I – contra criança ou adolescente; II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

250 – Nas duas menções à temática constantes no anteprojeto formulado pela “Comissão de Juristas Para a Elaboração de Anteprojeto de Código Penal, criada pelo Requerimento nº 756, de 2011, do Senador Pedro Taques, aditado pelo de nº 1.034, de 2011”, do Senador José Sarney, a abordagem é idêntica. Em primeiro lugar, o art. 56 do referido anteprojeto – hoje em tramitação no Senado – faz menção, em seu inciso IX, ao crime de “redução à condição análoga à de escravo” como sendo hediondo, e, por sua vez, o art. 150 do mesmo instrumento legiferante tipifica o crime de “redução à condição análoga à de escravo”.

251 – São os termos da nova redação proposta: “Redução à condição análoga à de escravo: art. 150. Reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena – prisão, de quatro a oito anos, além da pena correspondente à violência e ao tráfico de pessoas. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; ou III – obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento ou as fornecidas por pessoa determinada, para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida”.

252 – BRASIL, Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, p. VII.

253 – É o que se extrai dos projetos legislativos (BRASIL, *Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo*, p. 37-40) e das propostas de alteração legal 6 e 7 trazidas no pacto: “6 – Incluir os crimes de sujeição de alguém à condição análoga à de

O mesmo vale para ações mais setorializadas, como o plano conduzido pelo INCRA.<sup>254</sup> Não se promovem ou propõem avanços necessários na tratativa legal da questão, imprescindível para um enfrentamento institucional incisivo do problema.

Não por outra razão o termo é reproduzido de forma indiscriminada em artigos, livros, teses acadêmicas e discursos políticos, que aqui dispensam menção frente à ampla disseminação do uso e à natureza do escrito. O que é certo, porém, é mesmo se sabendo que as alterações legais por certo não têm poder de promover mudanças sociais relevantes em termos de emancipação humana e ruptura com a lógica da exploração da força de trabalho — cabendo às práticas políticas uma busca por essas saídas —, cumpre à institucionalidade jurídica um relevante papel de transição na formação cultural, econômica, social e política, mas por não abordar a problemática em sua raiz acaba por esgotar suas já não tão grandes potencialidades.

Eis, pois, o objeto de nossa crítica em seu estado da arte.

### **O Mergulho da Águia do Oceano: Afirmção do Termo “Trabalho Escravo” e seu Combate Real**

Traçado nosso objeto formal de crítica, bem como nosso referencial teórico para promoção desta, questionamos: quais são os motivos que levam ao doutrinador, o teórico, o político e o jurista a negar o trabalho escravo em sua construção discursiva? A resposta não é simples, decerto, mas algumas considerações podemos aqui traçar.

O primeiro dos motivos que pensamos sirva de fundamento ao negar do trabalho escravo enquanto condição de opressão humana que perdura na contemporaneidade está na necessidade de afirmação da livre exploração da força de trabalho, que a ordem produtiva burguesa — que hoje exerce hegemonia — impõe e necessita.

---

escravo e de aliciamento na Lei dos Crimes Hediondos, alterar as respectivas penas e, alterar a Lei 5.889, de 8 de junho de 1973, por meio de Projeto de Lei ou Medida Provisória, conforme propostas em anexo.

7 - Aprovar a PEC 438/2001, de autoria do Senador Ademir Andrade, com a redação da PEC 232/1995, de autoria do Deputado Paulo Rocha, apensada à primeira, que altera o art. 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo” (idem, p. 14). No 2º Plano, as formulações aqui presentes foram apenas alteradas para as propostas 29 (p. 9) e 6 (p. 7), respectivamente. Neste também se mostra configurada a estagnação em termos legais e jurídicos pelo teor das propostas 58 (p. 12) e 63 (p. 13).

254 - Cf. Plano MDA/INCRA para erradicação do trabalho escravo.



Como já pontuamos, essa necessidade por certo serviu de fundamento discursivo no momento de crise aguda do capitalismo global em que a Convenção 29 da OIT foi assinada, mas serve de lastro ao discurso de negação do trabalho escravo até o presente momento. É o que notamos, por exemplo, na já mencionada Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XXIII, que pontua que “todo ser humano tem direito ao trabalho” e que, junto a isso, goza também do direito “à livre escolha de emprego”, salvaguardadas as condições mínimas de dignidade humana no posto de trabalho.

Ainda que não se tenha afirmado uma lógica liberal purista, de não intervenção completa nos pactos laborais — tal qual se sustentara nos idos do século XIX, e que algumas vozes anacrônicas da onda neoliberal tornam a reforçar —, o discurso social-democrata dos pós-guerras, em defesa do *welfare state*, permaneceu dentro da bitola de afirmação burguesa e capitalista. A lógica liberal pura passa por revisitação, mas os paradigmas centrais e o tratamento do sujeito de direito enquanto mônada no “Estado Democrático de Direito” perpetuaram-se.

Mostra-se, assim, a negação do trabalho escravo como um instrumento discursivo de afirmação de uma outra forma de produção, a capitalista. O capitalismo por certo superou revolucionariamente, e para melhor, o arranjo da produção em moldes escravocratas e servis. Ocorre que a escravidão perdura em alguma medida, e não é a negação formal ou o seu esconder institucional que levarão à sua superação material.<sup>255</sup>

No Brasil, a questão da afirmação da ordem econômica estabelecida recebe matizes distintos, haja vista a afirmação discursiva das políticas desenvolvimentistas — ainda que em marcos liberais e capitalistas — promovidas pelo desde os anos 1950. Atualmente, aliás, o negar o trabalho escravo enquanto condição existente mostra-se como questão de ordem primeira, inclusive por conta dos próprios órgãos públicos, na gana incansável de favorecer o crescimento econômico do país — a duras penas para a classe trabalhadora, e com grandes vantagens à burguesia nacional e estrangeira —, também acabarem sendo flagrados se utilizando de trabalhadores escravos.<sup>256</sup>

255 - Semelhante artifício foi usado no curso da Guerra Fria, em que a afirmação das liberdades burguesas mostrava-se como a única alternativa de organização produtiva possível no mundo moderno.

256 - A título de exemplo, mencionam-se as seguintes notícias: <[www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2059](http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=2059) e <[www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0809200907.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0809200907.htm)>.



Demais disso, encontra respaldo na crença na imediaticidade da eficácia legal — ainda que em referenciais abstratos. O fundamento positivista levaria a crer que, uma vez promulgada a lei e negada formalmente uma condição, deixaria esta de existir na superestrutura jurídica. Sabemos, porém, que, ainda que se tenha abolido formalmente a escravatura no Brasil, e tenha esta sido rechaçada formalmente em todo mundo, não é por isso que deixa de manter-se presente na materialidade, enquanto condição estrutural de exploração laboral.

Por fim, nos parece ainda mais grave a escolha terminológica dada pelo legislador brasileiro em 1940, quando da redação do Código Penal, que permanece incólume e sem perspectiva de alteração. Tal se diz por conta do termo “condição análoga à de escravo” negar, em essência e forma, a centralidade da relação laboral envolta na escravidão. Inicialmente, porque “condição” não pode se assemelhar a “trabalho”, independentemente do prisma pelo qual se objetiva a questão. Depois, porque o escravo, ou o sujeito em “condição análoga à de escravo”, mostra-se apenas como aquele colocado em situação de trabalho degradante ou com liberdades civis burguesas cerceadas. Tira-se a condição de radicalidade da relação, que é a de exploração da força de trabalho em patamares ainda mais desumanos que o trabalho assalariado, intoleráveis até mesmo na ordem produtiva capitalista.

Seja pela razão qual for, a escolha terminológica guarda em si fundamento ideológico. Todo discurso é carregado de ideologia. O nosso discurso, inclusive, não faz exceção. O que se pretende, porém, é buscar um discurso que, assumindo uma necessária posição de classe, aproxime-se à radicalidade necessária para a promoção de efetivas mudanças sociais, em prol de uma sociedade mais igualitária e justa. E por radical tomamos a acepção marxiana do termo, de tomar as coisas pela raiz, o problema humano pela em sua própria essência, que está nas relações sociais. Nada disso é possível a partir de um referencial de classe burguês.

O trabalho escravo não pode ser considerado apenas e tão-somente aquele em que formalmente um indivíduo torna-se propriedade de outrem, em que é legalmente coisificado. O trabalho escravo mostra-se presente em uma miríade de situações em que a coisificação humana perdura estruturalmente de forma explícita,<sup>257</sup> sem que haja chancela ou possibilidade legal para tanto. E

---

257 - Ainda que saibamos que a é parte inerente da alienação advinda do contrato laboral a reificação do indivíduo que

não só: ainda que vinculados a uma relação laboral assalariada, o que aos olhos da economia política não haveria como se enquadrar em escravidão, o cercear de liberdades — em especial de livre trânsito e deslocamento — e a exposição a condições degradantes de trabalho denotam hoje também o enquadramento no trabalho escravo contemporâneo.

O espectro da leitura do trabalho escravo deve ser visto de forma ainda mais ampliada a partir dos fatores históricos em que o Brasil se vê inserido. As relações de trabalho, em especial no campo, são herdeiras diretas dos métodos de exploração humana perpetrados no curso do período colonial. Não há que se falar em servidão em terras brasileiras. Nosso arranjo produtivo nunca foi feudal, na sua acepção europeia do termo. Os despojados que trabalham na terra, e que hoje vendem a única mercadoria que possuem, aquela única que goza da particularidade de produzir valor, são os mesmos escravos de outrora. São hoje também escravizados, mas a forma lhes tira essa condição. Há contrato, não título de propriedade. A alteração se dá na casca, a essência perdura.

O trabalhador escravo, ontem e hoje, representa uma classe, a classe dos oprimidos, que carrega consigo a tarefa histórica da luta pela transgressão da ordem estabelecida, visando seja essa reafirmada em marcos mais justos e igualitários. A posição de Castro Alves<sup>258</sup> acerca dessa tarefa histórica do escravizado se assemelha à de Marx, consagrada no *Manifesto Comunista*,<sup>259</sup> que vê a história humana como a história da luta de classes, entre opressores e oprimidos, nas suas mais diversas caracterizações sociais e históricas.

Castro Alves conseguiu propagar e popularizar os ideais abolicionistas a partir da exposição do caráter social e humano dos escravos. E o fez por meio de uma descoisificação lírica do oprimido.<sup>260</sup> Essa tarefa já foi cumprida em nosso momento histórico, ainda que caiba constante reafirmação. Cabe a nós,

---

vende sua força de trabalho, o objetificar-se em coisa se dá em marcos mais explícitos com o escravizado.

258 - “Há inicialmente em Castro Alves o sentimento da história como fluxo, e do indivíduo como parcela consciente deste fluxo. Por isso logrou uma visão larga e humana do escravo, que não é para ele apenas caso imediato a ser solucionado, mas símbolo de uma problemática permanente, termo e episódio do velo drama da alienação do homem, que ele sente, como bom romântico, em termos da luta perpétua entre o bem e o mal” (CANDIDO, Antonio. *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos 1750-1880*. RJ: Ouro sobre Azul, 2006, p. 584).

259 - Dali a clássica constatação de que “opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada” (MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *Manifesto Comunista*. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. SP: Boitempo, 2010, p. 40).

260 - “A idealização, porém, agindo no terreno lírico, permitiu impor o escravo à sensibilidade burguesa, não como espoliado ou mártir; mas, o que é mais difícil, como ser igual aos demais no amor, no pranto, na maternidade, na cólera, na ternura. Esta mesma idealização que já havia dado um penacho medievalesco ao índio, conseguiu impor a dignidade humana do negro graças à poetização da sua vida afetiva” (idem, p. 592).

porém, escancarar a realidade — e o direito deve ser um instrumental para tanto —, a fim de possibilitar a sensibilidade coletiva — do poder público, dos agentes privados e, como não, do senso comum — necessária para enfrentar o problema da escravidão, que perdura até os dias de hoje sem solução a contento. Sem enquadrarmos o problema de forma direcionada, em especial no seu caráter punitivo e repressivo, os esforços para seu extirpar restarão inócuos.

## Conclusão

Tal qual a poesia de Castro Alves, que até de forma exagerada promove um golpe de luz nas trevas da escravidão,<sup>261</sup> o tomar contato com o processo histórico nacional e com as relações estruturais de produção nos traz a claro, por intermédio da crítica da economia política, a realidade de parcela expressiva da população brasileira. Revela-nos a necessidade de revisitação dos marcos normativos utilizados para tratar e coibir a exploração do trabalho escravo, de todo insuficientes para tal fim.

O negar do trabalho escravo enquanto forma de produção presente na contemporaneidade é um grande entrave ao seu efetivo reconhecimento como problema social, econômico e político a ser combatido de forma incisiva e necessária. Os diversos construtos discursivos que negam o perdurar histórico do trabalho escravo apenas obstam uma adequada e aprofundada análise das dinâmicas materiais que devem ser erradicadas. Dificultam a compreensão total e real da questão por parte dos estudiosos e agentes públicos e privados que atuam no seu combate. Devem, por esse motivo, ser revistos.

O levar em conta da existência do trabalho escravo enquanto realidade palpável, concreta, e não uma nublada abstração qualquer, distanciada por marcos formais e cronológicos — ainda que impossível seja negar sua existência histórica —, mostra-se como chave inicial para seu enfrentamento efetivo.

Entendemos, assim, que sem realizar o necessário voo em mergulho, até chegar às raízes da problemática — assumindo, de plano, a real natureza e forma de manifestação da exploração do trabalho escravo —, permaneceremos, tal qual a águia do oceano, distantes e cegos frente aos reais problemas que devemos enfrentar. Seja no tráfico de escravos, seja na sua exploração laboral, as questões devem ser tomadas em sua radicalidade estrutural.

---

261 - "O bardo que fulmina a escravidão e a injustiça, de cabeleira ao vento. Talvez por sentir tanta obscuridade de si [...] sua poesia faz consumo desusado de luz" (idem, p. 583).

Dessa forma, nossa conclusão é de que o trabalho para erradicação da escravidão – e do tráfico de pessoas para tal fim — passa necessariamente por um reafirmar terminológico da forma produtiva nos marcos legais e institucionais, a possibilitar uma assimilação totalizante do fenômeno — ligado à exploração da força de trabalho, ao arranjo produtivo e à mercantilização de seres humanos, entre outros tantos fatores —, de todo indispensável para a promoção de um ataque certo e fatal ao problema.

Antonio Gramsci eternizou a máxima de que a verdade é sempre revolucionária. Ainda que saibamos que alterações revolucionárias não podem ser conduzidas por meio de mudanças formais, quanto menos pela forma jurídica, a busca e a afirmação da escravidão em sua realidade material por certo trará uma guinada nos caminhos com que são concebidas as lutas contra esta mazela pelos agentes públicos e privados, a sinalizar novos caminhos transitórios na luta das classes oprimidas.

Enquanto não se tiver essa consciência, de que se trata efetivamente de uma das maiores atrocidades já vivenciadas pela humanidade — e não de condição “análoga” a esta —, não será possível promover enfrentamento apropriado, visando à mais plena e ampla emancipação humana das suas condições de alienação e opressão. Perdurará o ceifar de vidas pela escravidão. É nesta chave, porém, que nos distanciamos de Castro Alves: não conseguimos ver uma ascensão libertadora na morte,<sup>262</sup> mas apenas na afirmação da vida, do homem e de suas lutas.

Se algo há de sucumbir, a trazer a libertação humana, que seja a ordem social tal qual está firmada.

---

262 - CANDIDO, Antonio, op. cit., p. 596.

## Referências Bibliográficas

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil**. SP: Alameda, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

\_\_\_\_\_. **Lei 3.353**, de 13 de abril de 1888. Lei Áurea.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.803/2003**, de 11 de dezembro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo**, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano MDA/INCR** para erradicação do trabalho escravo, 2005.

\_\_\_\_\_. **2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo**, 2008.

\_\_\_\_\_. **Anteprojeto da Comissão de Juristas para a Elaboração de Anteprojeto de Código Penal**, criada pelo Requerimento nº 756, de 2011, do Senador Pedro Taques, aditado pelo de nº 1.034, de 2011, do Senador José Sarney.

CANDIDO, Antonio. **Formação da Literatura Brasileira: Momentos Decisivos 1750-1880**. RJ: Ouro Sobre Azul, 2006.

DEMIER, Felipe. **A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado de León Trotsky e a Intelectualidade Brasileira**: Breves Comentários Sobre uma Relação Pouco Conhecida. Anais do V Colóquio do CEMARX – Unicamp. Disponível em <[www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao3/Felipe\\_Demier.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao3/Felipe_Demier.pdf)>. Acesso em 01/09/2012.

LÖWY, Michael. A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado. **Revista Outubro**, nº 1, p. 73-80. Disponível em <[www.revistaoutubro.com.br/edicoes/01/out01\\_06.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/01/out01_06.pdf)>. Acesso em 01/09/2012.

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe**: Estudos Sobre a Dialética Marxista. Trad. Rodnei Nascimento. SP: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. SP: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse**. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. SP: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Para a Crítica da Economia Política; Salário, Preço e Lucro**. O Rendimento e suas Fontes. Trad. Edgard Malagodi, Leandro Konder, José Arthur Giannotti e Walter Rehfeld. SP: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friederich. **Manifesto Comunista**. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. SP: Boitempo, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29**: Sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, 1930.

\_\_\_\_\_. **Convenção nº 105**: Convenção Relativa a Abolição do Trabalho Forçado, 1957.

\_\_\_\_\_. Convenção nº 182: Convenção Sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação, 1999.

\_\_\_\_\_. Declaração do Diretor Geral Juan Somavia: Lançamento de “**Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado**”, de 11 de maio 2005.

\_\_\_\_\_. **Estatística de Trabalho Forçado**, s/d.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Suplementar Sobre a Abolição da Escravidão, o Tráfico de Escravos e as Instituições e Práticas Análogas à Escravidão**, de 1956.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Convención sobre la Esclavitud**, 1926.

TROTSKY, Leon. **Programa de Transição**. Disponível em <[www.quarta-internacional.org/spip.php?article55](http://www.quarta-internacional.org/spip.php?article55)>. Acesso em 19/08/2012.





# 19. A SITUAÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO VÍTIMA DE TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

**Maurício Correia<sup>263</sup>**

---

263 - Delegado de Polícia em São Paulo. Professor da disciplina "Inteligência Policial" na Academia de Polícia de São Paulo.

## Resumo

O texto demonstra a necessidade do estabelecimento de um marco legal no tocante à situação jurídica do estrangeiro vítima de tráfico de pessoas no Brasil, eis que, nos dias atuais, o único instrumento a regular a questão é um ato administrativo normativo, a saber, a Resolução 93/2010, do Conselho Nacional de Imigração.

**Palavras-chave:** Tráfico de pessoas. Vítimas estrangeiras. Residência. Visto permanente. Permanência. Estatuto do Estrangeiro. Resolução 93/2010 do Conselho Nacional de Imigração.

[...] O importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não é preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los.<sup>264</sup>

## Introdução

Traficar pessoas é conduta que se amolda à caracterização da denominada criminalidade organizada.<sup>265</sup> Trata-se de práticas que visam ao lucro, a partir do comércio que tem por objeto — por estarredor que possa parecer — pessoas.

Assim, quando 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 define o tráfico de pessoas, percebe-se que o delito busca a obtenção de vantagem econômica, principalmente.

Seja o crime praticado no interior dos países ou entre estes (nesta hipótese, tem-se a nota da transnacionalidade da infração penal), o sujeito de direitos é reduzido à condição de objeto, de coisa posta em balcão de negócios. Com a chegada dos traficados aos lugares de destino, o processo de vitimização multiplica-se. Geralmente sem documentos nem referências, a vítima-objeto é inserida em contexto que potencializa sua vulnerabilidade até

264 – BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 14ª tiragem. RJ: Campus, 1992, p. 37.

265 – Para a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto 5.015, de 12/03/2004), entende-se por grupo criminoso organizado “o grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material”.

que haja interrupção do processo de cerceamento de direitos. Nesse ponto, é que aquela – agora liberta da rede criminosa que a envolveu – necessitará de atendimento que a recoloca na posição de sujeito de direitos, cabendo ao Estado e às redes de proteção esse papel.

Este trabalho discorrerá sobre os procedimentos a serem adotados no caso da presença, em território brasileiro, de estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas. Em geral, são pessoas em situação irregular frente ao ordenamento jurídico migratório e isso implica que a acolhida ocorrerá em várias frentes, salientando-se que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem, por princípio norteador, entre outros, a proteção e assistência integral às vítimas.<sup>266</sup>

Juridicamente, portanto, a vítima estrangeira apresenta um *status*, havendo, hoje, vácuo legislativo nesta seara, visto que existe, apenas, regramento administrativo do assunto e tão-somente quando ocorrer a normatização do tema ao nível de lei é que o Estado Brasileiro, definitivamente, estará alinhado a instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos nesse campo.

### **A Situação de Vulnerabilidade da Vítima de Tráfico de Pessoas**

Linhas atrás, apresentou-se a figura da vítima de traficância humana como um objeto, subjugada aos ditames de seus comerciantes. Assim, o sujeito de direitos subjacente em tal contexto encontra-se em completa situação de vulnerabilidade, passível de recorrentes violações de seus direitos humanos. Como diz Rodrigo Garcia Schwarz:

Hoje, estima-se em oito milhões os imigrantes irregulares no espaço europeu, e é impensável que os governos europeus expulsem oito milhões de pessoas. Mas, além da expulsão, os governos dão alguma alternativa a essas pessoas? Se não forem dadas alternativas, a mensagem que se está a passar é que essas pessoas devem manter-se na clandestinidade. A clandestinidade, por sua vez, acentua ainda mais a vulnerabilidade dos imigrantes, gerando maior insegurança quanto a seu estatuto [...].<sup>267</sup>

---

266 – Art. 3º, III, primeira parte, do Anexo ao Decreto 5.948, de 26/10/2006.

267 – SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Imigração: a fronteira dos direitos no século XXI. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, v. 2, nº 5. Erechim: Habilis, 2009, p. 183.

O ponto final desse drama em que são enredadas, anualmente, entre 800 e 900 mil vítimas<sup>268</sup> compete ao Estado, que não pode prescindir do auxílio da sociedade civil.

Frans Nederstigt resumiu, com propriedade, a questão:

[...] não se deve falar em pessoas vulneráveis. Ao contrário! No máximo são pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade. A diferenciação entre pessoas vulneráveis e pessoas em situação de vulnerabilidade não é uma questão meramente acadêmica. Toca na alma de uma abordagem diferenciada a essas pessoas. Uma pessoa vulnerável é um “pobre coitado”, uma vítima, alguém que precisa de uma esmola e pode (ou não) receber ajuda de uma pessoa de uma classe mais alta. Uma pessoa em situação de vulnerabilidade é, em princípio, capaz de sair dela, está nela por razões externas. Ela pode, quando suficientemente empoderada, exigir um reconhecimento dos direitos dela. No entanto, não é vulnerável como se fosse uma característica da sua própria pessoa. Resumindo: a pessoa (ou um grupo de pessoas) em si mesmo não é vulnerável, mas pode encontrar-se em uma situação de exploração, de negação da sua dignidade, de violações de direitos humanos (econômicos, sociais e culturais).<sup>269</sup>

O Protocolo Adicional, ao tratar dessa questão, reconhece que, não fosse tal instrumento, as pessoas vulneráveis ao tráfico não estariam suficientemente protegidas.<sup>270</sup>

À vítima de tráfico de pessoas, portanto, deve-se dar atendimento integral, ou seja, apoio que permita sua inserção/reinserção social, o resgate de sua dignidade de ser humano e o desaparecimento do contexto vulnerável, sendo precisas as palavras de Cançado Trindade quanto ao desafio imposto ao Estado no tocante a esse ponto:

Devido à grande vulnerabilidade que acompanha os migrantes em situações de irregularidade, tanto o país de origem quanto o país de

268 - FEDERAL, Sindicato Nacional dos Delegados de Polícia. Tráfico de seres humanos: quando pessoas são transformadas em escravos. *Revista Phoenix Magazine*, ed. nº 4, ano II, abril a junho de 2005, p. 12.

269 - NEDERSTIGT, Frans Willem Pieter Marie. Situações de vulnerabilidade para ser traficada. I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Série Pesquisas e Estudos. v. 3. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: 2010, p. 289.

270 - Preâmbulo.

admissão devem tomar medidas positivas para assegurar que todas as migrações ocorram de maneira regular.<sup>271</sup>

### A Dignidade da Pessoa Traficada

A República Federativa do Brasil tem por fundamentos, além de outros, a *dignidade da pessoa humana*. A respeito, disserta Alexandre de Moraes:

[...] A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se num mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar [...].<sup>272</sup>

Nos tempos atuais, das políticas mundiais contrárias às migrações, não se pode perder de vista o fundamento norteador das ações do Estado, qual seja, a dignidade da pessoa humana, principalmente no terreno do tráfico de pessoas, quando a dignidade é esfacelada em detrimento da cupidez alheia. No caso, a vontade de migrar é defeituosa, viciada no seu nascedouro, sendo atingida a espontaneidade e voluntariedade daquele que, em território estranho, tem desmanchados seus básicos direitos e carece de proteção, a ser dada em nome de um mandamento naturalmente estabelecido: ser tratado dignamente porque é pessoa.

É indigno ao ser humano traficada receber tratamento discriminatório, ou seja, ser revitimizado. Tão logo seja descoberta uma vítima desse particular mundo criminal, que tem na clandestinidade sua nota característica, toda uma estrutura estabelecida em rede deve ser posta em prática, buscando-se minimizar o sofrimento decorrente da conduta criminosa, restabelecendo-se o princípio da dignidade humana.

É por isso que a vítima não pode ficar ao desamparo, ainda mais por parte do Estado. Em geral, os algozes suprimiram-lhe os documentos e, por decorrência, sua estada no país é irregular. Mas, na qualidade de sujeito passivo de crime, um *minimum* de proteção estatal tem de ser oferecido. Caso contrário,

271 - TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos. Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de debates, nº 3, novembro de 2008. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008, p. 71.

272 - MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 5ª ed. SP: Atlas, 1999, p. 47.

além de trazer as marcas do sofrimento perpetrado contra si, reviverá sua tragédia pessoal, agora pelas mãos oficiais.

Há uma solidariedade universal e este é o embasamento para que se dê atendimento às pessoas traficadas. E, se estas forem estrangeiras, maiores as razões para acolhida, pois estão em jogo alienígenas, cujos vínculos com sua terra natal apresentam-se afetados. Logo, o *status* jurídico da irregularidade deve ter disciplina própria, pois não se pode perder de vista que a porta de ingresso desses estrangeiros foi o crime praticado em razão de condições de vulnerabilidades anteriores (melhoria de condições de existência, busca por sobrevivência etc). Em suma, o quadro não pode ser agravado, pois, detectada a presença de estrangeiro vítima de tráfico de pessoas em território nacional, um aparato deve ser movimentado, tendo em vista a inserção/reinserção social daquele, com dignidade.

O Brasil estabeleceu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio do Decreto 5.948, de 26/10/2006. Na Exposição de Motivos, o então Ministro de Estado da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, foi preciso ao ressaltar a *mens* do ato normativo:

[...] Para além de combater o crime organizado internacional há que se proteger e promover o respeito aos direitos humanos das vítimas de tráfico, independentemente de sua nacionalidade, situação migratória ou qualquer outro status.<sup>273</sup>

No próximo tópico, serão examinados os principais diplomas que tratam da questão dos estrangeiros vítimas de tráfico de pessoas no Brasil, para, ao depois, analisar-se a solução administrativa que foi adotada para que seja resolvida, enquanto não disciplinada no âmbito legislativo, a sua situação jurídica.

### **As Diretrizes Normativas Sobre o Tema**

O art. 7 do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico e Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças<sup>274</sup> prevê:

273 - POLÍTICA NACIONAL de ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO de PESSOAS. 2ª ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008, p. 60.

274 - Promulgado por meio do Decreto 5.017, de 12/03/2004.

1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6, do presente Protocolo, cada Estado-Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso.

2. Ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente artigo, cada Estado-Parte terá devidamente em conta fatores humanitários e pessoais (grifado).

Como visto, o referido artigo, cujo título é “Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas no Estado de acolhimento”, estabelece que os Estados que ratificarem o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional ficam incumbidos de considerar a possibilidade de autorizar a permanência de vítimas de tráfico de pessoas em seu território, a título temporário ou permanente, se for o caso.

Em 26/10/2006 editou-se o Decreto 5.948, instituidor da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ora se destacando algumas de suas previsões no que diz respeito a vítimas dessa modalidade delituosa, inclusive estrangeiras.

Art. 3º São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - respeito à dignidade da pessoa humana.

[...]

II - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais.

[...]

Art. 4º São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

[...]



VII - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social.

[...]

Art. 7º São diretrizes específicas de atenção às vítimas do tráfico de pessoas:

[...]

III - assistência consular às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas, independentemente de sua situação migratória e ocupação.

Percebe-se que a Política em questão baseia-se na não discriminação da vítima estrangeira, praticando-se as ações estatais independentemente da nacionalidade do traficado ou de sua condição migratória.

Ademais, o disposto no art. 3º, III, da Política, ao tratar da proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas do tráfico de pessoas, determina que o amparo do Estado tem de ser realizado independentemente da colaboração daquelas em processos judiciais.

Lembra-se, aqui, que a maioria dos estrangeiros vítimas desse tipo de tráfico encontra-se em situação de irregularidade frente às normas migratórias. A propósito, não é demasiado ressaltar que a própria irregularidade é um dos ingredientes que faz perpetuar o processo de vitimização, pois o traficante, em geral, suprime a documentação daqueles, estando tal *modus operandi* criminoso atrelado à manutenção do estado de vulnerabilidade e exploração do sujeito passivo.

Assim, identificada a vítima estrangeira do crime de tráfico de pessoas, seu estado desolador exige um *plus* protetivo, ou seja, a acolhida que se deve dar - independentemente de nacionalidade ou situação migratória - tem de levar esse aspecto em consideração.

O cenário, em muitos casos, é de verdadeiro dilema: além de vítima, o estrangeiro ainda ostenta a irregularidade de sua estada em território nacional.

E não pode o Estado – até por força das Convenções Internacionais que adota em tal seara – impor mais suplícios ao traficado, já que se devem harmonizar interesses, sempre em benefício dos direitos humanos.

O atendimento às vítimas de tráfico de pessoas é humanitário por excelência. Esse aspecto robustece-se no caso das estrangeiras. Daí o mandamento expresso no citado art. 7 do Protocolo Adicional, voltado à adoção de medidas, por parte dos Estados de acolhida, que *permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente*.

### **Medidas Adotadas pelo Brasil**

O citado art. 7 determina que incumbe aos Estados o acolhimento de adotarem, consideradas as possibilidades, medidas legislativas *ou outras medidas adequadas* quanto à permanência das vítimas estrangeiras em seus territórios.

Veja-se o caso brasileiro: não há lei, no sentido estrito, que regule a matéria especificamente; no entanto, o espírito da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas orienta-se pelo vetor dignidade humana na condução do atendimento às vítimas.

O próprio art. 7 do Protocolo referido prevê a adoção de *outras medidas adequadas* na ausência de textos legislativos que normatizem a permanência de estrangeiros em situação de tráfico. Nesse sentido, até em nome do poder geral de cautela que detém, o Poder Judiciário poderá interferir na questão e, em razão de princípios humanitários, determinar ao Executivo providências quanto à legitimação da permanência de tais vítimas no país.

Como exemplo recente, cita-se episódio com criança haitiana traficada, descoberta em estação do Metropolitano de São Paulo, que passou a ser caso-modelo de empenho jurisdicional, inclusive, para se conferir proteção integral a ela.

Reportagem do jornal *Folha de S. Paulo* expôs a situação de vulnerabilidade dessa criança:

A Polícia Federal e a Interpol investigam se o Brasil virou rota do tráfico internacional de crianças haitianas. A suspeita surgiu depois que um garoto de 11 anos, raptado no Haiti, foi encontrado sozinho na estação de metrô Corinthians-Itaquera (Zona Leste de São Paulo), em dezembro do ano passado.

Segundo o Coordenador de Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de SP, Desembargador Antonio Carlos Malheiros, várias crianças do Haiti foram trazidas ao Brasil em 2009, em um esquema internacional de tráfico de seres humanos.

[...] “Não sabemos ainda qual o motivo desse tráfico. Pode ser para adoção, exploração sexual, trabalho escravo ou tráfico de órgãos”, afirmou Malheiros.<sup>275</sup>

Pois bem. No caso sob exame, a Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, do Ministério da Justiça, foi acionada pela estrutura competente da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ocasião em que se apresentou demanda por regularização da situação migratória da vítima de tráfico humano procedente do Haiti.

Promoveu-se contato preliminar com o Juiz de Direito encarregado do caso, Dr. Paulo Roberto Fadigas César. Sucessivas reuniões foram feitas até que se indicasse um meio administrativo de solução da questão a envolver a criança estrangeira. Apoiando a decisão em razões humanitárias, a autoridade judicial requisitou a *concessão de residência*, realizando o Departamento de Estrangeiros/SNJ a seguinte publicação:

Processo 08492.008089/2009-16.

Em estrita observância ao contido na decisão exarada pelo Excelentíssimo Juiz de Direito da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de São Paulo/SP, nos autos do processo nº 006.10.000065-2, e considerando razões de caráter humanitário que o caso reclama, determino que se conceda, sob condição, a residência no território nacional ao menor haitiano V.V., até que se ultime o processo judicial

---

275 – Especial Cotidiano, página C6, edição de 14/05/2010.

supra, conforme determinado pela autoridade judicial no expediente de referência [...].<sup>276</sup>

Nota-se que a ordem judicial foi lastreada no princípio da dignidade da pessoa humana, acolhido pela Constituição Federal de 1988, no art. 1º, III.

Em razão do caso analisado e de outras hipóteses excepcionais dirigidas ao DEEST, a Secretaria Nacional de Justiça provocou o Conselho Nacional de Imigração para que fosse disciplinada a matéria por meio de ato administrativo normativo, resultando as tratativas na Resolução Normativa 93, de 21/12/2010, comentada adiante.

Portanto, no Brasil, a concessão de residência a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas encontra disciplina em nível administrativo, sendo imperiosa a necessidade de edição de lei a respeito.

Por isso, o Projeto de Lei 5.655/2009, atualmente em tramitação na Comissão de Turismo e Desporto - CTD, da Câmara dos Deputados,<sup>277</sup> após exaustivos estudos, debates internos no Ministério da Justiça, consulta pública e outras providências, contemplou a hipótese por meio de artigo projetado nos moldes seguintes:

Art. 48. O Ministério da Justiça poderá conceder residência temporária ao estrangeiro, vítima de tráfico de pessoas, em situação irregular no território nacional, que colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal.

Já o PL 2.845/2003, de autoria dos Deputados Nelson Pellegrino e Orlando Fantazzini, optou por remeter a questão aos domínios da proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, lançando artigo nestes termos:

Art. 22. As vítimas de crime de tráfico de pessoas, independente de colaborarem com a justiça, quando necessário, poderão ser atendidas pelos programas especiais de proteção a vítima e testemunhas disciplinados pela Lei 9.807 de 13 de julho de 1999.

---

276 - Diário Oficial da União, Seção I, nº 119, edição de 24/06/2010, p. 48.

277 - Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em 27/01/2012.

A seguir, será analisado o teor da Resolução Normativa 93/2010 do Conselho Nacional de Imigração, quanto aos procedimentos necessários à regularização migratória dos estrangeiros considerados vítimas de tráfico de pessoas.

## **A Situação Jurídica Atual (Resolução CNIg 93/2010)**

### **Contextualização**

A falta de disciplina normativa acerca da situação especial do estrangeiro vítima de tráfico de pessoas, que se encontra em território nacional, sempre foi um fator complicador quando o Estado depara com a hipótese. Naturalmente, passa a haver uma relação especial entre a proteção de direitos humanos e outros interesses estatais, principalmente no que diz respeito à política migratória do país.

Não raras vezes, o Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Estrangeiros, envolveu-se com o tema, decidindo, sempre, com base na razoabilidade e no pleno atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, instando o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho Nacional de Imigração quando houve necessidade da interveniência desses órgãos.

Entretanto, as medidas de cunho administrativo adotadas, geradoras de efeitos apenas nos casos pontuais, resolvem a questão de modo incidental, remanescendo o problema da falta de norma a regular a matéria.

Ainda não se estabeleceu o marco legal apropriado para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, em que pese a louvável iniciativa de definir-se uma Política e um Plano Nacionais nesse âmbito. A respeito, como visto, tramitam projetos de leis, inclusive do novo Estatuto do Estrangeiro (PL 5.655/2009), com previsão de artigos relativos ao *status* jurídico do estrangeiro vítima do crime de que ora se trata.

Buscando dar encaminhamento ao tema, na seara administrativa, instituiu-se grupo de trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho e Emprego, cujas atividades resultaram na apresentação de minuta de Resolução na reunião do colegiado, a 14/12/2010.<sup>278</sup>

---

278 - Ata da reunião Disponível em <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. Acesso em 08/03/2012.

Merece destaque o posicionamento da conselheira Izaura Maria Soares Miranda, atual Diretora do DEEST, que, durante discussão da minuta de Resolução, propôs a retirada do condicionante da permanência do estrangeiro-vítima à colaboração por parte deste na persecução penal respectiva. Realmente, a decisão de colaborar ou não com investigações policiais ou processos criminais tem de ser espontânea e voluntária, eticamente realizada, estando o espírito do colaborador livre e conforme aos ideais de justiça.

Após as discussões pertinentes, o plenário do Conselho, por consenso, aprovou o texto da minuta elaborada, editando-se a Resolução Normativa 93, de 21/12/2010, que *dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas*.<sup>279</sup>

### **Vulnerabilidade**

O art. 1º da Resolução 93/2010 desde logo revela a concepção que inspirou a edição do ato administrativo, ao reconhecer, no *caput*, que o estrangeiro vítima de tráfico de pessoas acha-se em *situação de vulnerabilidade*. Já se discorreu, aqui, sobre tal circunstância das vítimas, sendo dever do Estado ampará-las, sem prejuízo das medidas criminais repressivas em cada caso.

Preliminarmente, é preciso distinguir entre vulnerabilidade e regularidade migratória. Sem dúvida, o estrangeiro vítima de tráfico de pessoas que está em situação migratória irregular tem potencializado o seu *status* de vulnerável; no entanto, a vítima pode estar regular no país (por exemplo, se aqui ingressou com visto de turista), mas, mesmo assim, por ter caído nas redes e tentáculos criminosos dos traficantes de pessoas, não prescindirá de proteção por parte do Estado Brasileiro.

### **Visto Permanente ou Permanência e Período de Reflexão**

Visando ao atendimento de princípios ligados à solidariedade universal, ao estrangeiro-vítima poderá ser concedido visto permanente ou permanência, nos termos do art. 16<sup>280</sup> da Lei 6.815/1980, que será concedido pelo prazo de um ano (art. 1º).

---

279 - DOU, Seção I, 23/12/2010, p. 160.

280 - Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

A interpretação do texto da norma indica que a utilização do verbo *poderá* revela hipótese de discricionariedade, lembrando-se, aqui, da lição de José Francisco Rezek, que afirma: “Nenhum Estado soberano é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário”.<sup>281</sup>

Concedido o visto a que se refere o art. 1º da Resolução, cuja extensão pode ocorrer quanto ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham comprovada convivência habitual com a vítima, nos termos do § 2º do mesmo artigo, fica autorizada a estada, no Brasil, pelo prazo de um ano. Durante esse período, o estrangeiro *poderá decidir se colaborará com eventual investigação ou processo criminal em curso*.

Esse lapso temporal, denominado, em Portugal *prazo de reflexão*, para nós período de reflexão, viabiliza profundo e livre entendimento, por parte da vítima quanto a eventual colaboração, que é expressamente definida como voluntária.

Quando faltarem 30 dias para o esgotamento do prazo de estada de um ano, fixado nos termos do art. 1º da Resolução, o estrangeiro deverá manifestar: a) a intenção de permanecer no Brasil; e b) se está disposto a colaborar voluntária e efetivamente com eventual investigação ou processo criminal em curso (art. 4º). Pretende-se, com o prazo apontado, que se adotem as providências administrativas pertinentes, evitando-se que a presença daquele se torne irregular.

Logo, ao encaminhar-se para o final o prazo de estada no Brasil, o estrangeiro tem o dever de dirigir-se a uma das autoridades encarregadas da persecução do crime do qual fora vítima e manifestar-se, nos termos expostos acima.

A partícula *se*, empregada no *caput* do art. 4º, revela *faculdade* da vítima estrangeira quanto a colaborar com a persecução penal, reforçando a norma o aspecto da voluntariedade dessa ação de auxílio à Justiça criminal.

A interpretação da norma leva à conclusão de que, estando no país uma vítima estrangeira de tráfico de pessoas e que manifesta intenção de aqui

---

281 - REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público. Curso Elementar. 9ª ed. SP: Saraiva, 2002, p. 184-185.



permanecer e disposição para colaborar com a persecução penal, observados os requisitos legais, aplicar-se-á, na prorrogação, o limite temporal fixado no art. 18 do Estatuto do Estrangeiro, que prevê concessão do visto permanente, por prazo não superior a cinco anos. Para esse fim, a autoridade perante a qual foi manifestada a intenção de permanência informará o Ministério da Justiça a respeito.

### Tramitação do Pedido

Os artigos 4º, 5º e 6º da Resolução Normativa 93/2010, disciplinam duas situações quanto ao conhecimento de pedidos de concessão de visto permanente ou de permanência no Brasil. Uma, relativa à hipótese do art. 3º, refere-se ao encaminhamento de solicitação por parte de autoridades policial ou judiciária, além de representante do Ministério Público, que estejam às voltas com a tramitação de persecução penal relativa a tráfico de pessoas com vítima estrangeira.

No caso acima, deve-se constatar a situação migratória da vítima. Se for regular, o pedido mencionado será direcionado ao Ministério da Justiça, que, de imediato, poderá autorizar a permanência do estrangeiro no Brasil. Havendo irregularidade migratória, o Ministério da Justiça diligenciará junto ao Ministério das Relações Exteriores para concessão do respectivo visto (nesta hipótese, aplica-se a Resolução Normativa 09/1997 do CNIG, que se refere a casos especiais).

O art. 5º prevê a segunda forma de acionamento visando à concessão de visto permanente ou de permanência no Brasil, a saber: a Secretaria Nacional de Justiça, os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, os Postos Avançados de serviços de recepção a brasileiros(as) deportados(as) e não admitidos(as), as Secretarias de Direitos Humanos e da Presidência da República e os serviços que prestem atendimento às vítimas de violência e de tráfico de pessoas poderão encaminhar *parecer técnico* ao Ministério da Justiça *recomendando* aquela providência (art. 5º). Tal parecer, ou recomendação, será recebido como *pedido*, conforme explicita o art. 6º da mencionada Resolução Normativa.

Apresentada a recomendação, nos termos do art. 5º da Resolução

Normativa 93/2010, será encaminhada, com brevidade, ao Conselho Nacional de Imigração, que decidirá sobre a concessão da permanência ou do visto permanente (art. 6º).

A concessão pretendida estará condicionada aos seguintes requisitos:

a) que o estrangeiro esteja numa situação de vulnerabilidade social ou econômica ou psicológica, dentre outras, que, no seu país de origem, possibilite uma reabilitação, *independentemente de colaborar com a investigação ou processo criminal*; ou

b) que o estrangeiro, na condição de vítima de crime de tráfico de pessoas, esteja coagido ou exposto a grave ameaça em razão de colaborar com a investigação ou processo criminal no Brasil ou em outro país; ou

c) que, em virtude da violência sofrida, necessita de assistência de um dos serviços prestados no Brasil, *independentemente de colaborar com a investigação ou processo criminal* (art. 6º, parágrafo único).

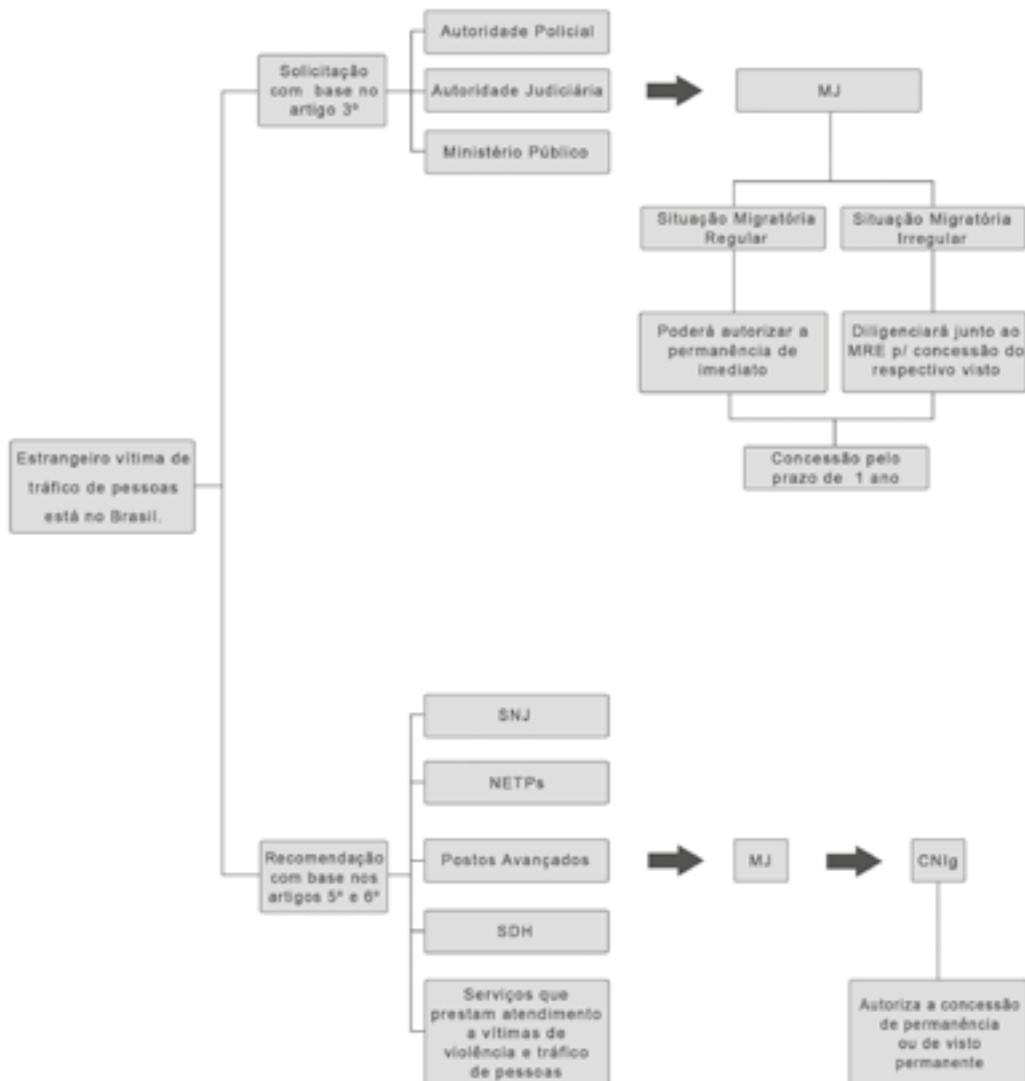
Duas considerações devem ser feitas quanto ao trâmite ora estudado. No § 1º, I, do art. 5º, apresenta-se como órgão legitimado a encaminhar parecer técnico ao Ministério da Justiça a Secretaria Nacional de Justiça. Ora, essa Secretaria, a que se subordina o Departamento de Estrangeiros, é órgão daquele Ministério; portanto, entende-se desnecessário o referido inciso, mesmo porque os pareceres encaminhados pelos demais órgãos arrolados, certamente, serão distribuídos ao DEEST/SNJ para análise.

Ainda, nas hipóteses do art. 6º, a fim de evitarem-se andamentos desnecessários, parece razoável que, nos casos de competência do Ministério da Justiça, nem sempre seria preciso o encaminhamento do pedido ao Conselho Nacional de Imigração, podendo o Ministério decidir, desde logo, empregando-se interpretação sistemática, com base no art. 3º da mesma Resolução.

Por fim, anote-se que o Conselho Nacional de Imigração não tem competência para conceder permanência ou visto permanente. de tal forma, o verbo *decidirá* tem o sentido de autorizar ou não a concessão (art. 6º).

## 6. Fluxograma

### RESOLUÇÃO NORMATIVA CNig Nº 93/2010 (Fluxograma)



## Legislação Comparada

### a) Portugal:

A Lei portuguesa 23/2007, de 4 de julho, na Seção V, cuida da “Autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de acção de auxílio à imigração ilegal”.

Diz o art. 109º, 1:

É concedida autorização de residência ao cidadão estrangeiro que seja ou tenha sido vítima de infracções penais ligadas ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal, mesmo que tenha entrado ilegalmente no país ou não preencha as condições de concessão de autorização de residência.

Para autorização de residência em Portugal, após o termo do prazo de reflexão previsto no art. 111º, exige-se que:

a) seja necessário prorrogar a permanência do interessado em território nacional, tendo em conta o interesse que a sua presença representa para as investigações e procedimentos judiciais;

b) o interessado mostre vontade clara em colaborar com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal; e

c) o interessado tenha rompido as relações que tinha com os presumíveis autores das infracções referidas no número anterior.

A inspiração para essa providência legislativa, informam Júlio A. C. Pereira e José Cândido de Pinho,<sup>282</sup> foi a Directiva 2004/81 do Conselho da União Europeia, de 29/04/2004, destacando-se as alíneas 9, 10, 11, 12 e 16, das considerações do diploma:

9. A presente directiva instaura um título de residência destinado às vítimas do tráfico de seres humanos ou, se um Estado-Membro decidir

---

282 - PEREIRA, Júlio A. C.; PINHO, José Cândido de. Direito de estrangeiros: entrada, permanência, saída e afastamento. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 350.

tornar extensivo o âmbito de aplicação da presente directiva aos nacionais de países terceiros que tenham sido objeto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e para os quais a concessão do título de residência constitua um incentivo suficiente para cooperarem com as autoridades competentes, prevendo ao mesmo tempo determinadas condições destinadas a evitar abusos.

10. Para este efeito, é necessário estabelecer os critérios para emitir um título de residência, as condições de permanência e os fundamentos para a sua não renovação ou retirada. O direito de permanência ao abrigo da presente directiva fica sujeito a condições e tem carácter provisório.

11. É necessário que os nacionais de países terceiros em causa sejam informados da possibilidade de obter este título de residência e de que dispõem de um prazo de reflexão. Este prazo destina-se a permitir-lhes decidir com conhecimento de causa sobre se desejam ou não cooperar com as autoridades competentes, as quais podem ser policiais, de instrução criminal ou judiciais – tendo em conta os riscos em que incorrem – para que a sua cooperação seja livre e, portanto, mais eficaz.

12. Dada a sua vulnerabilidade, os nacionais de países terceiros devem beneficiar da assistência prevista pela presente directiva. Essa assistência deverá permitir-lhes restabelecerem-se e liberarem-se da influência dos autores das infracções [...].

16. A fim de permitir aos nacionais de países terceiros em causa adquirir a sua independência e não voltar a cair nas redes criminosas, os portadores do título de residência devem ser autorizados, nas condições estabelecidas pela presente directiva, a ter acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação [...].

Quanto ao prazo de reflexão, determina o art. 111º da Lei 23/2007 que terá uma duração mínima de 30 dias e máxima de 60 dias.

## **b) Itália**

Trata-se de país de destino de vítimas de tráfico de pessoas. Sobre o Texto Único sobre a imigração (TUI), de 1998, pronuncia-se Eduardo Geronimi:<sup>283</sup>

La última de estas disposiciones, el artículo 18 del TUI, prevé el permiso de residencia por motivos de protección social. Esta norma dispone que, cuando en el curso de un operativo policial, o de un procedimiento previsto en el Código de Procedimientos Penal, se comprueben situaciones de violencia o de explotación grave de un extranjero, y exista un peligro concreto en cuanto a su integridad, debido a su tentativa de sustraerse a los condicionamientos ejercidos por una organización delictiva, o a sus declaraciones en el curso de las investigaciones preliminares o en el juicio, se podrá otorgar un permiso de residencia especial para permitir que el extranjero se sustraiga de la violencia o de las presiones de la organización delictiva y pueda participar en un programa de asistencia e integración social.

## **c) Estados Unidos**

O mesmo Eduardo Geronimi, ao comentar a Lei de Proteção às Vítimas de Tráfico de Pessoas americana, do ano 2000, destaca:

También se prevé que las autoridades federales autoricen la presencia continua en los Estados Unidos de toda persona de quien se determine es víctima de formas graves de trata y un testigo potencial de dicho delito, a los efectos de la investigación y enjuiciamiento.<sup>284</sup>

É importante frisar que a lei em exame prevê que estão incluídos na investigação e processo dos autores de tráfico de pessoas os seguintes aspectos: a) identificação dos autores; b) detenção dos mesmos; e c) testemunho em procedimento judicial.

Vê-se que são parâmetros para uma colaboração efetiva por parte da vítima, cuja permanência é autorizada nos Estados Unidos.

283 - GERONIMI, Eduardo. Protección y asistencia a las víctimas de trata. *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*, nº 7. Ginebra: OIT, 2003, p. 19.

284 - Ibidem, p. 23.

Registre-se que, no Brasil, ainda não foram fixados os critérios para colaboração, o que viabiliza, salvo melhor juízo, amplos poderes discricionários na concessão da residência respectiva, podendo ocorrer injustiça no procedimento.

## Conclusão

Levantamentos realizados pelo UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime apontam que a modalidade criminosa organizada mais lucrativa é o narcotráfico, seguido do tráfico de armas. Em terceiro lugar vem o tráfico de pessoas, sendo que estimativas apontam que este mercado escuso movimenta 32 bilhões de dólares por ano.<sup>285</sup>

Não se pode perder de vista que o objeto desse comércio, a pessoa, é sujeito de direitos, no plano internacional inclusive.

Trata-se de delito que projeta seus efeitos além-fronteiras, restando ofendidos, no caso do tráfico internacional de pessoas, inúmeros estrangeiros. Compete aos Estados de destino, ora Estados de acolhimento, amparar tais pessoas para que processos de vitimização decorrente não aconteçam.

Este dever, de natureza pública e internacional, está insculpido no 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, ao prever, no art. 6, item 3, que “cada Estado-Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas [...]”.

Nota-se que o Protocolo Adicional em questão enfatiza a imposição de os países adotarem medidas, principalmente legislativas, para que os estrangeiros-vítimas, em especial aqueles que se acham em situação migratória irregular, permaneçam em seus territórios. Neste ponto, a disposição do assunto, no Brasil, dá-se, na atualidade, na esfera administrativa, por meio da Resolução 93/2010, do Conselho Nacional de Imigração.<sup>286</sup>

---

285 – Disponível em <[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)>. Acesso em 08/03/2012.

286 – No ano de 2011, mais uma vez o Poder Executivo produziu ato administrativo que tangencia os casos de irregularidade migratória de estrangeiros explorados. Editou-se, em 05/10, a Instrução Normativa 91 da Secretaria de Inspeção do Trabalho (DOU, Seção I, p. 102), que prevê, no § 2º do art. 6º: “Os casos de tráfico de trabalhadores estrangeiros em situação migratória irregular para fins de exploração de trabalho em condição análoga à de escravo que venham a ser identificados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho deverão ser encaminhados para concessão do visto permanente ou permanência no Brasil, de



Ressente-se o Brasil, até mesmo para que se alinhe às diretrizes internacionais, de diplomas legislativos que regulem a situação jurídica do estrangeiro vítima do tráfico de pessoas que aqui se encontre.

A respeito, o Projeto de Lei 5.655/2009, de iniciativa do Poder Executivo, elaborado no Ministério da Justiça, prevê artigo que disciplinará a questão. Todavia, em razão do texto final, entende-se, *sub censura*, que amplo debate legislativo deve ser desencadeado, pois o art. 48 do Projeto vincula a permanência no país à colaboração investigativa ou processual, tendo-se como necessária a compatibilização do texto com um dos princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que reza: “proteção integral às vítimas diretas e indiretas, *independentemente* de nacionalidade e *de colaboração em processos judiciais*” (grifado).<sup>287</sup>

Enquanto não editada lei sobre a questão,<sup>288</sup> será aplicada a Resolução CNlg 93/2010, que, apesar de suprir, com bases humanitárias, relevante lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, fala em colaboração por parte da vítima de tráfico de pessoas estrangeira (diga-se o mesmo do art. 48 do PL 5.655/2009) sem especificar os critérios em que se dará esse colaborar. Assim, pergunta-se: o simples depoimento da vítima implica colaboração efetiva? Ou será necessário que ela auxilie na identificação dos traficantes para que, em contrapartida, seja autorizada sua residência no Brasil?

A falta de definição de parâmetros pode levar a exigir-se das vítimas, a título de efetiva colaboração, o mesmo que se impõe aos criminosos delatores – que visam à atenuação de suas penas ao apontarem comparsas, indicarem a localização de produtos de crimes etc. —, o que caracterizará, a nosso ver, providência injusta e desproporcional.

---

acordo com o que determina a Resolução Normativa nº 93, de 21/12/2010, do Conselho Nacional de Imigração-CNlg, além de todos os demais procedimentos previstos nos arts. 13 e 14, desta Instrução Normativa”.

287 - Art. 3º, III, do Anexo ao Decreto 5.948, de 26/10/2006.

288 - O UNODC mantém interessante publicação, com sugestões de textos legais a servirem de modelos para os países na elaboração do marco legal do enfrentamento ao tráfico de pessoas. Trata-se da obra Model law against trafficking in persons.

## Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 14ª tiragem. RJ: Campus, 1992.

FEDERAL, Sindicato Nacional dos Delegados de Polícia. **Tráfico de Seres Humanos**: Quando Pessoas são Transformadas em Escravos. Revista Phoenix Magazine, ed. 4, ano II, abril a junho de 2005.

GERONIMI, Eduardo. **Protección y Asistencia a las Víctimas de Trata**. Perspectivas sobre Migraciones Laborales, nº 7, Genebra, OIT, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5ª ed. SP: Atlas, 1999.

NEDERSTIGT, Frans Willem Pieter Marie. **Situações de Vulnerabilidade para ser Traficada**. I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Série Pesquisas e Estudos. v. 3. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, 2010, p. 289.

**PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008.

**PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS. 2ª** ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2008.

PEREIRA, Júlio A.C.; PINHO, José Cândido de. **Direito de Estrangeiros**: Entrada, Permanência, Saída e Afastamento. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. Curso Elementar. 9ª ed. SP: Saraiva, 2002.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Imigração**: a Fronteira dos Direitos no Século XXI. Revista Internacional de Direito e Cidadania, v. 2, nº 5, Erechim: Habilis, 2009.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Deslocados e a Proteção dos Migrantes na Legislação Internacional dos Direitos Humanos**. Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de debates, nº 3, novembro de 2008, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Model Law Against Trafficking in Persons**. Viena: United Nations, 2009.

## Anexo

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 93, de 21 de dezembro de 2010

(Publicada no *DOU* 245, de 23 de dezembro de 2010, Seção I, p. 160)

Dispõe sobre a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas.

O CONSELHO NACIONAL de IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Ao estrangeiro que esteja no Brasil em situação de vulnerabilidade, vítima do crime de tráfico de pessoas, poderá ser concedido visto permanente ou permanência, nos termos do art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, que será condicionado ao prazo de um ano.

§ 1º A partir da concessão do visto a que se refere o caput, o estrangeiro estará autorizado a permanecer no Brasil e poderá decidir se voluntariamente colaborará com eventual investigação ou processo criminal em curso.

§ 2º A concessão do visto permanente ou permanência poderá ser estendida ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham comprovada convivência habitual com a vítima.

Art. 2º Para fins desta Resolução, será considerado tráfico de pessoas, conforme definido no 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: “O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração”.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, o termo “exploração” incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas

de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Art. 3º O pedido, objeto desta Resolução, oriundo das autoridades policial ou judicial ou do Ministério Público que tenham a seu cargo uma persecução criminal em que o estrangeiro seja vítima, será encaminhado ao Ministério da Justiça que poderá autorizar, de imediato, a permanência dos que estejam em situação migratória regular no país.

Parágrafo único. Na hipótese de o estrangeiro encontrar-se em situação migratória irregular, o Ministério da Justiça diligenciará junto ao Ministério das Relações Exteriores para a concessão do respectivo visto no Brasil, nos termos da Resolução Normativa nº 09, de 10 de novembro de 1997.

Art. 4º Até trinta dias antes do término do prazo de estada autorizado na forma do art. 1º, o estrangeiro deverá manifestar, a uma das autoridades públicas envolvidas na persecução criminal, a intenção de permanecer no Brasil e se está disposto a colaborar voluntária e efetivamente com eventual investigação ou processo criminal em curso.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, a respectiva autoridade informará a manifesta vontade do estrangeiro ao Ministério da Justiça, que decidirá pela prorrogação, no limite do art. 18 da Lei 6.815, de 1980.

Art. 5º Os órgãos públicos envolvidos no atendimento às vítimas de tráfico de pessoas poderão encaminhar parecer técnico ao Ministério da Justiça recomendando a concessão de visto permanente ou permanência nos termos desta Resolução.

§ 1º Para fins do disposto no caput, serão aceitos os pareceres técnicos encaminhados por meio dos órgãos relacionados abaixo, de acordo com sua competência:

I - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça;

II - Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

III - Postos Avançados de serviços de recepção a brasileiros(as) deportados(as) e não admitidos(as) nos principais pontos de entrada e saída do país;

IV- Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e

V - Serviços que prestem atendimento a vítimas de violência e de tráfico de pessoas.

§ 2º O parecer técnico a que se refere o caput deste artigo deverá estar fundamentado à luz da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006, especificando os indícios de que o estrangeiro se enquadra na situação de vítima de tráfico de pessoas.

Art. 6º O pedido a que alude o art. 5º será encaminhado com brevidade ao Conselho Nacional de Imigração, que decidirá sobre a concessão de permanência ou visto permanente na forma do art. 1º desta Resolução.

Parágrafo único. O pedido a que se refere o caput será analisado à luz dos seguintes requisitos:

I - que o estrangeiro esteja numa situação de vulnerabilidade social ou econômica ou psicológica, dentre outras, que, no seu país de origem, possibilite uma revitimização, independentemente de colaborar com a investigação ou processo criminal; ou

II - que o estrangeiro, na condição de vítima do crime de tráfico de pessoas, esteja coagido ou exposto a grave ameaça em razão de colaborar com a investigação ou processo criminal no Brasil ou em outro país; ou

III - que, em virtude da violência sofrida, necessita de assistência de um dos serviços prestados no Brasil, independentemente de colaborar com a investigação ou processo criminal.

Art. 7º Para instrução do pedido na forma desta Resolução, deverão ser juntados os seguintes documentos, além de outros que possam ser necessários à análise do pleito:

I – passaporte ou documento de viagem válido, podendo ser substituído por documento constante da Decisão CMC 18/08, se nacional de qualquer dos Estados-Partes ou Associados do MERCOSUL;

II – declaração sob as penas da lei de que não responde a processo nem possui condenação penal no Brasil nem no exterior; e

III – declaração de dependentes.

Art. 8º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**PAULO SÉRGIO de ALMEIDA**

Presidente do Conselho Nacional de Imigração





# **20. O TRABALHO ESCRAVO NO CONTEXTO DO TRÁFICO DE PESSOAS: VALOR DO TRABALHO, DIGNIDADE HUMANA E REMÉDIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS**

***Renato Bignami*<sup>289</sup>**

289 - Auditor-Fiscal do Trabalho. Mestre em Direito do Trabalho pela USP. Doutorando em Direito do Trabalho pela *Universidad Complutense* de Madrid.

## Trabalho: Ato de Criação?

No começo tudo eram trevas. A criação, ato reservado ao divino, realizou-se não só por meio do esforço, à custa de sofrimento, mas também pelo que diferiu as entidades mundanas daquelas que habitam no firmamento: a possibilidade de transformar voluntariamente a natureza, reinventando-a. E o homem então foi feito à semelhança de Deus.

A parábola da criação do universo, contida no Gênesis, reflete de maneira absolutamente oportuna a sociedade e a cultura ocidental, desde sua origem mais remota até os tempos atuais. O valor do trabalho,<sup>290</sup> no entanto, nem sempre esteve relacionado a um sentido divino e, portanto, venerado pelo homem médio comum. Para as sociedades da antiguidade, trabalhar estava geralmente relacionado a produzir por meio de serviços forçados, por pessoas escravizadas cooptadas entre povos subjugados nas eternas guerras de antanho.<sup>291</sup> Guerrear, além de significar um aumento considerável de terras agriculturáveis e o aniquilamento do inimigo, representava um acréscimo não desprezível de mão de obra apta para produzir até a última gota de suor, literalmente. O ócio, reservado aos não escravos, relacionava-se a uma conotação positiva, de entrega à reflexão, ao divino e à filosofia. A negação do ócio — *negotium* —, traduzida e identificada à época no pequeno comércio, era extremamente menosprezada, ficando relegada a toda sorte da tipologia escravista do mundo antigo.

Na passagem do modo de produção coletor para o agricultor, no qual novas técnicas de transformação voluntária da natureza foram criadas e introduzidas, aumentando a produtividade agrícola, as populações antigas, no afã de conquistar novas terras em que pudessem plantar, entravam frequentemente em choque por mais porções de terra agriculturáveis. Os povos perdedores eram então escravizados e passavam a integrar a mão de obra produtiva encarregada dos trabalhos manuais e que envolviam a submissão a serviços penosos, exaustivos ou árduos.

---

290 - Referimo-nos ao trabalho, nesse ponto, como o poder de transformar as forças e os insumos da natureza com a finalidade de produzir bens e serviços para consumo social, seja por meio de "*actividad material o intelectual, independiente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión o oficio*", nos dizeres de CUEVA, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. 4ª ed. México, DF: Editorial Porrúa, 1977, p. 162.

291 - "*Morir a manos del vencedor, o ser esclavo, tal fue la suerte común que cupo en la antigüedad a los prisioneros de guerra*". Nesse sentido: SACO, José Antonio. *Historia de la esclavitud*. Buenos Aires: Editorial Andina, 1965, p. 7.

Havia ainda outras formas de escravização. A guerra era talvez a mais comum e corriqueira delas. Não obstante, diversos tipos de servidão advindos de dívidas contraídas no decorrer da vida e outras modalidades de escravidão por motivo étnico ou mesmo relacionadas com a casta de origem de determinadas pessoas eram ocorrências típicas de algumas sociedades antigas.<sup>292</sup> Como traço comum está o rebaixamento<sup>293</sup> do semelhante, que se vê então destinado para a produção de bens ou serviços que pesariam demais para o homem médio comum, pois essa produção seria rústica, penosa ou não lucrativa/ atraente o suficiente. Essa situação se traduziu em uma diminuição concreta do exercício de direitos fundamentais e na aniquilação de potenciais de crescimento humano.

Dos povos da antiguidade, a sociedade greco-romana se distinguiu no desenvolvimento de produção normativa que justificasse e legitimasse a submissão de pessoas humanas à condição de escravidão. Na Grécia antiga, os escravos não eram detentores de personalidade, diante da lei. Por esse motivo, não podiam casar-se, exercer autoridade paterna, adquirir bens ou gozar de todos os direitos das pessoas livres.<sup>294</sup> Por sua vez, o Estado romano foi profícuo em lidar com a normatização da escravidão. A Lei das Doze Tábuas, base do Direito Romano, autorizava e ordenava diversas formas de escravidão. O escravo era uma coisa —*res*— de acordo com o Direito Romano, equiparável aos cavalos, ao gado ou a outros quadrúpedes. Assim, a respeito dos instrumentos de agricultura, dizia-se que existiam três espécies: os vogais, como os escravos; os semivogais, como o gado; e os mudos, como os veículos.<sup>295</sup>

Mas se na Antiguidade trabalhar valia muito pouco, essa lógica começou a mudar sob a doutrina religiosa representada principalmente por Santo Agostinho, no curso da Idade Média. O valor do trabalho foi, pouco a pouco, sendo moldado de acordo com a época e o local. Dessa maneira, com o tempo, trabalhar tomou contornos mais suaves. Não trabalhar foi se tornando sinônimo de preguiça ou desídia e, como tal, um valor a ser demovido da humanidade.<sup>296</sup> A doutrina cristã, então já bastante difundida pelo mundo ocidental, acabou por permear o convívio humano e o valor do trabalho foi aproximando o homem comum das manifestações do divino. Dessa maneira, os

---

292 - *Ibidem*, p. 17-25.

293 - Ou o aproveitamento de condição já anteriormente rebaixada, quer por motivo de dívida, etnia, casta, nacionalidade, condição, gênero, religião etc.

294 - SACO, José Antonio, *op. cit.*, p. 39-40.

295 - *Ibidem*, p. 71.

296 - MÉDA, Dominique. *O trabalho. Um valor em vias de extinção*. Lisboa: Fim de Século Edições Ltda., 1999, p. 53-59.

processos de escravização da pessoa humana também foram se amenizando ou, talvez, foram ganhando contornos mais dissimulados e cruéis. A servidão pessoal, relacionada com o direito real sobre a terra, surgiu como evolução da coisificação da pessoa do trabalhador, tão juridicamente estruturada na sociedade greco-romana.

No período ao qual se convencionou chamar de Revolução Industrial, por seus aportes tecnológicos e produtivos, e Revolução Francesa, pela importância política, observou-se nitidamente um giro social de notável valor e importância.<sup>297</sup> A partir dos inventos e métodos de trabalho do século XVIII, surgiram diversos fenômenos diretamente relacionados com o aumento da produtividade conquistada.<sup>298</sup> Novidades no cenário urbano, como a fábrica, a linha de montagem e a classe proletária, davam a nota de uma nova era à vista. No campo político é fundamental compreender o papel destinado à burguesia, que, ao alcançar o poder político, imprimiu novas cláusulas para o contrato social: trabalhar, produzir, consumir e acumular. O trabalho livre tornou-se corolário da sociedade ocidental<sup>299</sup> e tanto na Inglaterra quanto na França, além de outras paragens, iniciativas abolicionistas de natureza legislativa tomaram corpo.<sup>300</sup> Foi durante essa época que surgiram, substituindo o artesanal *domestic system*, o *factory system*,<sup>301</sup> como sistema industrial de produção em série,<sup>302</sup> corolário

297 - Durante esse período é notável o avanço social e jurídico alcançado em favor da liberdade do trabalho do homem. A Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 4 de julho de 1776, conta, no seu preâmbulo, com importante afirmação de igualdade e liberdade, como pressupostos para alcançar a felicidade: "*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness*". Por seu turno, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Assembleia Nacional Francesa, adotada em 26 de agosto de 1789, também reitera, em seu artigo primeiro, a afirmação de igualdade e liberdade: "*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune*".

298 - HILL, C.P. *British economic and social history*. 3<sup>rd</sup> edition. London: Edward Arnold Ltd, 1970, p. 16-21.

299 - Não obstante os esforços de doutrinas abolicionistas e de iniciativas legislativas, o tráfico de escravos e a servidão continuaram a existir de forma irregular e subterrânea.

300 - O Código Civil Napoleônico de 1804 continha dispositivo impeditivo do contrato de prestação de serviços por toda a vida: "*Code Civil 1804. Livre III. Des biens, et des différentes manières dont on acquiert la propriété. Titre VIII. Du contrat de louage. Chapitre III. Du louage d'ouvrage et d'industrie. Section Ire. Du louages des domestiques et ouvriers. Art. 1780. On ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée*".

Além disso, pôs fim à servidão pessoal e proibiu a sucessão do contrato de prestação de serviços, determinando a sua resolução por ocasião da morte do contratante.

301 - WARD, John Towers. *The factory system*. Vol. 1. *Birth and growth*. Devon: David & Charles: Newton Abbot, 1970, p. 16-75.

302 - O *factory system* foi o sistema de produção baseado na planta fabril em que todo o ciclo produtivo era dirigido pelo padrão capitalista. Surgiu no curso da Revolução Industrial como evolução do *domestic system* e com a finalidade de garantir maior produtividade e produção em série, baseado na utilização de novos inventos e tecnologias. A partir da primeira metade do século XIX, uma série de regulação foi surgindo, com a finalidade de garantir direitos sociais aos trabalhadores e limitando o *laissez-faire* dominante à época. Nesse sentido: O COOKE-TAYLOR, Richard Whately. *The modern factory system*. London: Kegan Paul, Trench, Trübner & Co., Ltd., 1891, p. 22-26.

dos novos métodos, máquinas e inventos surgidos,<sup>303</sup> e o *sweating system*,<sup>304</sup> como sua corruptela caseira e mal-acabada, adentrando pelos tempos atuais como símbolo da resistência medieval por meio de um modelo de servidão doméstica inserido na cadeia produtiva industrial.

As mudanças advindas do câmbio das premissas vieram acompanhadas pela ascensão social da burguesia capitalista, agora já com características nitidamente acumuladoras e demonstrando ter adotado inteiramente os valores pró-trabalho. No decorrer do processo histórico advindo desse *detour*, surgiu como consequência a noção da divisão social por classes. A questão social adjacente a todo esse processo revolucionário, com o rebaixamento moral de parte da população sem direitos e trabalhando muito por muito pouco, foi o resultado mais marcante desse período.<sup>305</sup> A clamada histórica pela intervenção do Estado a fim de garantir direitos básicos e fundamentais sem os quais a pessoa do trabalhador jamais poderá alcançar um padrão razoável e digno de vida ocorreu de forma não menos marcante ou traumática. Por fim, com a ética da valorização e centralidade do trabalho já consolidada, o caminho para a sociedade do trabalho foi fortalecer um modelo constitucional que condicionasse essa mesma centralidade como base e alicerce do Estado Social.<sup>306</sup>

No entanto, inobstante os bons ventos da igualdade, da legalidade e da fraternidade, boa parte do tráfico de escravos ainda corria pelos quatro oceanos.<sup>307</sup> Algum tempo custaria para que o abolicionismo se disseminasse e até as mais reticentes nações adotassem legislação e políticas que garantissem a efetiva extinção dos direitos de propriedade sobre a pessoa do trabalhador.<sup>308</sup>

303 – Não que estivesse livre das críticas comuns ao *domestic system*: trabalho infantil, abuso de aprendizes, excesso de jornada, *truck system* etc., demandando reformas legislativas já com um viés protetor. A esse respeito: *ibidem*, p. 177-227 e 307-315

304 – O termo *sweatshop*, em inglês, correspondente ao local onde se desenvolve o *sweating system*, quer dizer algo entre o âmbito residencial e a oficina de trabalho do obreiro, ou, melhor dito, a oficina de trabalho como extensão do estabelecimento fabril, sem as condições de controle e proteção da planta industrial, posto ser uma continuação da própria residência do trabalhador. A promiscuidade entre o local de trabalho e a residência, albergando diversas famílias e/ou pessoas ao mesmo tempo de forma aglomerada, as longas jornadas extenuantes, além do pagamento por peça a valores irrisórios, e aviltantes ou inexistentes condições de higiene e segurança no trabalho são, de fato, as principais características dos *sweatshops*. Por esses motivos, tornam-se verdadeiros rincões de reserva nos quais não se respeitam os direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, já que nesses locais de trabalho o dono da planta e chefe da casa é o senhor da vida e da morte de seus obreiros. Ao mesmo tempo “pai” e patrão. *Sweating system* é, além disso, o termo conhecido desde o começo do século XIX para esse tipo de situação de opressão no ambiente de trabalho promovida pela subcontratação de serviços. Originalmente, o termo se referia ao tipo de produção têxtil de indumentária militar que logo se estendeu a toda a indústria têxtil, sobretudo a partir de 1830, na Inglaterra e, logo, aos demais países. Nesse sentido, *The Encyclopaedia Britannica. A dictionary of arts, science, literature and general information. 19<sup>th</sup> Edition. Volume XXVI. Submarine mines to Tom-Tom. New York: Cambridge University, England, 1911, p. 187-188.*

305 – HILL, C.P. *British economic and social history. 1700-1964.* 3ª ed. Bristol: Edward Arnold Ltd., 1975, p. 20-21.

306 – BUELGA, Gonzalo Maestro. *La constitución del trabajo en el Estado Social.* Granada: Editorial Comares, 2002, p. 67-70.

307 – REYNOLDS, Edward. *Stand the storm: a history of the Atlantic slave trade.* New York: Allison & Busby, 1985, p. 74-92.

308 – A Mauritânia é frequentemente indicada como a última nação moderna a abolir oficialmente a escravidão, fato ocorrido

Milhões de cidadãos africanos foram retirados de suas origens e vendidos à força a fim de garantir a produção, primeiramente agrícola, posteriormente industrial, nas Américas. A transição da sociedade ocidental que baseava sua produção no trabalho escravo para uma sociedade produtiva assalariada se deu a duras penas e lentamente. Da mesma forma, e como um processo paralelo, a industrialização criou os neoescravos, até que a legislação de proteção se estabeleceu e os direitos fundamentais da pessoa do trabalhador se consolidaram. Nesse sentido, a criação de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos foi pouco a pouco contribuindo para que a escravidão e o trabalho forçado fossem banidos da sociedade ocidental.<sup>309</sup> A regulação social, agora já inteiramente aplicada ao *factory system*, garantiu a evolução do modelo feudal servil rural para o contrato de trabalho assalariado urbano de contornos suaves e garantia dos direitos fundamentais no trabalho.

A época do pós-Guerra pareceu por fim a um ciclo. Afinal, a estabilidade e a paz alcançadas com o fim do conflito acabaram por produzir a geração *baby boomers*, garantindo o fortalecimento e a expansão da classe média assalariada. O valor do trabalho pareceu enfim ter encontrado melhores paragens e finalmente alcançamos a noção de que o contrato de trabalho não é meramente um acordo *inter partes*, sujeito inteira e completamente às leis do mercado,<sup>310</sup> e sim um compromisso social da maior relevância.<sup>311</sup> Nesses tempos, assistimos à expansão dos contratos de trabalho por prazo indeterminado, da legislação social de proteção ao trabalhador e à seguridade social, do pleno emprego e do *Welfare State*. Com a grande expansão do emprego ordinário pareceu ocorrer finalmente a efetiva diminuição do trabalho escravo e do tráfico de pessoas. O pleno emprego parecia ser a garantia de que a utopia da sociedade do trabalho estaria, por certo, próxima de ser alcançada. Com a melhoria das condições e da dignidade do trabalho, a sociedade do *homo faber* foi se tornando a sociedade do *homo server* e, mais recentemente, do *homo programer*.<sup>312</sup>

---

por meio do Decreto 81-234, de 09/11/1981, e melhor normatizado por meio da Lei 2007-048, de 03/07/2007. O Paquistão, por seu turno, apenas aboliu o sistema de servidão por meio do Bonded Labour System (Abolition) Act, de 17/03/1992.

309 - Importante citar, entre os vários instrumentos criados para abolir a escravidão, dentro do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, a Convenção da Sociedade das Nações Sobre a Escravidão, firmada em Genebra, em 25/07/1926; a Convenção 29, sobre o trabalho forçado, da Organização Internacional do Trabalho, adotada em 10/06/1930; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 10/12/1948; a Convenção Suplementar das Nações Unidas Sobre a Abolição da Escravidão, o Tráfico de Escravos e as Instituições e Práticas Análogas à de Escravidão, adotada em 07/07/1956; a Convenção 105, relativa à abolição do trabalho forçado, da Organização Internacional do Trabalho, adotada em 05/06/1957; e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), adotada em 22/11/1969.

310 - Declaração de Filadélfia. A Conferência afirma novamente os princípios fundamentais sobre os quais se funda a Organização, isto é: o trabalho não é uma mercadoria.

311 - NAVILLE, Pierre. O trabalho assalariado e seu valor. In: NAVILLE, Pierre; GEORGES, Friedmann. *Tratado de sociologia do trabalho*. Volume II. SP: Cultrix, 1973, p. 138-139.

312 - *Homo faber* foi o termo utilizado por Hannah Arendt para caracterizar o homem moderno: aquele que trabalha. A partir



Assim, no atual estágio de valorização do trabalho do homem, paradoxalmente observa-se que, ao passo em que boa parte da produção normativa perpassa pela centralidade do valor do trabalho, os avanços conquistados parecem uma vez mais serem colocados em questão. A globalização dos mercados indica um aumento da competitividade entre as empresas, pressionando a produção por mais flexibilidade e pela redução dos custos. Dessa maneira, formas modernas de trabalho escravo surgem enquanto antigas reaparecem.<sup>313</sup> Entretanto, a sustentação do mercado e a divinização da empresa não podem representar a corrosão dos direitos fundamentais arduamente conquistados no decorrer dos últimos milênios.

Dessa forma, é importante refletir a respeito dos caminhos do trabalho, como ele foi um bem jurídico extremamente menosprezado — mas ao mesmo tempo muito valioso — para os povos antigos; como o trabalho e a pessoa do trabalhador foram coisificados ao extremo nas relações de trabalho escravo; como essa mercantilização do ser humano reduziu hordas de pessoas em sua plenitude; como doutrinas diversas, de tempos e lugares diferentes, opuseram valores e transformaram a humanidade; como, finalmente, atribuiu-se ao trabalho a centralidade na vida moderna humana, destinando-lhe a maior proteção, já que relacionado com direitos fundamentais sem os quais a pessoa do trabalhador jamais conseguirá evoluir na trajetória de sua vida.

A criação aproximou, então, o homem médio comum das entidades que estão no firmamento e pôs fim a uma das maiores angústias e paradoxos da

---

dessa concepção inicial permitimo-nos derivar por duas figuras sucedâneas, da atualidade: o homem que serve, integrado à sociedade dos serviços, e o homem que programa, relacionado com a sociedade da informação. Para compreender o sentido inicial contido no pensamento de Arendt, v.: ARENDT, Hannah. *A condição humana*. RJ: Forense Universitária, 1999, p. 305-335. 313 - Existem diversos estudos e indicativos tanto no âmbito nacional quanto internacional a respeito do reaparecimento de formas antigas de redução da pessoa humana ao trabalho escravo. Ao par desse anacronismo, surgem novas formas de escravização do trabalhador. Kevin Bales, presidente da ONG norte-americana *Free the Slaves*, propõe o seguinte quadro comparativo entre as formas antigas e modernas de escravidão:

Escravidão antiga	Escravidão moderna
Direitos de propriedade previstos e garantidos em lei	Direitos de propriedade evitados pelo ordenamento jurídico
Elevado valor de compra/venda	Valor de compra/venda extremamente baixo
Lucros extremamente elevados	Carência de escravos no mercado
Excesso de potenciais escravos	Relações de longo prazo
Relações de curto prazo	Escravos são mantidos permanentemente
Escravos são descartáveis	Diferenças étnicas são importantes
Diferenças étnicas não são tão importantes.	

Além do quadro comparativo, o autor sugere três categorias nas quais a tipologia do trabalho escravo contemporâneo estaria contemplada: - Trabalho escravo tradicional: forma mais aproximada do trabalho escravo praticado na Antiguidade; o escravo é capturado, nascido ou vendido a fim de trabalhar sob o regime de servidão permanente. - Servidão por dívida: forma mais comum de escravidão no mundo atual; uma pessoa é empenhada a trabalhar para outra em virtude de empréstimo contraído. - Escravidão contratual: forma pela qual as modernas relações de trabalho são utilizadas para esconder relações de escravidão; por meio da oferta de contratos de trabalho que garantam emprego em fazendas, fábricas e *sweatshops*, os trabalhadores são aliciados e acabam sendo escravizados; o contrato de trabalho serve para ludibriar o trabalhador e levá-lo a erro, colocando-o em condição análoga à de escravidão, sob uma aparente legalidade contratual (BALES, Kevin. *Disposable people: new slavery in the global economy*. Revised edition with a new preface. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2004, p. 12-22).



humanidade. O trabalho, penoso ou não, é ato de criação e seu valor existe pelo que nos aproxima do Divino: modificar a natureza, recriando-a. A dignidade do trabalho reside, então, nesse mesmo ato de criação e nenhuma atividade está isenta ou passa pela labuta da produção e da transformação voluntária da natureza sem possuir algo do mais divino que o homem possa ter. Mais que isso, qualquer traço de perversidade nas relações de trabalho deve ser combatido e repellido. A parábola da Criação e suas diversas leituras passam a formar os alicerces sobre os quais se baseia toda a sociedade: a centralidade do trabalho e a importância de seu valor na vida do homem moderno.

### **O Trabalho Escravo Contemporâneo e a Dignidade Humana no Contexto Jurídico Brasileiro**

Mas se no começo tudo eram trevas e o labor divino criou a luz por meio do trabalho, no decorrer da própria história da humanidade instalou-se a escravidão. A produção era repassada para mãos escravas,<sup>314</sup> enquanto a ordenação da sociedade, a política e a filosofia eram reservadas para os cidadãos livres e senhores de seu arbítrio. No entanto, o sentido da palavra escravidão transformou-se na mesma medida em que se passaram os anos e variaram os lugares. O escravo de antes não é o mesmo de agora. O escravo daqui não é exatamente o mesmo de outras partes.

Essa variação no tempo e no espaço é característica dos entes polissêmicos. De acordo com a variante tempo/ espaço há um eixo sobre o qual circulam diversas denominações,<sup>315</sup> muitas vezes representando eufemismos de uma realidade ainda mais devastadora. Certo está que as qualificações têm sentidos diversos, mas raiz semelhante. Parece estar adjacente a todas elas certo sentido de diminuição do semelhante por algum tipo de ardil que, em determinadas épocas, foi considerado legítimo e protegido pelo Estado, mas

314 - Em Roma, diversas funções eram destinadas aos escravos: caso fossem públicos, os escravos construiriam pontes, aquedutos, estradas, templos, seriam utilizados em serviços religiosos, funcionariam como a *longa manus* dos magistrados, levando aos cidadãos todos os tipos de ordens e mandados, apagariam incêndios e trabalhariam como carcereiros e verdugos; caso fossem privados, seu rol de funções era ainda maior, subdividindo-se em rústicos, aqueles que trabalhavam no campo, na agricultura, na pecuária, nas minas etc; ou urbanos, aqueles que trabalhavam nas cidades como ferreiros, carpinteiros, alfaiates, costureiros, sapateiros, tecelões, pequenos comerciantes, domésticos, porteiros, varredores, guardadores de silêncio, anunciadores de horas, barbeiros, cabeleireiros, maquiadores, cozinheiros, degustadores, secretários, gladiadores, bibliotecários etc. A esse respeito: SACO, José Antonio, op. cit., p. 49-66.

315 - Por mais contraditórios, imprecisos, eufemísticos e indicativos de uma superavaliação ideológica, temos encontrado os seguintes termos relacionados com o tema da superexploração do trabalho no Brasil e utilizados, muitas vezes, como sinônimos uns dos outros: trabalho escravo, trabalho análogo ao de escravo, trabalho realizado em condições análogas às de escravidão, trabalho semiescravo, trabalho servil, escravidão, trabalho forçado, servidão por dívida, *truck system*, *sweating system*, *bondage system*, cerceamento da liberdade, condições indignas de trabalho, condições degradantes de trabalho, trabalho precário, retenção de documentos, ameaças no trabalho, assédio, jornadas exaustivas, vigilância ostensiva, falta de assistência médica etc.

que nos dias atuais não encontra ressonância nos ordenamentos jurídicos do mundo ocidental. Esse é o eixo sobre o qual circulam diversas denominações e graduações distintas: rebaixamento da pessoa humana, por meios fraudulentos ou não, reduzindo, consideravelmente, suas oportunidades de liberdade, de crescimento e de vida, por força e motivo do trabalho.

Curioso notar que na própria origem a palavra trabalho parece vir acompanhada do desconforto que só os vocábulos servidão e escravidão poderiam denotar nos dias de hoje. Na língua portuguesa, o termo trabalho parece proceder do latim vulgar tardio *tripalium*, denotando um instrumento elaborado com três estacas de madeira, entrelaçadas ao meio e dispostas de modo cruzado para que fossem encravadas na terra e pudessem servir para que se amarrassem e se torturassem os servos rebeldes, ou seja, aqueles escravos que se recusavam a... trabalhar. Assim, *tripaliar*, no latim vulgar, relacionava-se com um sentido próximo de torturar, nos dias de hoje. A mesma conotação assumiu a palavra *labor*, raiz e origem de palavras como *labuta*, *laboral*, *lavor*, em português, *lavorare*, em italiano, ou *labour*, em inglês. Os idiomas francês e espanhol acompanharam o rumo do português, para formarem os atuais *travail* e *trabajo*.<sup>316</sup> A raiz medieval é a mesma, sempre nos lembrando de que existem tarefas extremamente árduas ou consideradas menores e menos relevantes que devem ser reservadas para populações degradadas na escala social de valores.

A palavra escravo, por si mesma, também possui origem emblemática: seria derivada do latim *slavus*, representando a naturalidade — eslava — da maior parte das pessoas escravizadas por sucumbirem às guerras da Alta Idade Média na fronteira europeia oriental bárbara. A denominação que era utilizada pelos romanos — *servus* — advinha do etrusco, também denominativo do *status* de ser estrangeiro, ser de fora e, portanto, naturalmente mais vulnerável por não estar plenamente inserido socialmente. Assim, parece natural compreendermos o porquê de se destinar às populações de outros locais um tratamento reduzido na escala social: ora, se alguém tem que sofrer para lograr a transformação penosa da natureza, que seja o “estranho”, o ádvena, e não o autóctone, pois a este que foram destinados o céu, a terra e os mares, e não aos alienígenas,<sup>317</sup> que devem pagar essa espécie de pedágio social — trabalho escravo — para ascender algum

316 - DAVIS, J. Cary. “Trabaculu » Trabajo” the Case for and against. *Hispania*. Vol. 60, nº 1, mar. 1977. Lubbock: Association of Teachers of Spanish and Portuguese, 1977, p. 105-108.

317 - ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. SP: Companhia das Letras, 2000, p. 145.

dia na sociedade local. Esse silogismo busca explicar por que os estrangeiros não inseridos adequadamente são populações geralmente mais vulneráveis à superexploração laboral na escala de riscos aos quais estão submetidos. Explica também, mas não justifica, os processos históricos de redução à escravidão sofridos por eslavos, hebreus, mouros, etruscos, hispânicos, guaranis, quéchuas, aimarás, bantos, iorubas, haratines, dalits e outros tantos povos de antes e de hoje.

No entanto, o idioma por si já não basta para atualizar de forma completa e correta o conceito de escravidão contemporânea. Apesar de ser um importante indicador, não parece razoável nem adequado reduzir as conclusões no sentido de que, logo, por via direta, toda forma contemporânea de trabalho é escravidão.<sup>318</sup> É necessário traçar essa tênue linha existente entre o trabalho livre, moderno, verde, proativo, sustentável, e o quase liberto, ou quase cativo, que sofre rebaixamento moral e social, muitas vezes com matizes étnicos relacionados com a origem e a nacionalidade. É importante ainda compreender sobre quais princípios está plasmada a hermenêutica do sistema de proteção ao trabalho. Para tanto, é necessário que se observem os passos que a humanidade deu no decorrer dos últimos séculos no sentido da criação de um sistema de garantia do respeito aos Direitos Humanos em sua totalidade e de forma absolutamente capilar.

O Sistema Internacional de Direitos Humanos é baseado em diversos princípios consubstanciados em convenções e tratados internacionais que formam um colchão de suporte dos direitos fundamentais que devem ser garantidos a todas as pessoas. Assim, em que pese a discussão acerca do universalismo dos direitos humanos fundamentais, ou, pelo menos, da relatividade universal dos direitos humanos,<sup>319</sup> existem princípios historicamente conquistados que merecem ser visceralmente defendidos. O acervo jurídico internacional do trabalho, proposto tanto nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho quanto, de modo esparso, nas demais convenções e tratados de direitos humanos, é, sem dúvida, parte essencial do Sistema Internacional de Direitos Humanos.

---

318 - "O caráter cada vez mais selvático das relações sociais em grande parte do mundo mostra que a velha consciência do trabalho e da competição continua a descer a níveis cada vez mais baixos" (KRISIS, Grupo. *Manifesto contra o trabalho*. Lisboa: Edições Antígona, 2003, p. 103).

319 - DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 2ª ed. New York: Cornell University Press, 2003, p. 89-106.

Dessa forma, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 10/ 12/ 1948, é uma das principais fontes relacionadas com a proteção do trabalho e a erradicação da escravidão, em qualquer uma de suas modalidades. A proteção às liberdades fundamentais é parte do compromisso contido em todo o documento histórico.<sup>320</sup> Com relação à eliminação de quaisquer direitos reais sobre a pessoa humana, declara-se de modo peremptório a sua extinção.<sup>321</sup> Por fim, quanto aos valores representados pela dignidade do trabalho do homem, observa-se indubitavelmente a opção pela máxima proteção e elevação do valor do trabalho.<sup>322</sup>

No âmbito das proteções garantidas por meio do acervo jurídico social representado pelas convenções e recomendações da OIT, chama a atenção a Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, adotada na Conferência Internacional do Trabalho durante a sua octogésima sexta reunião, em 18 de junho de 1998. Elaborada como “uma resposta aos desafios gerados pela globalização da economia”,<sup>323</sup> a Declaração parte do pressuposto de que existem direitos sociais mínimos inderrogáveis que devem ser respeitados por todas as nações pelo fato de pertencerem à OIT. A Declaração é fruto de discussões havidas a partir de 1995 no âmbito da comunidade internacional com a finalidade de trazer soluções para os graves problemas sociais trazidos pela abertura dos mercados e aumento da concorrência entre as empresas. Para cada um dos quatro princípios básicos contidos na Declaração, correspondem algumas convenções consideradas fundamentais que devem ser aplicadas nos Estados-Membros independentemente de sua formal ratificação. Com relação ao combate ao trabalho escravo, a Declaração indica as Convenções 29 e 105 como básicas a serem absorvidas pelos ordenamentos jurídicos dos países integrantes da comunidade das nações.<sup>324</sup>

320 - Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: “Art. I - Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade. Art. II - Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. Art. III - Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

321 - Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: “Art. IV - Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas. Art. V - Ninguém será submetido à tortura, nem à tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante”.

322 - Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: “Art. XXIII - 1 Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2 Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3 Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4 Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses”.

323 - HANSENNE, Michel. Apresentação. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1998, p. 3.

324 - A Convenção 29 da OIT, adotada em 28/06/1930, diz respeito à supressão do trabalho forçado, indicando, em seu

No Brasil, observa-se completa integração do acervo internacional de direitos humanos com a ordem jurídica nacional. Os tratados internacionais de direitos humanos são, dessa maneira, plenamente vinculantes e harmonicamente relacionados com os princípios que regem o ordenamento jurídico. Vale dizer que não se pode interpretar em matéria de direitos humanos sem considerar esse diálogo permanente entre as instituições nacionais e as internacionais, já que vivemos em um Estado Democrático de Direito que pertence ao Sistema Internacional de Direitos Humanos.<sup>325</sup>

Quanto aos tratados de direitos humanos aprovados antes da Emenda Constitucional 45 ou fora de seus parâmetros (art. 5º, § 3º, da Constituição Federal), o STF abandonou, recentemente, a noção de que as normas oriundas de tais compromissos equivaleriam às leis ordinárias.<sup>326</sup> Entende-se que essas normas possuem um caráter supralegal no ordenamento jurídico.<sup>327</sup> Da mesma maneira, parece fundamental reafirmar os compromissos internacionais que o Estado Brasileiro assumiu ao ratificar o Protocolo de Palermo, sendo desnecessário lembrar ainda o quanto nosso país tem sido reconhecido no plano internacional pelos avanços sociais, econômicos e em matéria de direitos humanos, o que certamente aumenta a visibilidade e a vigilância da comunidade internacional sobre o real cumprimento desses compromissos todos.

No que diz respeito ao combate ao trabalho escravo, observaremos que diversos são os dispositivos delineadores e informativos da dignidade no ambiente de trabalho, além das tradicionais limitações à autonomia da vontade, no que diz respeito ao trabalho forçado, à degradação do meio ambiente de trabalho e ao cerceamento da liberdade de ir e vir. Dessa maneira, os direitos humanos também são garantidores da civilidade tanto da democracia quanto dos mercados, por restringirem suas operações a um domínio limitado e definido pelos direitos.<sup>328</sup>

---

art. 2º, que para fins da convenção, “trabalho forçado ou obrigatório compreenderá todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”; por sua vez, a Convenção 105 da OIT, adotada em 25/06/1957, diz respeito à abolição do trabalho forçado e ao compromisso dos Estados-Membros de não fazer uso dele nos seguintes casos: a) como medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente; b) como método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico; c) como meio de disciplinar a mão de obra; d) como punição por participação em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

325 – PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10ª ed, revista e atualizada. SP: Saraiva, 2009, p. 21–42.

326 – STF, Segunda Turma, HC 90.172/S. Relator: Gilmar Mendes, Brasília/DF, 05/06/2007, DJ 17/08/2007, p. 91. STF, Tribunal Pleno, RE 466.343. Relator Cezar Peluzo, Brasília/DF, 03/12/2008, Dje 104.

327 – Entendimento majoritário defendido pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento do HC 90.172/SP, do RE 466.343.

328 – DONNELLY, Jack, op. cit., p. 202.

Assim, no sistema constitucional brasileiro, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa<sup>329</sup> são mutuamente vinculantes. Além de se aplicar as regras de interpretação sistemáticas e de ponderação de valores, observa-se que tanto o trabalho quanto a livre iniciativa constituem valores sociais de alicerce do Estado Democrático de Direito brasileiro. Esses princípios, aliados aos da liberdade de trabalho,<sup>330</sup> por um lado, e ao da função social da propriedade,<sup>331</sup> por outro, completam o ciclo da economia de mercado baseada na Constituição do Trabalho e no Estado Social de Direito.<sup>332</sup> O conteúdo normativo inscrito na Constituição Federal<sup>333</sup> representa a plataforma mínima de garantias sociais destinadas à manutenção da paz, do progresso e do equilíbrio social. Os direitos fundamentais da pessoa do trabalhador ocupam, dessa maneira, espaço de destaque no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e representam a “quebra do paradigma dos direitos de liberdade como garantia de uma expectativa de omissão de interferência por parte do Poder Público por um novo paradigma que também assegure essa mesma expectativa diante dos poderes privados do empresário”.<sup>334</sup> Todos esses princípios traçam um intenso diálogo entre si. Todos eles precisam estar em equilíbrio. Todos eles garantem o progresso sustentável e o avanço da pessoa do trabalhador e da sociedade brasileira.

Importante ressaltar que, no âmbito das normas de proteção social, além das tradicionais proteções ao princípio da intangibilidade salarial e à liberdade de trabalho, observa-se uma crescente humanização e tecnicidade no que diz respeito ao estatuto de regras em matéria de segurança e saúde no trabalho. As normas regulamentadoras, surgidas a partir do advento da Lei 6.514, de 22/12/1977, que modificou substancialmente o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, funcionam como verdadeiros parâmetros mínimos de dignidade da pessoa do trabalhador. As Normas Regulamentadoras são elaboradas, revistas e aplicadas de maneira tripartite, seguindo os preceitos

---

329 - CF 1988. “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.”

330 - CF 1988. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

331 - CF 1988. “Art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

332 - BUELGA, Gonzalo Maestro, *op. cit.*, p. 1-8.

333 - CF 1988. Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Capítulo II, Dos Direitos Sociais.

334 - VALDÉS DAL-RE, Fernando. *Los derechos fundamentales de la persona del trabajador*. Material impresso para a palestra proferida por ocasião do XVII Congresso Mundial de Direito do Trabalho e da Seguridad Social. Montevideu, set. 2003, p. 20.



fundamentais da OIT.<sup>335</sup> São normas de natureza administrativa “com eficácia jurídica equiparada à da lei ordinária”,<sup>336</sup> publicadas por meio de portaria do Ministério do Trabalho e Emprego. Dessa maneira, garante-se a democratização tanto no acesso à produção normativa da Administração Pública do Trabalho quanto na difusão e aplicação das normas estabelecidas consensualmente.<sup>337</sup> Conclui-se, assim, um acervo social de primeira grandeza destinado a proteger o trabalho e garantir ao trabalhador uma vida digna, saudável e livre de riscos, ao empregador um ambiente de trabalho salutar e isento de perigos que venham a onerar e comprometer a estabilidade financeira, para uma empresa socialmente responsável e, portanto, mais competitiva, e à sociedade um ordenamento justo, correto e eficaz que garanta os avanços que todos almejamos por meio dos preceitos do trabalho decente.

Sob o ponto de vista criminal, as propostas de alteração do Código Penal brasileiro podem trazer grandes subsídios e o estudo da evolução do tipo penal, sob uma perspectiva histórica, é uma das grandes fontes para se compreender o trabalho escravo contemporâneo. O tipo penal inicial, previsto no Código Penal de 1940, era por demais simplista, indicando a pena à qual o agente estaria submetido caso reduzisse “alguém à condição análoga à de escravo”.<sup>338</sup> O texto original não indicava quais seriam as hipóteses que resultariam na tipificação da conduta tida como escravagista indicando um texto extremamente genérico e lacônico<sup>339</sup> e, na prática, pouco aplicável.

335 - A Convenção 155 da OIT, aprovada pelo Decreto legislativo 2, de 17/03/2002, afirma, em seu art. 4º: “1 Todo membro deverá, em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e a prática nacionais, formular, por em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho. 2 Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho”.

336 - OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura normativa da segurança e saúde do trabalhador no Brasil. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. v. 45, nº 75. Belo Horizonte: Dipapel Ind. Gráfica Ltda., jan/jun.2007, p. 125.

337 - As Normas Regulamentadoras atualmente são elaboradas e revistas por meio da atuação normativa da Comissão Tripartite Paritária Permanente. A Portaria MTE 2, de 10/04/1996, instituiu a CTPP com o objetivo de participar no processo de revisão ou elaboração de regulamentação na área de Segurança e Saúde no Trabalho, indicando a composição da referida comissão: governo, empregadores e trabalhadores em igual número de representantes. Por seu turno, a Portaria MTE 1.127, de 02/10/2003, estabelece o processo de produção normativa em matéria de SST, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Dessa maneira, inicialmente deve-se constituir um grupo de trabalho formado por auditores-fiscais do Trabalho com a finalidade de definir temas a serem discutidos e elaborar um texto básico da norma a ser elaborada ou revista; após essa etapa, deve-se publicar o texto técnico básico no *Diário Oficial da União*, dando-se prazo de 60 dias para conhecimento, análise e sugestões da sociedade; após essa fase de consulta pública, deve-se instituir Grupo de Trabalho Tripartite para se proceder à análise das sugestões recebidas e elaborar proposta de regulamentação do tema, que será então oferecida para a análise e ratificação por parte da CTPP; por fim, caso haja consenso quanto ao texto elaborado, a CTPP opina pela publicação final da norma, em caso contrário, a Secretaria de Inspeção do Trabalho tem a prerrogativa de se manifestar conclusivamente para posterior envio norma definitiva para a publicação no *DOU*.

338 - CP. Texto original de 1940: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de dois a oito anos”.

339 - FELICIANO, Guilherme Guimarães. Do crime de redução a condição análoga à de escravo, na redação da Lei 10.803/2003. In: MANNRICH, Nelson (Coord). *Revista de direito do trabalho*. Ano 30, nº 114. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.



Na Roma Antiga, o crime de plágio equivalia a reduzir, por meio de fraude, alguém liberto a escravo. Dessa forma, plagiador era o sujeito que se utilizava da fraude para mascarar *status* de pessoa liberta e torná-la escrava, reduzindo-a a situação de coisa, para, dessa forma, beneficiar-se economicamente dessa pessoa, comercializando-a e levando outrem, os possíveis compradores, a erro.<sup>340</sup> Aparentemente assemelhava-se mais ao tipo penal do estelionato, por se utilizar da fraude em proveito econômico próprio, que ao tipo penal atual de redução de trabalhador a condição análoga à de escravo. O bem jurídico protegido no crime de plágio da Roma Antiga parecia ser a certeza e a segurança do negócio jurídico, bem mais que a liberdade pessoal ou a dignidade humana daquele que fora escravizado. Já no crime atual de redução de trabalhador a condição análoga à de escravidão, parece bastante claro que o bem jurídico tutelado é a dignidade pessoal do trabalhador no âmbito da organização social do trabalho, em que pesem as discussões jurisprudenciais a respeito do tema.<sup>341</sup>

Dessa maneira, atualmente, o art. 149 do Código Penal, com as alterações introduzidas pela Lei 10.803, de 11/ 12/ 2003, traz quatro situações que se materializam na tipologia do trabalho realizado em condições análogas à de escravidão: trabalhos forçados, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho e restrição da locomoção. Apesar de representar um avanço diante do tipo penal extremamente aberto do texto original, por trazer maior segurança para o aplicador ao pautar-se pelo princípio da taxatividade,<sup>342</sup> a alteração do tipo penal do plágio ficou a desejar, tendo em vista a redução conceitual empreendida.<sup>343</sup>

340 - COSTA, Álvaro Mayrink da. *Direito penal. Parte especial*. Volume 4. 6ª ed. RJ: Forense, 2008, p. 665-666.

341 - O STJ tem reiteradamente afirmado a competência da Justiça Federal para processar e julgar os crimes de redução de trabalhador à condição análoga de escravo, uma vez que se enquadram na categoria de delitos contra a organização do trabalho nos termos do art. 109, VI, da CF/1988. No entanto, recentemente o STF voltou a discutir a matéria, de cunho processual, sobre a competência para julgar os referidos crimes. Há divergência no entendimento entre os ministros. Alguns entendem que o bem jurídico tutelado é a organização do trabalho, trazendo a competência para a Justiça Federal, outros entendem que a competência é da Justiça Estadual, por se tratar de crime contra a liberdade humana. Precedentes citados do STF: RE 398.041-PA, DJ 03.03.2005; RE 398041-MT; do STJ: CC 62.156-MG, DJ 06.08.2007; e HC 43.384-BA, DJ 05.08.2005. REsp 909.340-PA, 25/9/2007.

342 - NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 10ª ed. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 704.

343 - Guilherme Feliciano, ao citar denúncia-crime conjunta do MPF e do MPT oferecida à Justiça Federal de Rondônia (3ª Vara de Porto Velho, nos autos 2003.41.00.003385-5), indica quais seriam os diversos elementos que caracterizariam a escravidão contemporânea: - Falta de pagamento de salários; - Alojamento em condições subumanas (e.g., barracos de lona); - Inexistência de acomodações indevassáveis para homens, mulheres e crianças (convivência promíscua); - Inexistência de instalações sanitárias adequadas, com precárias condições de saúde e higiene (e.g., falta de material de primeiros-socorros ou de fossas sépticas); - Falta de água potável e alimentação parca; - Aliciamento de trabalhadores de uma para outra localidade do território nacional (que, isoladamente, configura o crime do art. 207, *caput*, do CP, com pena cominada de um a três anos e multa); - Aliciamento de trabalhadores de fora para dentro ou de dentro para fora do país (e.g., bolivianos e outros hispano-americanos mantidos em condições análogas à de escravo em fábricas têxteis clandestinas nos grandes centros urbanos); - *Truck system* (os populares "barracões", que têm representado o renascimento da servidão por dívidas); - Inexistência de refeitório adequado para os trabalhadores e/ou de cozinha adequada para o preparo de alimentos; - Ausência de equipamentos de proteção individual e/ou coletiva; - Meio ambiente de trabalho nocivo (selva,

Por fim, agregaríamos às críticas já elaboradas o fato de que o tipo penal do art. 149 do CP desconsidera completamente os processos de transformação que vêm sofrendo as relações de trabalho nas últimas décadas para responsabilizar adequadamente a conduta do agente que reduz alguém à condição análoga à de escravo. Dessa maneira, parece-nos pouco eficaz a criminalização apenas da conduta do agente primário sem que haja uma contrapartida relacionada aos agentes secundários, terciários etc. A imensa maioria dos casos em que existe redução de trabalhador à escravidão está relacionada com os processos de terceirização e subcontratação em cadeia perpetrados pelas empresas (e seus gestores/ proprietários) com a finalidade de reduzir custos, aumentar os lucros e escapar das responsabilidades trabalhistas, previdenciárias e fiscais às quais estariam normalmente expostas caso não optassem pelos processos de *outsourcing*. Nesse xadrez econômico ditado apenas pela lei da livre concorrência, que só se acirrou com a globalização dos mercados, os “gatos”, os oficinistas, os *sweaters* e os pequenos empreiteiros, responsabilizados diretamente nos casos de tipificação da conduta prevista no art. 149 do CP, estão muito mais para peões que para damas e reis.

### **Do tráfico de pessoas para fins econômicos e o trabalho em condição análoga à de escravo: uma relação intrínseca e interdependente**

A interposição da nomenclatura tráfico de pessoas e trabalho escravo, bem como a interdependência e inter-relação desses dois termos, é também bastante pertinente, pois a exploração do trabalho escravo é uma das principais finalidades do mercado clandestino caracterizado pelo tráfico de seres humanos: onde há trabalho escravo, necessariamente está configurado o tráfico de pessoas.

Em sentido amplo, o tráfico de pessoas pode ser conceituado como “o recrutamento de terceiros, pela força, fraude, enganação ou outras formas de coerção, com propósitos de exploração”, de acordo com o UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.<sup>344</sup> Dessa forma, observa-se que o tráfico de pessoas representa uma grave violação dos direitos humanos

---

chão batido, animais peçonhentos, umidade etc.); - Coação física ou moral (vis relativa ou absoluta); - Cerceamento da liberdade ambulatoria (o direito de ir e vir é limitado pelas distâncias, pela precariedade de acesso ou pela vigilância pessoal); - Falta de assistência médica; - Vigilância armada e/ou presença de armas na fazenda; - Ausência de registro em CTPS. Essas condições traduziriam uma situação análoga à de escravidão, nas suas palavras, “naquilo que era a ideia fundamental do instituto jurídico da escravidão: a pessoa como *res*, despossuída, privada de direitos mínimos (inclusos os fundamentais) e moral ou fisicamente acuada” (FELICIANO, Guilherme Guimarães, op. cit. p. 86-87).

344 - <[www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais\\_tsh\\_inicial.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_tsh_inicial.html)>. Acesso em: 30/04/2012.

fundamentais e deve ser combatido de forma sistêmica pelo Estado. O Brasil, ao ratificar 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, promulgado por meio do Decreto 5.017, de 12/03/2004, reafirmou seu compromisso no combate a essas formas modernas de escravidão e vulneração dos direitos humanos (Protocolo de Palermo). Vale ressaltar que este Protocolo, por ter nítida natureza de Tratado Internacional de Direitos Humanos recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro, possui natureza de norma no mínimo supralegal, como já tivemos a oportunidade de abordar anteriormente.

Assim, é importante ressaltar que a definição de tráfico de pessoas contida no Protocolo de Palermo inclui três elementos básicos e cumulativos: a ação, os meios e a finalidade de exploração.<sup>345</sup> Para que se caracterize o tráfico de pessoas basta que tão somente uma das características relativas a cada um dos elementos esteja presente. Abaixo traçamos um quadro das características de cada um dos elementos, baseado no art. 3º, alínea “a”, do Protocolo:

A ação	Os meios	A finalidade de exploração de, no mínimo,
<ul style="list-style-type: none"> <li>- o recrutamento;</li> <li>- o transporte;</li> <li>- a transferência;</li> <li>- o alojamento;</li> <li>- o acolhimento de pessoas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ameaça;</li> <li>- uso da força;</li> <li>- outras formas de coação;</li> <li>- rapto;</li> <li>- engano;</li> <li>- abuso de autoridade;</li> <li>- situação de vulnerabilidade;</li> <li>- aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prostituição de outrem;</li> <li>- outras formas de exploração sexual;</li> <li>- o trabalho ou serviços forçados;</li> <li>- escravatura ou práticas similares à escravatura;</li> <li>- a servidão;</li> <li>- a remoção de órgãos.</li> </ul>

345 - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *El costo de la coacción. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo. 98ª Reunión. Informe I (B). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2009, p. 9.

Especialmente no que se relaciona com o enfrentamento ao trabalho análogo ao de escravo, é importante compreender a dimensão do tráfico de pessoas que tenha por finalidade esse específico tipo de exploração econômica, de acordo com a definição do próprio Protocolo de Palermo: o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura ou a servidão. Da mesma forma, é importante ressaltar que no campo das ações típicas relacionadas ao tráfico de pessoas, o alojamento e o acolhimento de trabalhadores, com a finalidade de submetê-los a condições análogas às de escravo, são as duas formas típicas comuns a todos os casos de submissão de trabalhadores ao trabalho escravo.

Por meio do Decreto 5.948, de 26/10/2006, recentemente reformulado pelo Decreto 7.901, de 04/02/2013, o Estado Brasileiro aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que trouxe algumas definições também fundamentais. Nesse sentido, o referido documento determina que a expressão “escravatura ou práticas similares à escravatura” deve ser entendida como a conduta definida no art. 149 do Decreto-Lei 2.848, de 1940, referente à redução à condição análoga a de escravo”.<sup>346</sup> Da mesma forma, ao tratar do aliciamento de mão de obra, normalmente relacionado com os ilícitos relacionados ao trabalho em condição análoga à de escravo, a Política afirma que “a intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas”.<sup>347</sup> Por sua vez, ao tratar da participação da Auditoria-Fiscal do Trabalho na execução da Política, restam claras as competências e obrigações da Fiscalização do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego.<sup>348</sup> Da mesma maneira, é fundamental compreender-se a condição adicional da transnacionalidade no tráfico de pessoas, quando ocorre, indicando indiferentemente se tratar de tráfico interno ou internacional, envolvendo tanto trabalhadores brasileiros quanto estrangeiros, consubstanciada nos parágrafos 5º e 6º da Política.<sup>349</sup> Por fim, outro ponto fundamental para compreensão da dimensão do tráfico de pessoas diz respeito

346 – Decreto 5.948, de 26/10/2006, art. 2º, § 3º, I.

347 – Decreto 5.948, de 26/10/2006, art. 2º, § 4º.

348 – Decreto 5.948, de 26/10/2006:

“Art. 8º. VII – na área do Trabalho e Emprego: b) fiscalizar o recrutamento e o deslocamento de trabalhadores para localidade diversa do Município ou Estado de origem; c) promover articulação com entidades profissionalizantes visando capacitar e reinserir a vítima no mercado de trabalho; e d) adotar medidas com vistas a otimizar a fiscalização dos inscritos nos Cadastros de Empregadores que Tenham Mantido Trabalhadores em Condições Análogas a de Escravo;”

349 – Decreto 5.948, de 26/10/2006: “Art. 2º, § 5º O tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo Estado-Membro da Federação, ou de um Estado-Membro para outro, dentro do território nacional”. § 6º O tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre Estados distintos.

à irrelevância do consentimento da vítima para a sua caracterização, de acordo com o § 7º da Política, pois ele é geralmente obtido por meio do engano da vítima.<sup>350</sup>

A relação entre o tráfico de pessoas e o trabalho análogo ao de escravo é, portanto, intrínseca e completamente interdependente. Nesse sentido, é importante ressaltar o entendimento da OIT de que “o tráfico de pessoas possui uma estreita relação com o trabalho forçado. Com efeito, a principal finalidade deste é fornecer mão de obra para o trabalho forçado, seja para a exploração sexual comercial, seja para a exploração econômica, ou para ambas as finalidades”.<sup>351</sup> Trata-se de diferentes dimensões do mesmo fenômeno. Na abordagem por meio do enfrentamento ao tráfico de pessoas observa-se a questão sob o ponto de vista mercadológico, em que existe uma transação baseada na exploração do ser humano e na consequente vulneração de direitos humanos. No enfoque proporcionado pelo combate ao trabalho escravo, o tema é analisado sob uma perspectiva do modelo produtivo, centrado na primazia do trabalho, no qual ocorre um desvio de finalidade redundando em uma superexploração do trabalho.

O tráfico de pessoas pode eventualmente envolver a mobilidade geográfica, na qual um trabalhador sai de sua residência e zona de conforto para um lugar desconhecido. Quando esse fator adicional ocorre, reforçado por diversos matizes de engodo perpetrados contra o trabalhador com a finalidade de explorá-lo economicamente, observa-se uma extraordinária vulnerabilidade que favorece, ainda mais, a exploração do trabalho escravo do migrante.

Assim, tanto o trabalhador nacional aliciado quanto o estrangeiro, ambos vítimas de tráfico de pessoas para fins econômicos, encontram-se fora de sua casa, longe de seus familiares e normalmente sem suas referências mais próximas que lhe garantem proteção. Essa dupla vulneração — econômica e geográfica — é, em parte, responsável pelo círculo vicioso que perpetua as situações de trabalho escravo do estrangeiro indocumentado.

---

350 - Decreto 5.948, de 26/10/2006: “Art. 2º, § 7º. O consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas”.

351 - FAUZINA, Ana Luiza; VASCONCELOS, Márcia; FARIA, Thais Dumêt. *Manual de capacitação sobre tráfico de pessoas*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009, p. 10-11.

Os algozes desses trabalhadores e os beneficiários desse tipo de trabalho utilizam-se normalmente do argumento de que, se essas vítimas forem denunciar sua situação de vulnerabilidade e exploração para as autoridades brasileiras, serão deportadas. Assim, esses trabalhadores se sentem ameaçados e continuam subjugados, garantindo-se uma assimetria bastante injusta no mercado de trabalho entre aqueles que empregam mão de obra escrava e aqueles que seguem as normas legais. Ressalte-se, entretanto, que a mobilidade geográfica não é elemento essencial para caracterizar o tráfico de pessoas, que ocorre sempre naqueles casos em que restar configurada a mercantilização da pessoa do trabalhador.

Dessa forma, observa-se que a finalidade maior do tráfico de pessoas para fins econômicos é o lucro, obtido com a exploração do trabalho análogo ao de escravo. Esse lucro, ou qualquer outro benefício, será obtido por meio de alguma forma de exploração da vítima após a chegada ao destino e, principalmente, após o alojamento e o acolhimento desses trabalhadores, elementos substanciais do tráfico de pessoas para o trabalho escravo. O lucro ou benefício será conseguido por meio de uma situação de desequilíbrio entre a vítima e seus exploradores, em favor necessariamente dos últimos.

### **Tráfico de Pessoas por Meio da Exploração do Trabalho Escravo: Remédios Jurídico-Administrativos**

O enfrentamento do trabalho escravo, no nosso país, tem sido feito de forma criteriosa há mais de quinze anos prioritariamente pela Inspeção do Trabalho<sup>352</sup> e de forma articulada com diversas instituições. Diariamente os

---

352 - A OIT e a ONU têm reiteradamente citado o Brasil como exemplo no enfrentamento ao trabalho escravo em diversos relatórios e publicações sobre o tema. V. a respeito Relatório Global sobre Trabalho Forçado no Mundo, versão 2005, da OIT: "Na América Latina, é digno de destaque a experiência brasileira. [...] A aplicação da lei tem sido também intensificada no Brasil com resultados positivos. Um Grupo Especial de Fiscalização Móvel foi reforçado, enquanto 150 novos inspetores foram deslocados, em 2004, para regiões prioritárias nas quais se tem concentrado o trabalho forçado". Disponível em: <[www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio\\_global.php](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio_global.php)>. Acesso em: 20/04/2012. E no Relatório Global sobre Trabalho Forçado no Mundo, versão 2009, da OIT: "Alguns dos melhores exemplos dos planos de ação contra o trabalho forçado são originários da América Latina. O primeiro plano de ação do Brasil sobre o 'trabalho escravo' foi adotado em 2003, fornecendo a base para uma forte coordenação interministerial, através da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Construído com base nesta experiência, um Segundo Plano de Ação, adotado em setembro de 2008, inclui novas medidas importantes, como uma proposta de alteração constitucional que autoriza a expropriação e a redistribuição da propriedade dos empregadores que usufruem do trabalho forçado, e outras alterações legais, no intuito de promover a proteção dos trabalhadores sujeitos a este tipo de trabalho no Brasil. O Plano também propõe sanções econômicas mais pesadas contra os empregadores que usam o trabalho forçado, privando-os de receber empréstimos por parte de entidades privadas e públicas e de assinar qualquer contrato com uma entidade pública. Aumentou os poderes da Unidade Móvel de Inspeção, e propõe o estabelecimento de agências de emprego nas áreas de origem do trabalho forçado. Finalmente, o plano inclui novas medidas de prevenção e de reintegração, como o direito a documentos de identidade, assistência legal, benefícios sociais, e formação profissional para os trabalhadores libertos do trabalho forçado". Disponível em: <[www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/oit/relatorio\\_global.php](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/oit/relatorio_global.php)>. Acesso em: 20/04/2012.



auditores-fiscais do Trabalho conduzem e coordenam operações de natureza multidisciplinar, tanto no meio rural quanto no urbano, que visam a constatar situações de submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo e a garantir a aplicação da legislação de proteção de forma indistinta a todos os trabalhadores que estejam sofrendo violações de seus direitos fundamentais em território nacional, quer sejam brasileiros ou estrangeiros, independentemente de sua situação migratória. Uma vez constatado o trabalho escravo no local de trabalho, uma série de procedimentos técnicos é iniciada, sob a responsabilidade do auditor-fiscal do Trabalho que estiver à frente da operação.

Dessa forma, observa-se que desde 1995, quando o Governo Brasileiro reconheceu oficialmente a existência de trabalho em condição análoga à de escravo no país e começou a tomar medidas para erradicá-lo, as políticas públicas relacionadas com o tema têm avançado de maneira firme, gradual e correta em direção ao completo controle sobre os motivos determinantes que levam à submissão de trabalhadores ao trabalho escravo. Como resultado imediato do avanço dessas políticas públicas verifica-se que a fiscalização trabalhista demonstrou ser um mecanismo eficiente de resgate dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, de aplicação de sanções administrativas, de recomposição do patrimônio dos trabalhadores, por meio do pagamento das verbas rescisórias, e de fornecimento de provas para atuação do Ministério Público da União junto ao Judiciário.<sup>353</sup>

Por esse motivo, diversos atos normativos foram elaborados e editados, no âmbito da Administração Pública do Trabalho, com a finalidade de subsidiar a Inspeção do Trabalho com instrumentos e ferramentas de natureza administrativa que aperfeiçoam a atividade inspetiva e garantem a efetividade das operações de combate ao trabalho escravo por parte dos auditores-fiscais do Trabalho. Trata-se de uma série de decretos, portarias, instruções normativas e demais atos administrativos de caráter normativo que reafirmam

---

353 - Das primeiras ações em 1995 até 29/12/2011, 41.451 trabalhadores foram resgatados da situação análoga a de escravos, o que resultou no pagamento de indenizações no importe de R\$ 67.696.684,59. Além disso, 3.165 estabelecimentos restaram inspecionados e 35.788 autos de infração foram lavrados. Somente no ano de 2011 foram efetivadas 158 operações de combate à escravidão em 320 estabelecimentos inspecionados, as quais alcançaram 27.246 trabalhadores e resultaram em 1850 registros realizados e 2271 trabalhadores resgatados de condições subumanas. Os pagamentos de verbas rescisórias totalizaram R\$ 5.448.737,23. Foram lavrados 4.205 autos de infração e emitidas 2.139 Guias do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado e 339 Carteiras de Trabalho e Previdência Social. Imperioso ressaltar que estão incluídos nesses números dados do combate ao trabalho escravo urbano, em especial decorrentes de diversas operações realizadas no estado de SP, que possibilitaram o resgate de 135 trabalhadores em indústrias do vestuário e da construção civil, muitos deles estrangeiros irregulares que sofriam maus tratos e diversas vulnerações de direitos fundamentais no ambiente de trabalho (fonte: DETRAE/SIT/MTE).



a competência primária da Inspeção do Trabalho no combate ao trabalho escravo em nosso país, e que foi publicada com vistas a fortalecer a atividade inspetiva.<sup>354</sup>

Assim, com a finalidade de orientar os auditores-fiscais do Trabalho no enfrentamento ao trabalho em condição análoga à de escravo e ao tráfico de pessoas, a Secretaria de Inspeção do Trabalho editou a Instrução Normativa nº 91, de 5/10/2011, que reflete o caráter de universalidade dos direitos humanos fundamentais da pessoa do trabalhador e garante à Inspeção do Trabalho um papel relevante no enfrentamento às práticas de tráfico de pessoas e de trabalho análogo ao de escravo.<sup>355</sup> Esse caráter de universalidade perpassa por todos os itens da norma administrativa, ordenando aos auditores-fiscais do Trabalho que observem, no curso de suas auditorias, a prevalência dos direitos humanos e que apliquem a todos os trabalhadores, independentemente de sua nacionalidade ou condição migratória, os mesmos procedimentos.<sup>356</sup> Para tanto, o conteúdo normativo da instrução equipara os casos de tráfico de pessoas para fins econômicos às situações de trabalho em condição análoga à de escravo, com a finalidade de harmonizar a exegese sobre a matéria e garantir a consistência do ato administrativo inspeccional. Além desse mecanismo, a Instrução Normativa 91 determina a conduta dos auditores-fiscais do Trabalho no sentido de que garantam às vítimas de tráfico de pessoas, quando se tratarem de estrangeiros ainda que em situação migratória irregular, o tratamento isonômico com o trabalhador nacional. Trata-se de garantir a dignidade humana e o tratamento humanitário preconizados por todos os textos já referidos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos ou no Sistema de Direitos Humanos da ONU.<sup>357</sup> Por seu turno, os artigos 13 e 14 da referida instrução normativa

354 - Notadamente o Decreto 5.063/2004, que aprova a estrutura regimental do MTE, a Portaria 483/2004, que aprova o regimento interno dos órgãos do MTE, ambos com indicativos da competência da SIT para formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, priorizando o estabelecimento de política de combate ao trabalho forçado e infantil, bem como a todas as formas de trabalho degradante, além da Instrução Normativa 76/2009 da SIT, que dispõe sobre os procedimentos de fiscalização rural, da Instrução Normativa 91/2011, que dispõe sobre os procedimentos para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, e da Resolução 306/2002 do CODEFAT, que estabelece procedimentos para a concessão do benefício do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.

355 - Instrução Normativa 91, de 05/10/2011: "Art. 1º O trabalho realizado em condição análoga à de escravo, sob todas as formas, constitui atentado aos direitos humanos fundamentais e fere a dignidade humana, sendo dever do Auditor-Fiscal do Trabalho colaborar para a sua erradicação".

356 - Instrução Normativa 91, de 05/10/2011: "Art. 2º Serão observados pelos auditores-fiscais do Trabalho, na fiscalização para a erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, em qualquer atividade econômica urbana, rural ou marítima, e para qualquer trabalhador, nacional ou estrangeiro, os procedimentos previstos na presente Instrução Normativa".

357 - Instrução Normativa 91, de 05/10/2011:

"Art. 5º O Auditor-Fiscal do Trabalho, ao concluir pela existência de trabalho em condição análoga à de escravo, tomará todas as medidas indicadas nos artigos 13 e 14 da presente Instrução Normativa. Art. 6º O disposto nesta Instrução Normativa é aplicável aos casos nos quais o Auditor-Fiscal do Trabalho identifique tráfico de pessoas para fins de exploração de

determinam a conduta a ser observada pelos auditores-fiscais do Trabalho no tratamento dos casos em que constatem condição análoga à de escravo para qualquer trabalhador, quer nacional ou estrangeiro, independentemente de sua situação migratória.<sup>358</sup>

Da mesma forma, com a finalidade de normatizar a regularização migratória das vítimas de tráfico de pessoas com vistas à concessão do visto permanente ou permanência no Brasil aos migrantes irregulares, o CNIg – Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado do Ministério do Trabalho e Emprego que tem por competência formular a política de imigração, assim como deliberar, coordenar e orientar as atividades de imigração, no nosso país, editou a Resolução Normativa 93, de 21/12/2010. A Resolução Normativa 93 disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil e estrangeiro que venha a ser considerado vítima de tráfico de pessoa. Para tanto, determina a citada resolução que ao estrangeiro que esteja no Brasil em situação de vulnerabilidade, vítima do crime de tráfico de pessoas, poderá ser concedido visto permanente ou de permanência, nos termos do art. 16 da Lei 6.815, de 19/08/1980, que será condicionado ao prazo de um ano<sup>359</sup>.

---

trabalho em condição análoga à de escravo, uma vez presente qualquer das hipóteses previstas nos incisos I a VI do art. 3º desta Instrução Normativa. § 1º Considera-se tráfico de pessoas para fins de exploração de trabalho em condição análoga à de escravo, conforme definido no 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, promulgado por meio do Decreto 5.017, de 12/03/2004, 'o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração que incluirá, no mínimo, a exploração do trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura ou a servidão'. § 2º Os casos de tráfico de trabalhadores estrangeiros em situação migratória irregular para fins de exploração de trabalho em condição análoga à de escravo que venham a ser identificados pelos auditores-fiscais do Trabalho deverão ser encaminhados para concessão do visto permanente ou permanência no Brasil, de acordo com o que determina a Resolução Normativa 93, de 21/12/2010 do Conselho Nacional de Imigração, além de todos os demais procedimentos previstos nos artigos 13 e 14, desta Instrução Normativa".

358 - Instrução Normativa 91, de 05/10/2011: "Art. 13 A constatação de trabalho em condição análoga à de escravo ensejará a adoção dos procedimentos previstos no artigo 2º-C, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, devendo o Auditor-Fiscal do Trabalho resgatar o trabalhador que estiver submetido a essa condição e emitir o Requerimento do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado. Art. 14 O Auditor-Fiscal do Trabalho, ao concluir pela constatação de trabalho em condição análoga à de escravo, determinará que o empregador ou preposto tome as seguintes providências: I - A imediata paralisação das atividades dos empregados encontrados em condição análoga à de escravo; II - A regularização dos contratos de trabalho; III - O pagamento dos créditos trabalhistas por meio dos competentes Termos de Rescisões de Contrato de Trabalho; IV - O depósito do FGTS e da Contribuição Social; V - O cumprimento das obrigações acessórias ao contrato de trabalho, bem como tome as providências para o retorno dos trabalhadores aos locais de origem ou para rede hoteleira, abrigo público ou similar, quando for o caso. § 1º Os autos de infração lavrados em decorrência desta ação descreverão minuciosamente os fatos e serão conclusivos a respeito da existência de trabalho em condição análoga à de escravo, de acordo com o previsto nos parágrafos 2º e 3º do art. 3º desta Instrução Normativa. § 2º Em caso de não recolhimento do FGTS e Contribuição Social, deverão ser lavradas as competentes Notificações para Recolhimento (NFGC e NRFC). § 3º Em caso de descumprimento das determinações contidas nos incisos I, II, III ou V, o Auditor-Fiscal do Trabalho relatará o fato imediatamente à Chefia da Fiscalização para que informe a Advocacia-Geral da União (AGU), o MPT (MPT) ou a Defensoria Pública da União (DPU), a fim de que tomem as medidas judiciais cabíveis. § 4º Caso seja constatada situação de grave e iminente risco à segurança e/ou à saúde do trabalhador, serão tomadas as medidas previstas em lei".

359 - RN 93, art. 1º.

De se recordar que o Protocolo de Palermo é bastante taxativo e esclarecedor ao impor aos Estados que o ratificaram a obrigação de executar políticas públicas de prevenção, proteção e persecução — consubstanciadas no paradigma dos três “Ps” — relacionadas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, qualquer que seja sua finalidade. Dessa forma, o texto do referido protocolo indica *ipsis litteris* alguns mecanismos que devem ser aplicados pelos Estados, inclusive no âmbito administrativo, no sentido de proteger as vítimas de tráfico de pessoas.<sup>360</sup> Além dessas medidas de caráter burocrático, outras de suporte financeiro, econômico e psicossocial deverão ser tomadas, a fim de garantir a fiel e integral aplicação do Protocolo de Palermo em nosso país. Ou seja, é o conjunto de medidas a serem proporcionadas pelo Estado de acolhida da vítima de tráfico de pessoas que será capaz de reintegrar o trabalhador vitimado e garantir a completa proteção em face da violência a que foi submetido. Por diversas vezes, organizações internacionais se manifestaram no sentido da prevalência dos direitos humanos relacionados ao trabalho, de sua universalidade e dos mecanismos de que dispõe o Estado para garantir o desfrute desses direitos fundamentais.<sup>361</sup>

360 - “Artigo 6. Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas: 2. Cada Estado-Parte assegurará que o seu sistema jurídico ou administrativo contenha medidas que forneçam às vítimas de tráfico de pessoas, quando necessário: a) Informação sobre procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis; b) Assistência para permitir que as suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta em fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores das infrações, sem prejuízo dos direitos da defesa. 3. Cada Estado-Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de: a) Alojamento adequado; b) Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam; c) Assistência médica, psicológica e material; e d) Oportunidades de emprego, educação e formação. 6. Cada Estado-Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos. Artigo 7 Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento. 1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6 do presente Protocolo, cada Estado-Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso. 2. Ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado-Parte terá devidamente em conta fatores humanitários e pessoais. Artigo 9 Prevenção do tráfico de pessoas 1. Os Estados-Partes estabelecerão políticas abrangentes, programas e outras medidas para: a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas; e b) Proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimação. Artigo 14 Cláusula de salvaguarda. 2. As medidas constantes do presente Protocolo serão interpretadas e aplicadas de forma a que as pessoas que foram vítimas de tráfico não sejam discriminadas. A interpretação e aplicação das referidas medidas estarão em conformidade com os princípios de não discriminação internacionalmente reconhecidos”.

361 - Em recente documento de trabalho da OIT a respeito da interface entre as migrações, o trabalho não declarado, o tráfico de pessoas e tendências atuais, elaborado pelo LAB/ADMIN, programa da OIT para a Inspeção do Trabalho, observam-se algumas tendências mundiais a respeito do enfrentamento desse problema crescente em todo o mundo. Desse trabalho destacamos, em particular, os seguintes trechos: “Los inspectores no deberían, sin embargo, ser usados como si fueran ‘la policía de inmigración’. Los inspectores deben enfocarse sobre el control de las condiciones laborales. De hecho esto ya ha sido abordado por ejemplo, por el Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR) en los comentarios hechos en 2006 y 2008 con respecto a la aplicación del Convenio 81 de la OIT por Francia. En su Observación de 2008 el Comité recalcó que no se debería excluir a ningún trabajador de la protección en base a su condición de trabajador irregular. Las funciones de las inspecciones del trabajo son asegurar que las condiciones laborales estén alineadas con los requisitos legales pertinentes y la protección del trabajador mientras desempeña sus labores. Su función no es controlar la naturaleza legal de su empleo. En este sentido, el Comité instó al gobierno a tomar medidas a fin de garantizar que los poderes de los inspectores para entrar en el lugar de trabajo no fuesen objeto de abuso para implementar operaciones conjuntas a fin de combatir la inmigración no autorizada” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO.

Uma das medidas emergenciais e de alívio financeiro para o trabalhador, nos casos de resgate de condição análoga à de escravo efetuados por Auditor-Fiscal do Trabalho é o seguro-desemprego do trabalhador resgatado. De se recordar que a Constituição Federal eleva o seguro-desemprego a um patamar de direito social fundamental incontestável, ao lhe situar junto aos demais direitos fundamentais, no Capítulo II, do Título II.<sup>362</sup>

---

*La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores.* Ginebra: Organización Internacional de Trabajo, 2010). De se recordar também a jurisprudência majoritária que se formou no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A partir principalmente do ano de 2003, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou o entendimento de que os direitos trabalhistas são direitos fundamentais que devem ser respeitados e garantidos por qualquer Estado, ainda que o trabalhador encontre-se em situação migratória irregular. Para esclarecer seu ponto de vista, a Corte editou a Opinião Consultiva OC-18/03, de 17/09/2003, que traz no bojo de suas conclusões as seguintes assertivas: "1. Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental. 2. Que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional. 3. Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. 4. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. 5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares. 6. Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas. 7. Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna. 8. Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral. 9. Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales. 10. Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica. 11. Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio". Da mesma maneira, em maio de 2010 a Sra. Gulnara Shahinian, Relatora Especial da ONU sobre as formas contemporâneas de trabalho escravo, visitou o Brasil em missão oficial. Como resultado de seu trabalho a Sra. Gulnara elaborou um vasto e completo relatório sobre todas as formas de trabalho escravo constatadas no Brasil, indicando procedimentos e recomendando medidas que o Governo brasileiro deveria tomar com vistas ao completo enfrentamento dessa chaga das relações de trabalho. O relatório reconhece a prática de trabalho análogo ao de escravo realizado por migrantes sul-americanos irregulares principalmente na indústria do vestuário e aponta diversas falhas nas políticas públicas executadas pelo Estado Brasileiro no enfrentamento dessa questão. A partir desses apontamentos, a Sra. Gulnara elaborou uma série de recomendações que deveriam ser seguidas pelas autoridades brasileiras, das quais destacamos a recomendação contida no parágrafo 120 do relatório final, abaixo reproduzido: "B. Recomendaciones relativas ao trabalho escravo na indústria do vestuário 2. Programas para combater o trabalho escravo 120. No que diz respeito à proteção e à reabilitação das vítimas do tráfico de pessoas, o Governo precisa investir em serviços de apoio, como abrigos e acesso à assistência jurídica. Deveria também prover apoio financeiro para ajudar as vítimas a se recuperar da experiência do tráfico e para reconstruir suas vidas". Disponível em: <[www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.20..Add.4\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.20..Add.4_en.pdf)>. Acesso em 30/04/2012.

362 - "CF. TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais. CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS - Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário."

Por seu turno, a Lei 7.998, de 11/01/1990, com a reforma da Lei 10.608, de 20/12/2002, trouxe a possibilidade do pagamento de três parcelas do benefício securitário ao trabalhador que venha a ser resgatado de condição análoga à de escravo por Auditor-Fiscal do Trabalho. Importante lembrar, agora nos idos de quase uma década da vigência do seguro-desemprego do trabalhador resgatado, as motivações que levaram o Estado a adotar essa medida de importante impacto humanitário.<sup>363</sup> Observa-se, das palavras dos Ministros de Estado do Trabalho e Emprego e da Justiça que assinam a Exposição de Motivos Interministerial, a nítida preocupação do Estado Brasileiro com a dignidade humana, corolário máximo da ordem constitucional nacional. É com esse sentido que toda concessão do benefício do seguro-desemprego do trabalhador resgatado deve ser avaliada: devolução da dignidade humana como direito fundamental da pessoa do trabalhador.

Fundamental deve ser também a compreensão da dimensão transnacional dos direitos fundamentais e da responsabilidade de todo Estado moderno em garantir que esses direitos sejam respeitados dentro de seu território, a qualquer pessoa, independentemente de situação migratória. Por derradeiro, deve-se ressaltar a excepcionalidade do trabalho escravo e do tráfico de pessoas no âmbito do mercado de trabalho nacional e, portanto, da necessidade de adoção de medidas também de exceção no enfrentamento e combate a essa forma vil de vulneração dos direitos humanos.

Com essa intensa atividade normativa e outras providências administrativas, a Administração Pública do Trabalho tem buscado uniformizar a atuação dos auditores-fiscais do Trabalho em face de condutas que caracterizam o tráfico de pessoas e a submissão do trabalhador à condição análoga a de escravo, com a finalidade de revestir as ações de máxima segurança jurídica, de modo a evitar os questionamentos judiciais que poderiam levar à uma insegurança administrativa. Dessa forma, sob o prisma da excepcionalidade da

---

363 - A Exposição de Motivos contida no EM Interministerial MTE/MJ/N.06, de 17/10/2002, que acompanhou o texto da Medida Provisória 74, de 24.10.2002, afirmava, a respeito dos trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo: "Trata-se de trabalhadores aliciados com falsas promessas, que ficam expostos às mais precárias condições de trabalho, alimentação e alojamento, à ausência de assistência médica, a descontos abusivos, ao ilegal sistema de cantina ou armazém, à inobservância da formalidade do contrato de trabalho e da legislação de segurança e saúde do trabalhador em geral, com frequentes ameaças à sua incolumidade física e moral". E concluía: "Por sua vez, é inegável a relevância do assunto objeto da presente proposta pelos próprios fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre eles o da *dignidade da pessoa humana*. Portanto, com arrimo neste princípio, *cumpre ao Estado, além de coibir o trabalho escravo, oferecer ao trabalhador condições mínimas de sobrevivência, sendo este o desiderato da presente proposta*. Estamos convictos, Senhor Presidente, que a proposta de medida provisória ora submetida ao juízo de Vossa Excelência terá o condão de efetivar os meios mínimos de sobrevivência ao trabalhador que tenha sido retirado da condição análoga à de escravo".



conduta e também dos remédios jurídicos a serem ministrados pelo Estado, faz-se necessário adequar a Administração Pública a esse novo fenômeno do tráfico de pessoas, aplicando-se a hermenêutica que leve em consideração os fatores relacionados com a eficácia dos direitos humanos no plano interno de nosso país.

### **Conclusões**

O trabalho é ato de criação e deve ser respeitado e protegido em todos os âmbitos. A dignidade humana, corolário do Estado Democrático de Direito, é a base sobre a qual se alicerçam os princípios do trabalho decente e dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador. Cabe à Inspeção do Trabalho garantir esses direitos fundamentais por meio dos procedimentos e ferramentas de natureza administrativa a serem aplicados sempre que o Auditor-Fiscal do Trabalho constatar trabalho análogo ao de escravo e tráfico de pessoas.

Com base nos fundamentos e nas conclusões acima exarados, pode-se definir, desde logo que o Protocolo de Palermo encontra-se em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, com efeitos no mínimo supralegais, indicando o conteúdo das políticas públicas que deverão ser executadas pelo Estado Brasileiro ao enfrentar o árduo tema do tráfico de pessoas. O compromisso de enfrentar o tráfico de pessoas e o trabalho análogo ao de escravo dele derivado decorre das obrigações contraídas pelo Estado Brasileiro com a comunidade internacional, no âmbito do Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos.

No ordenamento jurídico brasileiro, uma vez configurado o trabalho em condição análoga à de escravo restará também configurado, necessariamente, o tráfico de pessoas para fins econômicos — trabalho em condição análoga à de escravo —, pois o elemento exploração econômica — mercantilização — encontra-se no coração dos tipos. A finalidade do tráfico para fins econômicos é a exploração da mão de obra submetida ao trabalho análogo ao de escravo, por meios insidiosos, fraudulentos etc.

Qualquer trabalhador, nacional ou estrangeiro, está sujeito ao tráfico de pessoas para fins econômicos, sendo dever do Estado garantir todos os meios a seu alcance para lograr a erradicação desse tipo de vulneração aos direitos humanos fundamentais, buscando prioritariamente a proteção da vítima e sua reintegração à sociedade.

## Referências Bibliográficas

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O Trato dos Viventes**: Formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BALES, Kevin. **Disposable People**: New Slavery in the Global Economy. Revised edition with a new preface. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2004.

BUELGA, Gonzalo Maestro. **La Constitución del Trabajo en el Estado Social**. Granada: Editorial Comares, 2002.

COOKE-TAYLOR, Richard Whately. **The Modern Factory System**. London: Kegan Paul, Trench, Trübner & Co., Ltd., 1891.

COSTA, Álvaro Mayrink da. **Direito Penal**. Parte especial. Volume 4. 6ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

CUEVA, Mario de la. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. 4ª edição. México, DF: Editorial Porrúa, 1977.

DAVIS, J. Cary. **“Trabaculu » Trabajo” the Case for and Against**. Hispania. Vol. 60, nº 1, mar., 1977. Lubbock: Association of Teachers of Spanish and Portuguese, 1977.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. 2ª ed. New York: Cornell University Press, 2003.

FAUZINA, Ana Luiza; VASCONCELOS, Márcia; FARIA, Thaís Dumêt. **Manual de Capacitação Sobre Tráfico de Pessoas**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Do Crime de Redução à Condição Análoga à de Escravo na Redação da Lei 10.803/ 2003. In: MANNRICH, Nelson (Coord). **Revista de Direito do Trabalho**. Ano 30, nº 114. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

HANSENNE, Michel. Apresentação. **Declaração da OIT Sobre os**



**Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento.** Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1998.

HILL, C.P. **British Economic and Social History.** 3ª ed. London: Edward Arnold Ltd, 1970.

KRISIS, Grupo. **Manifesto Contra o Trabalho.** Lisboa: Edições Antígona, 2003.

MÉDA, Dominique. **O Trabalho.** Um Valor em Vias de Extinção. Lisboa: Fim de Século Edições Ltda., 1999.

NAVILLE, Pierre. O Trabalho Assalariado e Seu Valor. In: NAVILLE, Pierre; GEORGES, Friedmann. **Tratado de Sociologia do Trabalho.** Volume II. São Paulo: Editora Cultrix, 1973.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado.** 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura Normativa da Segurança e Saúde do Trabalhador no Brasil. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.** v. 45, nº 75. Belo Horizonte: Dipapel Ind. Gráfica Ltda., jan/jun. 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO. **La Inspección del Trabajo en Europa:** Trabajo no Declarado, Migración y Tráfico de Trabajadores. Ginebra: Organización Internacional de Trabajo, 2010.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **El Costo de la Coacción.** Informe Global con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 98ª Reunión. Informe I (B). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 10ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

REYNOLDS, Edward. **Stand the Storm:** a History of the Atlantic Slave Trade. New York: Allison & Busby, 1985.

SACO, José Antonio. **Historia de la Esclavitud. Buenos Aires:** Editorial Andina, 1965.

**The Encyclopaedia Britannica.** A dictionary of arts, science, literature and general information. Eleventh Edition. Volume XXVI. Submarine mines to Tom-Tom. New York: Cambridge University, England, 1911.

VALDÉS DAL-RÉ, Fernando. **Los Derechos Fundamentales de la Persona del Trabajador.** Material Impreso para a Palestra proferida por ocasião do XVII Congresso Mundial de Direito do Trabalho e da Seguridade Social. Montevideo, set. 2003.

WARD, John Towers. **The Factory System.** v. 1. Birth and growth. Devon: David & Charles: Newton Abbot, 1970.





# **21. COMPENSAÇÃO PARA VÍTIMAS de TRÁFICO de PESSOAS: MODELOS E BOAS PRÁTICAS NA ORDEM INTERNACIONAL<sup>364</sup>**

***Daniela Muscari Scacchetti<sup>365</sup>***

<sup>364</sup> - Artigo baseado na dissertação apresentada como exigência do Curso de Mestrado em Crime e Justiça Internacional organizado pela Universidade de Torino (Itália) e pelo United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, julho de 2011.

<sup>365</sup> - Mestre em Crime e Justiça Internacional pela Universidade de Torino (Itália) e pelo United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Especialista em Direitos Humanos pela ESPGE/SP, Defensora Pública Federal em São Paulo.

## Introdução

A concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelece a sua universalidade, indivisibilidade e interdependência, afirmando que todo ser humano é titular de direitos. O tráfico de pessoas é uma das mais graves violações dos direitos humanos por negar às pessoas traficadas o exercício de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, retirando a condição humana da vítima e tratando-a como um objeto, um produto, uma mercadoria.

O processo de especificação do sujeito de direitos levou o ordenamento jurídico internacional a um patamar capaz de garantir proteção especial a pessoas particularmente vulneráveis sujeitas a violações concretas. Nesse sentido, ramos específicos de normas protegem os direitos das crianças, dos idosos, das mulheres, dos migrantes, das vítimas de tortura, de discriminação racial, entre outros. Da mesma maneira, as vítimas de tráfico de pessoas também merecem o reconhecimento de direitos específicos.

O tráfico de seres humanos ocorre com a finalidade de exploração de pessoas em vários setores e a demanda por trabalhadores traficados surge em virtude de um conjunto de causas complexas e interligadas de aspectos políticos, sociais, institucionais e culturais. Fatores como pobreza, desemprego, violência, discriminação, corrupção, ausência de educação, conflitos armados, instabilidade política, além de questões culturais, induzem pessoas a procurar melhores oportunidades, aumentando a vulnerabilidade aos aliciadores e traficantes.

A crescente demanda por bens de baixo custo e serviços sexuais, agravada pela falta de controle e proteção estatal, cria as circunstâncias ideais para a invasão do tráfico de pessoas. A omissão do Estado expõe a oportunidade para o crime organizado explorar pessoas vulneráveis com o objetivo de gerar lucros elevados e, ainda, manter o controle econômico da oferta e da demanda de pessoas traficadas.<sup>366</sup> Neste ponto, importa ressaltar que “a demanda oferece o incentivo para os aliciadores, que se aproveitam da miséria, desespero e desesperança. Uma vez que um indivíduo é transportado

---

366 - UNICRI - United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, *Trafficking in Human Beings and Peace-Support Operations*, julho de 2006.

para o local de exploração, aquela pessoa torna-se vulnerável por razões diversas daquelas que se encontravam no país de origem. A falta de familiaridade com a língua e cultura local, o isolamento, o medo de represálias e a desconfiança das autoridades locais (seja real ou imaginária), tudo contribui para sustentar uma relação contínua de exploração pelos traficantes”.<sup>367</sup>

Pesquisas elaboradas pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime<sup>368</sup> e pela Organização Internacional do Trabalho<sup>369</sup> demonstram que cerca de 2,5 milhões de vítimas são traficadas no mundo anualmente, circulando aproximadamente 32 bilhões de dólares por ano, o que confere ao tráfico de seres humanos a classificação de terceira atividade criminosa transnacional mais lucrativa no mundo, atrás apenas do tráfico de drogas e de armas de fogo. Outra avaliação relevante é que “os maiores lucros — mais de US\$ 15 bilhões — são provenientes de pessoas traficadas e forçadas a trabalhar em países industrializados. Estes números mostram que os lucros são possivelmente muito maiores do que tem sido reconhecido até agora nas estimativas de outras organizações nacionais ou internacionais”.<sup>370</sup>

A necessidade de se combater o tráfico de pessoas e aplicar um sistema eficaz e holístico de proteção para as vítimas é imperativa. Os sobreviventes têm o direito de reconstruir suas vidas, mas não podem fazê-lo por si próprios, sem auxílio e apoio. Ações estratégicas que envolvam o governo e a sociedade representam a única maneira de construir programas completos e sustentáveis para a recuperação das vítimas.

Entre as diversas ações que urgem ser implementadas, a compensação representa uma ferramenta imprescindível para a reparação, a capacitação e a reinserção das vítimas na sociedade. Além disso, o confisco e direcionamento de ativos financeiros dos criminosos para a compensação poderá trazer efeitos benéficos para as vítimas e para a sociedade.

As vítimas de tráfico de pessoas possuem direitos destinados às suas necessidades especiais que precisam ser respeitados e implementados com o objetivo de sanar os danos sofridos e devolver-lhes aquilo que lhes foi extirpado: a dignidade humana.

---

367 - Tradução livre. UNODC, *An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action*, 2008.

368 - UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, fevereiro de 2009.

369 - OIT, *A global alliance against forced labour*, 2005.

370 - Tradução livre. OIT, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits*, março de 2005.



Este artigo tem como objetivo analisar as questões que envolvem o direito à reparação e, especificamente, à compensação das vítimas de tráfico de pessoas diante da ordem internacional.

### Medidas de Reparação

As violações de direitos humanos devem ser reparadas de forma adequada, efetiva e proporcional à gravidade dos danos sofridos pela vítima. O estabelecimento de uma reparação com tais parâmetros depende de diversos aspectos específicos como a extensão do dano, a gravidade da infração, a vulnerabilidade da vítima e os mecanismos administrativos e judiciais à disposição do indivíduo.

O Estado deve garantir às vítimas o direito a um recurso efetivo, que engloba o acesso pleno e em língua de sua compreensão às informações relacionadas aos mecanismos e procedimentos, à assistência jurídica gratuita e à autoridade competente para que possa apresentar requerimentos e declarações visando à obtenção das medidas de reparação. Assim, o direito às medidas de reparação está profundamente relacionado com o direito de acesso à justiça e com seus corolários, o direito à assistência jurídica e o direito à informação adequada.

No caso das vítimas de tráfico de pessoas, considerando a situação de extrema vulnerabilidade a que as mesmas normalmente são submetidas, a reparação deve ser completa de forma a incluir não só a compensação, mas também a restituição, a reabilitação, a satisfação, além de garantias de não repetição.<sup>371</sup>

A restituição consiste na restauração da situação anterior à violação (*status quo ante*) com o restabelecimento, na medida do possível, do direito à liberdade, identidade e propriedade, por meio do exercício pleno dos direitos humanos da vítima com o respeito à sua livre vontade. Assim, podem ser tomadas medidas tais como a liberação de eventual detenção ilegal, o reconhecimento da identidade e nacionalidade da vítima, a regularização da situação migratória com concessão de período de reflexão e posterior permissão para permanência

---

371 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation; A/RES/60/147), de 21/03/2006.

no país ou facilitação do retorno voluntário da vítima, a reintegração de vínculo trabalhista, a devolução de bens e propriedades para o retorno à situação econômica em que a vítima se encontrava antes de ser traficada. Importa salientar que tais medidas devem ser tomadas no melhor interesse da vítima e desde que a condição prévia seja melhor do que a atual, para que tal restituição não facilite a revitimização, em razão da permanência das mesmas causas que deram origem ao tráfico, como a pobreza, a discriminação e a violência. Além disso, em caso de retorno voluntário, deve ser observado se houve o rompimento da ligação da vítima com o país de origem, em especial dos laços familiares, sociais e culturais, evitando a sujeição da vítima à discriminação da família e da comunidade em virtude do estigma de ter sido traficada.<sup>372</sup>

A reabilitação engloba a assistência jurídica, social, médica e psicológica para a recuperação das condições da vítima perante a lei e a comunidade, devendo ser fornecida de forma não discriminatória a todas as pessoas traficadas que dela necessitem e, na medida do possível, com a proteção da privacidade e identidade da vítima.<sup>373</sup> A necessidade de a vítima se recuperar dos danos causados pelos sérios traumas que as vítimas de tráfico de pessoas sofrem, em virtude de ameaças, coação, desilusão e violência, reflete uma questão que deve ser tratada com seriedade. O Protocolo de Palermo<sup>374</sup> cita algumas providências que o Estado deve tomar para a recuperação física, psicológica e social da vítima, levando em consideração as necessidades específicas de cada uma, em especial, das crianças: “(a) alojamento adequado; (b) aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam; (c) assistência médica, psicológica e material; e (d) oportunidades de emprego, educação e formação”. O instrumento também prevê a possibilidade de permanência da vítima no território “a título temporário ou permanente”, levando em conta “fatores humanitários e pessoais”. O Estado deve conceder à vítima o denominado “período de reflexão” (ou “período de reflexão e recuperação”) para que possa se recuperar minimamente e receber as informações necessárias para tomar, de forma livre e informada, decisões sobre questões importantes, tais como pedido de compensação, eventual colaboração com as autoridades de investigação e persecução penal, retorno voluntário ou requerimento de permanência no país. O período de reflexão, de

372 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo (A/HRC/17/35), de 13/04/2011.

373 - OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking - Commentary, 2010.

374 - O Protocolo de Palermo, foi adotado em 15/11/2000 e entrou em vigor internacional em 29/09/2003.

acordo com os especialistas, deve ser de 90 dias para que a vítima recupere a função cognitiva de forma que possa decidir sobre a sua segurança e bem-estar e prover informações confiáveis sobre os fatos.<sup>375</sup>

Já a satisfação é uma forma de reparação diversa da financeira e constitui a obrigação do Estado de investigar, processar e punir os perpetradores em virtude das violações de direitos humanos, bem como reparar o dano moral sofrido pela vítima, incluindo o dano à dignidade e à reputação.<sup>376</sup> Entre as medidas que podem ser estabelecidas, podem ser citadas a cessação das violações, a proteção da vítima e seus familiares, o reconhecimento dos fatos e a divulgação da verdade, declarações oficiais para a restauração da dignidade da vítima, bem como sanções administrativas e judiciais contra os perpetradores.

As garantias de não repetição, por sua vez, têm o objetivo de prevenir futuras violações de direitos humanos. Essa medida pode incluir determinações amplas e gerais, como o fortalecimento e a autonomia da Defensoria Pública, a educação em direitos humanos<sup>377</sup> e a reforma de leis para evitar infrações ao direito internacional dos direitos humanos.<sup>378</sup>

No próximo capítulo, as medidas de compensação serão analisadas pormenorizadamente.

---

375 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo (A/HRC/17/35), de 13/04/2011.

376 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation; A/RES/60/147), de 21/03/2006.

377 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo (A/HRC/17/35), de 13/04/2011.

378 - Os Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/2005.

## Compensação para as Vítimas de Tráfico de Pessoas

### Definição de Compensação

A compensação é a reparação monetária adequada e proporcional que procura remediar os danos morais e materiais sofridos pela vítima como consequência pela violação de direitos humanos.

A compensação tem um significado essencial para a vítima, por ser um passo importante no longo processo de reconstrução de sua vida, bem como de reinserção social e cultural, colaborando de forma significativa na cessação da dor e do sofrimento. Sob o ponto de vista social, a compensação pode representar uma forma de conscientização e sensibilização dos indivíduos sobre a existência e a gravidade do crime. Ademais, há o efeito restaurador, por ser uma forma de punição para o agressor, e o efeito preventivo, pois pode desestimular a ocorrência de novos crimes.

A concessão de medidas de compensação deve ser enfatizada nos casos de reparação de grupos vulneráveis, como crianças e mulheres, já que o acesso ao subsídio monetário pode ser ainda mais difícil para essas pessoas.<sup>379</sup>

Para garantir a efetivação desse direito, os Estados devem estabelecer sistemas que permitam a compensação com base em pedidos de indenização por meio de processos judiciais ou fundos estatais.<sup>380</sup>

### Normas Internacionais Relacionadas ao Tema

Os instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos representam uma fonte importante para a efetiva proteção das vítimas de tráfico de pessoas. O tráfico de pessoas envolve violações de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, estabelecidos por tratados internacionais e pelo direito consuetudinário. As vítimas dessas violações têm direito de obter medidas adequadas e eficazes por meio dos mecanismos dispostos pelo Estado.

379 - Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 'National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons', 2004.

380 - UNODC, Model law against trafficking in persons, 2009.

As obrigações do Estado em relação aos direitos humanos têm uma tipologia de quatro níveis, que incluem os deveres de respeitar, proteger, promover e cumprir. A violação de direitos humanos, de um lado, faz surgir para as vítimas o direito às medidas de reparação e, de outro, indica o fracasso do Estado no cumprimento de suas funções. Assim, O Estado é obrigado a fornecer as medidas de reparação possíveis e necessárias, para o restabelecimento dos danos sofridos pela vítima, sendo que o seu descumprimento representa uma dupla violação, que possibilita a responsabilização jurídica internacional do Estado.<sup>381</sup>

Nos próximos itens, serão analisadas as fontes normativas internacionais – tratados de direitos humanos, tratados sobre tráfico de pessoas e instrumentos de *soft law* – relativas ao direito às medidas de reparação e, especificamente, à compensação.

### Tratados de Direitos Humanos

Inicialmente, o primeiro instrumento internacional que deve ser mencionado é a Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Rights*), composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A DUDH, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948, representa o primeiro marco global de direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial, estabelecendo a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos dos humanos (suas disposições serão analisadas no item “Instrumentos de *soft law*”). O Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP)<sup>382</sup> afirma que qualquer pessoa que sofre uma violação de seus direitos deve receber um remédio eficaz.

Em relação à proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis específicos, é essencial citar alguns instrumentos internacionais que garantem a reparação e a compensação pela violação dos direitos fundamentais previstos por eles. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

381 – OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking – Commentary, 2010.

382 – O Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966 e entrou em vigor internacional em 23/03/1976.

Racial<sup>383</sup> exige que os Estados forneçam proteção e recursos eficazes perante os tribunais nacionais competentes e de outras instituições do Estado contra violações de direitos humanos, bem como o direito a uma “reparação justa e adequada” (art. 6º).

A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>384</sup> tem a mesma imposição aos Estados e acrescenta o art. 14, que prevê a necessidade de se disponibilizar “meios necessários para a mais completa reabilitação possível” e a indenização aos dependentes da vítima em caso de morte causada por tortura.

A Convenção Sobre os Direitos da Criança (CDC)<sup>385</sup> determina aos Estados a promoção de medidas para a “recuperação física e psicológica e a reintegração social de toda criança vítima de qualquer forma de abandono, exploração ou abuso [...] em um ambiente que estimule a saúde, o respeito próprio e a dignidade da criança” (art. 39).

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias<sup>386</sup> possui em seu o art. 83 a mesma determinação que do PIDCP, exigindo um remédio eficaz para as violações de direitos.

É importante notar que, dentro do conjunto dos principais tratados internacionais de direitos humanos do sistema global, alguns não mencionam a possibilidade de medidas de reparação, entre eles o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC),<sup>387</sup> a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>388</sup> e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório,<sup>389</sup> sobre Migrações em Condições Abusivas e Promoção

383 - A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 21/12/1965 e entrou em vigor internacional em 04/01/1969.

384 - A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1984 e entrou em vigor internacional em 26/06/1987.

385 - A Convenção Sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989 e entrou em vigor internacional em 02/09/1990.

386 - A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18/12/1990 e entrou em vigor internacional em 01/07/2003. Sua implementação é monitorada pelo Comitê de Trabalhadores Migrantes.

387 - O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966 e entrou em vigor internacional em 03/01/1976.

388 - A CEDAW foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18/12/1979 e entrou em vigor internacional em 03/09/1981.

389 - A Convenção (29) Sobre Trabalho Forçado ou Obrigatório da OIT foi adotada pela Conferência Geral da Organização

da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Trabalhadores Migrantes.<sup>390</sup> No entanto, os Estados têm o dever de fornecer medidas de reparação para qualquer violação de direitos humanos, mesmo quando essa obrigação não é expressamente imposta por um tratado, já que é implícita a obrigatoriedade de fornecer soluções para as violações dos direitos nelas previstos, o que constitui em si uma norma de direito internacional consuetudinário.<sup>391</sup>

Em relação ao Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional,<sup>392</sup> apesar de este não ser propriamente um instrumento de direitos humanos, possui algumas disposições importantes a respeito do direito de reparação. O Estatuto concede ao Tribunal amplos poderes para condenar os réus a reparar as vítimas, a pedido do representante legal das vítimas ou *ex officio*. de acordo com o artigos 75 (1) e (2), o Tribunal deve determinar o alcance e a extensão dos danos, ordenando as reparações específicas e adequadas para as vítimas, que incluem a restituição, a indenização e a reabilitação.

Entre os sistemas regionais, o primeiro tratado que merece ser citado é a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, chamada de Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH),<sup>393</sup> que assegura no art. 2.3 uma “medida efetiva perante uma autoridade nacional”. O sistema europeu conta também com a Convenção Europeia Relativa à Indenização de Vítimas de Infrações Violentas,<sup>394</sup> que impõe a obrigação dos Estados de compensar as pessoas que sofreram lesões corporais ou foram mortas em virtude de infrações intencionais e violentas ocorridas no território do Estado-Parte, independentemente da nacionalidade da vítima.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos,<sup>395</sup> também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, contém disposições similares às da

---

Internacional do Trabalho em 28/06/1930 e entrou em vigor em 01/05/1932.

390 - A Convenção (143) sobre T sobre Migrações em Condições Abusivas e Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Trabalhadores Migrantes da OIT foi adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em 24/06/1975 e entrou em vigor em 09/12/1978.

391 - Anne T. Gallagher, *The right to an effective remedy for victims of trafficking in persons: A Survey of International Law and Policy*, p. 6. Disponível em <[www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava\\_Background\\_paper1.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava_Background_paper1.pdf)>, Acesso em 23/05/2012.

392 - O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional foi adotado em 17/07/1998 e entrou em vigor internacional em 01/07/2002.

393 - A Convenção Europeia de Direitos Humanos foi adotada pelo Conselho da Europa em 04/11/1950 e entrou em vigor em 03/09/1953.

394 - A Convenção Europeia Relativa à Indenização de Vítimas de Infrações Violentas foi adotada pelo Conselho da Europa em 24/11/1983 e entrou em vigor em 01/02/1988.

395 - A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) foi adotada pela Organização dos Estados Americanos em 22/11/1969 e entrou em vigor internacional em 18/07/1978.



CEDH e garante a proteção contra atos que violem os direitos fundamentais, garantindo às vítimas um “recurso simples e célere, ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes” (art. 25).

Outro instrumento regional que deve ser mencionado é a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos,<sup>396</sup> que assegura no art. 7º “o direito de recorrer aos Otribunais nacionais competentes contra qualquer ato que viole os direitos fundamentais”.

### **Tratados Sobre Tráfico de Pessoas**

A principal fonte normativa internacional relacionada especificamente ao tráfico de pessoas é formada pela Convenção<sup>397</sup> e pelo Protocolo de Palermo,<sup>398</sup> que devem ser analisados e interpretados em conjunto.

A Convenção de Palermo, em seu art. 25 (2), impõe aos Estados a adoção de medidas legislativas sobre procedimentos adequados para que as vítimas do crime organizado transnacional possam obter reparação (vide capítulo 2). Apesar da ausência de norma expressa que aborde o tema da compensação, a Convenção possui regras importantes sobre o confisco, ferramenta que pode contribuir de forma determinante para a efetiva reparação das vítimas.

Os artigos 12 a 14 fornecem procedimentos relativos à identificação, rastreamento, penhora e apreensão de bens, bem como sobre o confisco do produto dos crimes relacionados na Convenção, incluindo o tráfico de pessoas. O tratado determina que os Estados devem tomar medidas para permitir o confisco do produto, de propriedades e dos equipamentos derivados dos crimes (art. 12). Além disso, nos casos em que há a solicitação de outro Estado-Parte para o confisco, o Estado requerido deve dar prioridade ao país requerente, a fim de garantir a compensação para as vítimas do crime ou para devolver o imóvel ao proprietário legítimo (art. 14).

---

396 - A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Banjul Charter) foi aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, adotada em 27/07/1981 e entrou em vigor em 21/10/1986.

397 - A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, chamada Convenção de Palermo, foi adotada em 15/11/2000 e entrou em vigor internacional em 29/09/2003.

398 - 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, chamado Protocolo de Palermo, foi adotado em 15/11/2000 e entrou em vigor internacional em 29/09/2003.

Cumpra pontuar que é imprescindível o direcionamento dos recursos confiscados para as vítimas traficadas, uma vez que é a exploração dessas pessoas que torna possível a obtenção dos lucros pelos perpetradores.<sup>399</sup>

O Protocolo de Palermo é considerado o principal instrumento global juridicamente vinculante para combater o tráfico de pessoas e tem, entre suas finalidades, a proteção e assistência às vítimas, com pleno respeito pelos direitos humanos (arts. 2 e 4).<sup>400</sup> No entanto, apesar de possuir dispositivos relevantes sobre o direito à compensação, o conteúdo substantivo do Protocolo possui poucas disposições obrigatórias relativas ao dever do Estado de prestar apoio, não reforçando de forma satisfatória o eixo da proteção das vítimas.

O art. 6 (6) do Protocolo determina aos Estados-Partes que assegurem a possibilidade de acesso à compensação em seus sistemas jurídicos. Essa obrigação pode ser satisfeita com a criação de mecanismos que permitam às vítimas receber compensação por meio de processos civis, penais ou trabalhistas ou ainda por meio de fundos estatais.

Além disso, existem algumas questões transversais<sup>401</sup> cuja importância se revela na garantia da utilidade dos próprios esquemas de compensação, pois sem elas o direito de compensação se torna inócuo. O art. 6 (2) impõe aos Estados a adoção de medidas administrativas e legislativas em relação ao direito à informação e à assistência jurídica, a fim de permitir a apresentação dos pontos de vista e preocupações das vítimas sobre os procedimentos. Ademais, o art. 7 determina aos Estados que sejam tomadas medidas para permitir às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território, temporária ou permanentemente, com consideração de “fatores humanitários e pessoais”.

O direito de permanecer no país é um pré-requisito para a implementação efetiva do direito à reparação. No entanto, ainda que a vítima não permaneça definitivamente no país, o pagamento da compensação não pode ser afetado pelo *status* de imigração ou pelo retorno voluntário da vítima para seu país de origem.<sup>402</sup>

---

399 - OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking - Commentary, 2010.

400 - Anne T. Gallagher, The right to an effective remedy for victims of trafficking in persons: A Survey of International Law and Policy, p. 7, Disponível em <[www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava\\_Background\\_paper1.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava_Background_paper1.pdf)>, Acesso em 23/05/2012.

401 - Anne T. Gallagher, The right to an effective remedy for victims of trafficking in persons: A Survey of International Law and Policy, p. 7, Disponível em <[www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava\\_Background\\_paper1.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/trafficking/docs/Bratislava_Background_paper1.pdf)>, Acesso em 23/05/2012.

402 - UNODC, Model law against trafficking in persons, 2009.

Outro instrumento internacional essencial para o combate ao tráfico de pessoas é a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos,<sup>403</sup> cuja relevância se traduz na abordagem ampla e consistente sobre a proteção das vítimas. O art. 15 (1) e (2) afirma que as vítimas devem receber assistência jurídica e informações adequadas sobre os direitos e os procedimentos disponíveis, uma vez que as pessoas não podem reclamar seus direitos, se não sabem sobre a existência dos mesmos e não possuem o conhecimento técnico suficiente para implementá-los.<sup>404</sup>

A Convenção Europeia exige dos Estados a adoção das medidas necessárias para permitir o confisco da propriedade e dos produtos do crime. Um dispositivo que merece atenção é o art. 15 (3), que prevê expressamente o dever dos criminosos condenados de indenizar as vítimas. O instrumento prevê ainda que a compensação pecuniária pode ser concedida por meio de fundos ou de programas destinados à assistência e reintegração social das vítimas, sendo que tais medidas poderiam ser financiadas com os bens confiscados.

### **Instrumentos de Soft Law**

Os instrumentos de *soft law* abrangem fontes que, apesar de sua relevância, não implicam obrigações jurídicas diretas em virtude da ausência de força jurídica vinculante. Tais instrumentos não conferem uma proteção jurisdicional completa, mas podem, todavia, produzir alguns efeitos jurídicos indiretos de caráter prático.<sup>405</sup>

São exemplos de documentos de *soft law* as recomendações, comunicações interpretativas, códigos de conduta, declarações, diretrizes, acordos, resoluções, orientações, pronunciamentos de tribunais, consultas, declarações de intenções de caráter político, relatórios. Apesar de não serem considerados como legislação, por não lhes ser atribuída qualquer eficácia normativa, esses instrumentos contribuem para a interpretação e desenvolvimento de novas normas e padrões legais.

O principal instrumento de direitos humanos de *soft law* é a Declaração

403 - A Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, chamada Convenção Europeia sobre o Tráfico de Pessoas, foi adotada em 16/05/2005 e entrou em vigor internacional em 01/02/2008.

404 - Conselho da Europa, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report, de 16/05/2005.

405 - Linda Senden, *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?*, EJCL, Disponível em <[www.ejcl.org/91/art91-3.html](http://www.ejcl.org/91/art91-3.html)>, acesso em 28/06/2012.

Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que compõe a Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Rights*). A Declaração prevê no art. 8º que “Toda pessoa tem direito a um recurso efetivo para os tribunais nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”.

Em relação ao direito à compensação, a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder<sup>406</sup> contém disposições importantes sobre os remédios jurídicos para as vítimas de crimes domésticos cometidos por autores não estatais, que podem ser aplicadas a vítimas de violações internacionais de direitos humanos, como o tráfico de pessoas, na medida em que essas disposições forem incorporadas pela legislação penal nacional. O documento afirma que as vítimas devem ser tratadas com “compaixão e respeito pela sua dignidade” (item A.4.) e que “têm direito ao acesso às instâncias judiciais e a uma rápida reparação” do prejuízo sofrido. O direito à compensação está expressamente previsto nos itens A.12 e A.13 e deve ser garantido às vítimas de crimes graves que sofreram lesões corporais ou psicológicas. Em caso de morte ou invalidez da vítima, a compensação pode ser paga à família ou aos dependentes. A declaração também prevê que a compensação deve ser garantida pelo Estado quando não for possível o seu pagamento pelo condenado ou por outras fontes. Finalmente, o instrumento incentiva a criação de fundos nacionais para indenização das vítimas.

O instrumento que apresenta os Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário<sup>407</sup> tem sido indicado como a carta internacional de direitos das vítimas de crimes internacionais, dada a sua relevância. Os Princípios Básicos e Diretrizes visam à identificação de mecanismos e procedimentos para a implementação efetiva de obrigações legais assumidas pelos Estados no âmbito do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. de acordo com os dispositivos, os Estados têm o dever de assegurar

---

406 – A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 29/11/1985.

407 – Os Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/2005.

e disponibilizar recursos adequados e proporcionais, bem como direito de acesso à justiça, direito à reparação e direito de acesso à informação.

As reparações estão diretamente conectadas com a responsabilidade do Estado, uma vez que o ente estatal tem o dever de indenizar as vítimas em virtude de suas ações e omissões. Assim, ainda que o perpetrador seja um particular, o Estado tem a responsabilidade de exigir o cumprimento das ordens de reparação e garantir a indenização no caso de falta de pagamento por parte do condenado.

O sistema europeu contém diversos instrumentos de *soft law* que refletem a preocupação dos Estados-Membros com o fenômeno do tráfico de pessoas. Os principais são a Declaração de Bruxelas sobre a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2002), a Organização para a Segurança e Cooperação no Plano de Ação Europeu de Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2003), as Diretivas do Conselho da União Europeia, de 29/04/2004 – sendo a Diretiva 2004/80/EC relativa à compensação para vítimas de crimes e a Diretiva 2004/81/EC sobre a autorização de permanência para nacionais de terceiros países que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou de contrabando de migrantes, desde que estes cooperem com as autoridades (2004) – e o Plano da União Europeia sobre as Melhores Práticas, Normas e Procedimentos para Prevenir e Combater o Tráfico de Seres Humanos (2005).

Recentemente, o Parlamento e o Conselho Europeu adotaram um instrumento inovador sobre o tema, que merece destaque. A Diretiva 2011/36/EU, de 05/04/2011, dispõe sobre prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e proteção às vítimas, apresentando regras relativas à definição e sanções ao cometimento do crime de tráfico de pessoas, levando em conta a perspectiva de gênero, com o objetivo de reforçar a prevenção e a proteção das vítimas, conforme seu art. 1. O ponto fulcral desse documento é a responsabilização da pessoa jurídica pelo tráfico de pessoas, nos termos do art. 5º, que determina: “Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que as pessoas jurídicas possam ser consideradas responsáveis pelas infrações referidas [...], cometidas em seu benefício por qualquer pessoa, agindo a título individual ou como membro de um órgão da pessoa jurídica, que nesta ocupe uma posição de liderança, com base: (a) Em poderes de representação da pessoa jurídica; (b) Na autoridade para tomar decisões em nome da pessoa

jurídica; ou (c) Na autoridade para exercer controlo dentro da pessoa jurídica”. A inovação trazida pelo dispositivo citado representa um passo fundamental na direção da repressão e da efetiva proteção das vítimas de tráfico de pessoas.

O Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Seres Humanos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa<sup>408</sup> representa um documento relevante editado por uma instituição regional. O instrumento encoraja os Estados-Membros a estabelecerem um fundo de compensação em benefício das vítimas traficadas, financiado por bens confiscados.

Também o Plano de Ação Regional para o Fortalecimento da Justiça Penal da Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro<sup>409</sup> prevê que os Estados devem adotar disposições legais para garantir que medidas estejam à disposição das vítimas para a obtenção de indenização pelos danos sofridos.

Outros instrumentos regionais relevantes de *soft law* foram adotados no âmbito da OEA, como a Resolução 1948 sobre Combate ao Crime de Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres, Adolescentes e Crianças (2003), as Conclusões e Recomendações da Primeira Reunião de Autoridades Nacionais Sobre Tráfico de Pessoas (2006) e, recentemente, o Plano de Trabalho contra o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental (2010), que orientou ações de 2010 a 2012.

Entre os documentos adotados pelos países asiáticos merecem referência as Diretrizes Práticas sobre Respostas Efetivas da Justiça Criminal ao Tráfico de Pessoas da Associação de Nações do Sudeste Asiático<sup>410</sup> (2007) e as Recomendações sobre Respostas Efetivas da Justiça Criminal ao Tráfico de Pessoas elaboradas com a Iniciativa Global das Nações Unidas para o Combate ao Tráfico de Pessoas<sup>411</sup> (2007).

Finalmente, no sistema africano, é importante citar o Plano Inicial de Ação contra o Tráfico de Pessoas da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental,<sup>412</sup> que determina aos Estados que adotem medidas normativas para que as vítimas recebam a devida reparação. Além disso, merecem menção

---

408 - OSCE.  
409 - BSEC.  
410 - ASEAN.  
411 - UN.GIFT.  
412 - ECOWAS.



o Plano de Ação de Ouagadougou para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, em Especial Mulheres e Crianças, adotado pela União Europeia e pelos Estados Africanos (2006), bem como o Acordo de Cooperação Multilateral de Combate ao Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, na África Ocidental e Central, adotado pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e pela Comunidade Econômica dos Estados da África Central.<sup>413</sup>

### Tipos de Danos

Os danos sofridos pelas vítimas são geralmente divididos em duas categorias: danos morais e materiais. Os danos materiais representam os prejuízos financeiros ou pecuniários e incluem despesas médicas (tratamentos físicos, psicológicos ou psiquiátricos e custos hospitalares), as perdas relacionadas com a atividade profissional (trabalho não remunerado ou cuja remuneração está abaixo do limite devido, lucros cessantes, benefícios trabalhistas e previdenciários), danos à propriedade, transporte, residência, honorários de advogados e peritos. Os danos morais referem-se a perdas que não possuem aspecto financeiro ou patrimonial, sofridas pela vítima como resultado da violação de direitos, tal como lesão moral, física ou psicológica, dor, angústia, sofrimento, perda da reputação ou da honra e privação de liberdade.<sup>414</sup> Em alguns países, por exemplo, aqueles em transição do comunismo, como a Romênia, o conceito de dano moral foi introduzido nos sistemas jurídicos apenas recentemente.<sup>415</sup>

Cada país possui definições, formas e mecanismos diferentes para o pagamento de indenizações, o que implica uma gama de possibilidades que vão desde sistemas em que todos os tipos de danos podem ser reivindicados até esquemas nos quais os danos morais não são sequer reconhecidos. Cumpre pontuar, ainda, que, devido à complexidade dos casos de tráfico de pessoas, os danos sofridos pelas vítimas nem sempre correspondem às categorias padronizadas estabelecidas em um determinado ordenamento jurídico.

Normalmente, os mecanismos de compensação têm limitações relacionadas à natureza dos danos e ao valor concedido. Tais problemáticas são

---

413 - ECCAS.

414 - Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Violações Graves do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/2005.

415 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.



facilmente perceptíveis nos sistemas tarifados em que o valor da indenização é fixo, não importando o somatório das perdas reais, que normalmente é mais elevada do que a compensação recebida. Além disso, muitas perdas sofridas pelas vítimas como, por exemplo, as “taxas” pagas a agências de recrutamento ou deduções ilegais no salário, como cobrança de alimentação, aluguel e transporte, não se subsumem às hipóteses específicas de danos e, conseqüentemente, não podem ser reembolsadas.<sup>416</sup>

Em relação à prova das perdas, em geral, se mostra muito complicado para as vítimas de tráfico demonstrar os danos materiais e morais sofridos. Para a comprovação dos danos materiais, muitas vezes são necessárias provas documentais, as quais não existem ou a elas a vítima não teve acesso, como recibos e contratos, por exemplo. Os danos morais, em alguns casos, podem ser comprovados por relatórios médicos ou de outros especialistas, no entanto, é comum as vítimas não terem condições financeiras para arcar com a elaboração dos mesmos ou não possuírem conhecimento sobre a importância de tais provas para o procedimento de indenização. Assim, os esquemas de compensação não podem exigir tipos específicos de prova, mas devem considerar a extrema vulnerabilidade das vítimas, aceitando quaisquer meios de prova, como testemunhas, fotos e depoimento do próprio requerente.<sup>417</sup>

### **Mecanismos de Compensação**

Os países que adotam mecanismos de compensação para vítimas seguem, geralmente, dois modelos básicos, dependendo da origem dos recursos: pagamento pelo perpetrador ou pelo Estado.

#### **Compensação Paga pelo Perpetrador**

Neste capítulo, serão analisados os aspectos mais importantes dos processos judiciais na esfera criminal, civil e trabalhista, para a tramitação do requerimento de compensação da vítima a ser paga pelo agressor.

Inicialmente, é interessante traçar um paralelo entre os três processos, para depois serem verificados os aspectos mais importantes de cada um deles.

---

416 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

417 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

Em geral, existem algumas barreiras que são comuns aos procedimentos em análise. A primeira é o desestímulo da vítima traficada para ingressar ou produzir provas em juízo contra o traficante. O medo e o trauma psicológico vividos pela vítima em virtude da exploração, muitas vezes a impedem de testemunhar perante o tribunal. Todavia, a prova oral muitas vezes é essencial para embasar o pedido de compensação, já que outras formas de comprovação dos fatos podem ser impossíveis de serem produzidas, pesando sobre o depoimento grande parte da responsabilidade pela condenação do réu. Assim, a vítima acaba por reviver mentalmente todo o sofrimento causado pela situação de tráfico somada ao medo de represália por parte do perpetrador, criando uma enorme barreira psicológica.

A execução de uma sentença penal, civil ou trabalhista em casos de compensação para as vítimas de tráfico de pessoas pode sofrer diversos impedimentos para a sua concretização. Uma das dificuldades está relacionada ao acesso ao patrimônio dos réus. Especialmente em casos de grandes organizações criminosas, as pessoas que normalmente têm contato direto com as vítimas traficadas têm um papel de menor importância dentro da estrutura criminosa. Em outros casos, as empresas que exploram diretamente as pessoas traficadas têm produção em pequena escala. Assim, os grandes criminosos dificilmente são identificados e os traficantes menores geralmente não possuem renda suficiente para pagar indenização às vítimas.

Por outro lado, nos casos em que o réu possui patrimônio suficiente para cumprir a execução, mas não o faz de forma voluntária, devem ser aplicadas medidas de coerção. Tais medidas variam muito de um país para o outro e normalmente são reguladas por regras complexas. Algumas das técnicas utilizadas são a penhora de bens por oficiais de justiça, as deduções de pagamentos de salários ou aposentadorias e as sanções penais pelo descumprimento de ordem judicial. No entanto, o sucesso desses atos depende de muitos fatores, tais como a extensão dos poderes das autoridades, a capacidade e a vontade dos funcionários que lidam com o caso, a eficácia e a segurança dos sistemas de registro de imóveis e de bens e até a eficiência das regras de combate à lavagem de dinheiro.<sup>418</sup> Outros óbices para o cumprimento das decisões judiciais podem surgir da burocracia e lentidão do processo judicial, bem como das elevadas despesas, que não podem ser suportadas pelas vítimas.

---

418 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

Finalmente, em alguns países, a ausência de assistência jurídica gratuita disponível para as pessoas traficadas representa um enorme obstáculo ao direito à compensação. A assistência jurídica gratuita é essencial para garantir o respeito aos direitos humanos, em especial de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, como é o caso das vítimas de tráfico, possibilitando o pedido de compensação e auxiliando no processo de reinserção na sociedade.<sup>419</sup>

Em relação ao processo penal, é importante destacar, inicialmente, que a possibilidade de participação da vítima é um tema que varia muito nos sistemas processuais penais adotados por cada país. Além disso, mesmo entre os países que admitem tal participação, há uma série de diferentes esquemas que podem ser adotados, formando um conjunto de possibilidades procedimentais.<sup>420</sup>

Em alguns países, como na França, Ucrânia e Moldávia, o pedido de indenização apresentado por uma pessoa traficada pode correr apenas ao processo criminal e seguir fases específicas. Outro procedimento utilizado consiste na possibilidade de o juiz, ao condenar o réu, ordenar o pagamento da indenização requerida pela vítima. Essa hipótese é prevista pelo ordenamento jurídico dos Estados Unidos (*restitution order*), do Reino Unido (*compensation order*) e do Brasil.

O cálculo do valor da compensação em um processo criminal normalmente não cobre todos os prejuízos sofridos pela vítima. A pessoa traficada pode, em alguns casos, requerer a complementação do valor por meio de uma ação civil, desta vez, sem o ônus de provar a responsabilidade do perpetrador, uma vez que ele já foi condenado pelos atos criminosos no processo anterior.

Os estudiosos apontam algumas vantagens do pedido de indenização por meio do processo criminal. Uma delas é que o Ministério Público (ou o órgão responsável pela acusação) é o responsável pela apresentação das provas e pelo pedido de condenação criminal, não recaindo sobre a vítima a iniciativa da ação e o encargo de reunir provas e acompanhar o trâmite processual. Além disso, o pedido de compensação apresentado no bojo de um processo criminal faz com que dois pleitos (condenação criminal e reparação) sejam reunidos

---

419 - No Brasil, a Defensoria Pública é a instituição responsável por prestar assistência jurídica integral e gratuita a todos os necessitados e pessoas em situação de vulnerabilidade, sejam nacionais ou estrangeiros, conforme determina o art. 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

420 - UNODC, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners*, Módulo 13 - Compensation for victims of trafficking in persons, 2009.

num só processo, favorecendo a economia processual e a celeridade.

Por outro lado, se o pleito de indenização for apresentado junto com a ação penal e o réu for absolvido, normalmente, o pedido restará precluso, de forma que não poderá ser reapresentado em um procedimento civil.

Em relação ao processo civil, as vítimas de tráfico de pessoas podem propor ação judicial contra o perpetrador de forma independente do processo penal, demonstrando a responsabilidade do agressor (com base na responsabilidade civil ou na violação de eventual contrato), bem como a natureza e a extensão dos danos sofridos.

No Reino Unido, por exemplo, o pedido de indenização deve ser sempre apresentado de forma apartada do processo criminal.<sup>421</sup>

Cumprе mencionar que tal independência de procedimentos não ocorre sempre, pois há países nos quais a condenação no processo civil está subordinada ao resultado de um processo criminal.

Nos ordenamentos jurídicos que adotam o *Civil Law*, o nível de exigência de prova (*standard of proof*) é o mesmo para processos civis e criminais. No entanto, nos países que utilizam o sistema do *Common Law*, os casos civis geralmente têm uma exigência de prova mais reduzida do que o processo penal, ou seja, enquanto a certeza do magistrado no processo civil deve se basear apenas num “equilíbrio de probabilidades” (*balance of probabilities*), no processo penal deve haver provas suficientes para demonstrar a responsabilidade do réu “acima de qualquer dúvida razoável” (*beyond any reasonable doubt*). Esse fator pode ser considerado como uma vantagem do procedimento civil em relação ao penal.

Todavia, o processo civil pode apresentar alguns aspectos negativos, como a possibilidade de a vítima sofrer novamente o trauma vivido pela situação de tráfico durante a produção de provas. Também pode ser apontado o fato de a ação civil consistir, em alguns países, num procedimento complexo, de custo elevado e de longa duração, além das dificuldades na identificação, localização e solvência do perpetrador para possibilitar a execução de uma decisão favorável.

---

421 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

O terceiro procedimento a ser analisado é o processo trabalhista. Os direitos trabalhistas e o direito de compensação pelas perdas e danos de uma pessoa que foi submetida à exploração devem ser reconhecidos, independentemente da existência ou não de um contrato de trabalho.

A indenização baseada no Direito do Trabalho engloba danos materiais, tais como salários não pagos ou pagos abaixo do piso legal, horas extras, além dos danos morais causados por fatos como, por exemplo, discriminação, assédio, ameaça, ausência de concessão de licença por doença ou férias.

No entanto, nem todas as formas de exploração de pessoas traficadas são protegidas pelas normas trabalhistas. Algumas funções executadas pelas vítimas traficadas não são reconhecidas como atividades profissionais regulares e em algumas circunstâncias, são até consideradas ilegais, não havendo a proteção do Estado para as violações de cunho laboral. Isso ocorre, por exemplo, em casos de exploração da mendicância e, em alguns países, de exploração sexual por meio da prostituição. Na Alemanha, prostitutas podem oferecer serviços sexuais como trabalhadoras autônomas ou empregadas, de acordo com o Ato da Prostituição de 2002. Nesse caso, se uma vítima traficada for explorada por meio da prostituição, poderá ter seus direitos trabalhistas garantidos.

Assim como no processo civil, o caso trabalhista pode ser apresentado de forma independente ou não de um processo criminal. Todavia, o requerente deve enfrentar os mesmos obstáculos relacionados ao processo civil, principalmente em relação à execução da decisão.

Em alguns países, como no Reino Unido, Rússia, Ucrânia e Romênia, as pessoas traficadas em situação imigratória irregular não têm seus direitos legalmente garantidos.<sup>422</sup>

Além disso, as ocorrências que englobam relações de emprego decorrentes de subcontratações apresentam diversos empecilhos para a identificação e responsabilização das empresas que compõem a cadeia produtiva, transformando-se em casos de impunidade e injustiça.

---

422 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

## Fundos Estatais

A compensação para as vítimas de tráfico de pessoas pode ser concedida por fundos públicos, por meio de procedimento administrativo, normalmente simplificado, sem a necessidade de ingresso de ação perante o Poder Judiciário.

Este sistema beneficia a vítima, já que o recebimento da compensação não depende da localização, identificação e solvência do perpetrador. Tais questões deverão ser solucionadas pelos órgãos estatais, para o reembolso pelo valor despendido, caso o ordenamento jurídico autorize o direito de regresso do Estado contra o perpetrador.

Todavia, alguns fundos estatais possuem regras rígidas sobre os tipos penais, espécies de danos e nacionalidade da vítima, restringindo demasiadamente o acesso da pessoa traficada a esse mecanismo de compensação.

Em relação à natureza do crime, alguns fundos estatais pagam indenização apenas em casos de crimes violentos ou dos quais resultam lesões corporais graves.

Além disso, o valor pago normalmente cobre apenas os danos materiais, sendo que somente alguns países indenizam também os danos morais, como é o caso da França e do Reino Unido.

## Boas Práticas

Neste capítulo serão mencionadas boas práticas relacionadas especificamente com a compensação para vítimas de tráfico de pessoas, adotadas por países distribuídos pelos cinco continentes.

Na Europa estão concentrados os melhores exemplos de boas práticas. O primeiro caso que merece ser citado é a Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas e Exploração Sexual de Crianças aprovado por Chipre em 2000. Com base no art. 8º da referida lei, as vítimas podem processar os traficantes requerendo a compensação de todas as despesas efetuadas como resultado do crime, incluindo danos gerais e específicos. Para a fixação do montante, os juízes devem levar em conta o grau de exploração, o benefício auferido pelos criminosos em razão da exploração, a intensidade em que as perspectivas da

vítima foram negativamente afetadas, a culpabilidade do ofensor e a relação do agressor com a vítima (art. 8 [2], Lei 3 [1]).<sup>423</sup>

Em 18/12/2006, a Assembleia Nacional da Bulgária adotou o Ato de Assistência e Compensação para Vítimas de Crimes que assegura compensação, assistência médica e jurídica, bem como o direito à informação sobre esses direitos para as vítimas de crimes, incluindo o tráfico de pessoas.<sup>424</sup>

A Itália também é um exemplo de boas práticas em relação à legislação de proteção e aos programas de assistência às vítimas traficadas. A Lei 223 foi aprovada em 2008 com o objetivo de inserir no ordenamento jurídico nacional importantes medidas contra o tráfico de pessoas, que incluem a assistência às vítimas.<sup>425</sup> Entre as diversas providências tomadas, o Código Penal foi reformado e foram criados novos tipos penais (arts. 600, 601 e 602 do Código Penal). A Lei 223/2008 também criou um fundo especial em favor das vítimas de tráfico de seres humanos (art. 12). As verbas de tal fundo são transferidas para organizações não governamentais que promovem apoio e assistência social, direito à educação, formação e emprego.

Outra inovação recente muito importante promovida pelo governo italiano foi a criação da Agência Nacional para a Gestão e Destinação dos Bens Sequestrados e Confiscados das Organizações Criminosas,<sup>426</sup> instituída pela Lei 50, de 31/03/2010. A Agência Nacional administra a gestão dos bens sequestrados e confiscados de organizações criminosas, podendo financiar iniciativas com a participação de associações de promoção social e cooperativas sociais para beneficiar grupos vulneráveis, entre eles, as vítimas de tráfico de pessoas.

Na Noruega, o Ato sobre a Compensação às Vítimas de Crimes Violentos entrou em vigor em 1º/07/2001 e prevê a indenização às vítimas que sofreram lesões como resultado de um crime doloso, com uso de violência ou coação, o que inclui o tráfico de pessoas. A lei criou um fundo estatal que é administrado

---

423 - UNODC, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners*, Módulo 13 - Compensation for *victims of trafficking in persons*, 2009.

424 - UNODC, *Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners*, Módulo 13 - Compensation for *victims of trafficking in persons*, 2009.

425 - Anti-Slavery International, *Human traffic, human rights: redefining victim protection*, 2002.

426 - Tradução livre de "Agenzia Nazionale per L'Amministrazione e La Destinazione Dei Beni Sequestrati e Confiscati Alla Criminalità Organizzata".



pela Comissão de Compensação de Lesões Criminais<sup>427</sup> e concede o pagamento sob algumas condições, como a ocorrência do dano no território da Noruega e a denúncia célere do delito à polícia. A compensação inclui despesas, lucros cessantes, reparação em virtude de invalidez, danos morais e indenização para os familiares em caso de morte da vítima.

Em relação às boas práticas europeias, é também essencial citar a notória decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos, de 07/01/2010, no caso “Rantsev v. Chipre e Rússia” (nº 25965/04). O Tribunal atribuiu os danos e a morte sofrida por uma mulher traficada às ações e omissões de Chipre e da Rússia e determinou a compensação por danos materiais e morais para a família da vítima.<sup>428</sup>

Na América, os Estados Unidos representam o melhor exemplo de boas práticas na proteção do direito à reparação para as vítimas de tráfico de pessoas, em virtude da edição do Ato de Proteção às Vítimas do Tráfico de 2000 e suas posteriores reedições<sup>429</sup> ocorridas em 2003, 2005 e 2008.

De acordo com essas normas, a vítima traficada pode receber a compensação financeira de três maneiras, simultâneas ou não: ações cíveis, penais ou fundos estatais. No processo penal ou civil contra o perpetrador, a restituição é obrigatória em caso de condenação e podem ser utilizadas medidas de apreensão e confisco de bens. O valor da restituição inclui despesas médicas, transporte, habitação, creche, lucros cessantes, honorários de advogados e quaisquer outros danos, além do valor referente aos serviços prestados pela vítima para o réu, ou, ao menos, um salário mínimo mensal com os devidos acessórios previstos em lei. Há também a possibilidade de grupos de vítimas ingressarem com ações coletivas (*class actions*), as quais possuem o benefício de processar os traficantes sem o peso da eventual derrota no procedimento recair sobre apenas uma pessoa.

A terceira maneira para alcançar a restituição nos Estados Unidos é o mecanismo dos fundos estatais, os quais compensam as vítimas de tráfico de pessoas por danos materiais específicos, independentemente de ter havido violência ou não.<sup>430</sup>

---

427 - Tradução livre de: “Kontoret for voldsoffererstatning”.

428 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

429 - Trafficking Victims Protection Act e Trafficking Victims Protection Reauthorization Act..

430 - OSCE, ODIHR, Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008.

Ainda no continente americano, a experiência da Argentina merece ser mencionada. Em 29/04/2008, foi aprovada a Lei 26.364, que trata da prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e assistência às vítimas,<sup>431</sup> que garante compensação e apoio jurídico às vítimas. É interessante frisar que um dos meios utilizados pelos juízes argentinos para possibilitar a compensação das vítimas foi o confisco e a transferência da propriedade dos equipamentos utilizados pelos traficantes para as vítimas com o objetivo de possibilitar o exercício de uma atividade laborativa regular, colaborando com a reinserção no mercado de trabalho e na sociedade.

Analisando as medidas tomadas pelos países que compõem o continente africano, deve ser citada a Lei 64, adotada em 2010 pelo Egito, sobre o combate ao tráfico humano. A norma criou um fundo para fornecer assistência às vítimas lesadas (art. 27). O fundo pode receber receitas provenientes de multas, propriedades móveis e imóveis confiscadas, bem como de contribuições e doações de entidades nacionais e estrangeiras.

No mesmo ano, o Quênia ratificou a Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas. de acordo com o art. 13, os traficantes condenados são obrigados a pagar restituição para as vítimas pelos danos sofridos, incluindo os custos de tratamentos médicos e psicológicos, transporte, hospedagem, despesas para a sobrevivência ou qualquer outro auxílio que o tribunal considerar necessário. O art. 22, por sua vez, estabeleceu o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas e, entre suas fontes de custeio, o art. 23 incluiu os recursos confiscados em virtude do cometimento dos crimes previstos na mesma lei.

Ainda na África, a Nigéria também tem concentrado esforços para enfrentar o tráfico humano por meio da edição de normas (2003 e 2005) que estabeleceram a Agência Nacional para a Proibição do Tráfico de Pessoas e outros Assuntos Relacionados (NAPTIP) e um fundo financiado com a venda pública de bens apreendidos e confiscados. O fundo tem o duplo objetivo de fornecer compensação para as pessoas traficadas, além de meios de manutenção para as vítimas sob a responsabilidade da NAPTIP. Outra experiência positiva apresentada pela Nigéria foi a elaboração de diversos manuais para a prevenção e disseminação do conhecimento sobre direitos das vítimas, como o Manual

---

431 - "Prevencion y Sancion de la Trata de Personas y Asistencia a sus Victimas".

de Acesso à Justiça para Pessoas Traficadas na Nigéria,<sup>432</sup> direcionado aos profissionais que prestam os serviços de assistência.

Dentro do continente asiático, em Hong Kong, não há legislação que criminaliza o tráfico de pessoas, mas há outras leis que podem ser usadas para processar os traficantes. As vítimas de tráfico de pessoas podem propor ação civil para a reparação dos danos, podendo optar por permanecer ou não no país durante o processo. Se permanecerem, as vítimas são legalmente obrigadas a ajudar na investigação e na ação penal (o que não condiz com os parâmetros internacionais de respeito à dignidade de às escolhas da vítima) e recebem um valor para possibilitar a sua manutenção, mas não estão autorizadas a trabalhar.

Em Israel, a Lei para a Proibição do Tráfico de Pessoas, aprovada em 2006, declara a ilegalidade de todas as formas de tráfico de seres humanos e aplica os mesmos princípios de confisco previstos na Lei contra o Crime Organizado. Os dispositivos determinam que a perda do bem sob o fundamento da lei antitráfico tem prioridade em relação a qualquer outra motivação. Os bens apreendidos são aplicados na reabilitação e compensação das vítimas traficadas, bem como na prevenção e aplicação da lei.

Na Oceania, a Austrália adotou em 1996 a Lei de Apoio às Vítimas e Reabilitação. Nos termos dessa norma, o Estado estabeleceu o Tribunal de Compensação de Vítimas de Nova Gales do Sul, que analisa pedidos de indenização e pode determinar a recuperação de bens e valores de criminosos condenados.

Finalmente, vale mencionar que, em novembro de 2010, as Nações Unidas lançaram o Fundo Voluntário para as Vítimas de Tráfico de Seres Humanos, em conformidade com o art. 38 da Assembleia Geral da ONU Resolução A/RES/64/293, do Plano Global de Ação no Combate ao Tráfico de Pessoas das Nações Unidas. O Fundo será gerido pelo Escritório das UNODC - Nações Unidas Sobre Drogas e Crime e tem o objetivo de financiar a assistência humanitária, legal e financeira às vítimas de tráfico de pessoas, por meio de atividades realizadas por Estados e organizações da sociedade civil.

---

432 - Esse manual é resultado do trabalho conjunto da Agência Nacional para a Proibição do Tráfico de Pessoas e outros Assuntos Relacionados da Nigéria, Global Alliance Against Trafficking in Women e United Nations Development Fund for Women.

## Conclusão

O tráfico de pessoas é a última etapa de um longo processo de exclusão social, cujo caminho cruzou algumas das questões mais graves da humanidade: pobreza, violência, corrupção, discriminação, desigualdade no acesso à educação e às oportunidades.

Essa ampla gama de profundas causas e consequências resulta em um fenômeno complexo e multifacetado cujo enfrentamento exige estratégias interdisciplinares e sustentáveis.

Seguindo a abordagem denominada “4Ps” (em inglês: *prevention, prosecution, protection e partnerships*), as medidas de enfrentamento devem ser tomadas em quatro eixos, de forma que a prevenção, persecução e proteção sejam desenvolvidas e implementadas por meio de parcerias entre os setores do governo e da sociedade civil, bem como entre estes e os organismos internacionais. A interação entre os campos de atuação é essencial para reforçar todo o sistema de combate ao tráfico de seres humanos, garantindo políticas mais efetivas.

Em relação à proteção e assistência às vítimas de tráfico de seres humanos, o Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece claramente o direito a remédios efetivos, que inclui medidas adequadas de reparação, como restituição, reabilitação, compensação, satisfação e garantias de não repetição, além de assegurar também direitos auxiliares como o direito ao período de reflexão com eventual autorização para posterior permanência ou de retorno voluntário assistido, bem como direito à informação e à assistência jurídica gratuita.

Os direitos das pessoas traficadas são ainda embrionários e os países precisam estar verdadeiramente comprometidos para que seja estabelecido um sistema holístico de reparação. No entanto, os Estados não estão cumprindo as obrigações com as quais se comprometeram. A Relatora Especial das Nações Unidas para o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, constatou que, apesar da garantia fundamental do direito a um recurso efetivo sob a

lei internacional, continua a haver uma grande diferença na prática entre as disposições legais e sua aplicação.<sup>433</sup>

Muitos obstáculos ainda devem ser transpostos para a efetiva implementação das normas internacionais, a fim de que os direitos humanos das vítimas traficadas sejam finalmente respeitados. Em primeiro lugar, as legislações nacionais devem ser reformadas nas áreas do direito civil, penal e trabalhista permitindo às vítimas o acesso à justiça. Nos países em que a primeira barreira já foi removida e o ordenamento jurídico fornece mecanismos para a compensação das vítimas, outras medidas devem garantir que as mesmas recebam as informações corretas sobre seus direitos fundamentais e sejam autorizadas a permanecer no país durante todo o procedimento.

Além disso, a assistência jurídica gratuita é essencial para permitir que as vítimas reclamem a reparação dos danos por meio de processos judiciais ou administrativos. A relação de confiança entre a vítima e o defensor também pode refletir em um menor efeito traumático durante a produção de provas. Neste ponto, cumpre observar que podem ser empregados procedimentos conciliatórios, como as mediações, evitando ações judiciais demoradas e de custo elevado, o que beneficia tanto o requerente quanto o próprio sistema judicial.

Em relação à execução das decisões, o confisco do produto do crime é uma ferramenta que deve ser fortalecida e efetivamente aplicada para garantir a percepção do valor pelas vítimas, que foram exploradas e fizeram com que o lucro fosse possível para os criminosos. Comparando-se as estimativas de lucros obtidos pelos traficantes com os valores das reparações recebidas pelas vítimas traficadas, é possível verificar a enorme distância entre elas, demonstrando que a compensação está muito longe de ser minimamente adequada. Cumpre mencionar, ainda, que a responsabilidade solidária deve ser aplicada, a fim de proteger o trabalhador explorado e cobrar não apenas do perpetrador imediato, mas também das empresas que foram beneficiadas pelo baixo custo de produção de bens e de prestação de serviços.

---

433 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (A/HRC/17/35), de 13/04/2011.

Além disso, as medidas de proteção e reparação devem ser tomadas de forma conjugada para evitar a revitimização da pessoa. As vítimas devem receber assistência ampla, incluindo capacitação e apoio psicológico para facilitar sua reintegração social.

Todos os Estados, tanto de origem, como de trânsito ou de destino, têm a responsabilidade de prevenir e combater o tráfico de pessoas, bem como de proteger os direitos humanos das vítimas por meio de ações e planos focados em suas violações específicas. O direito à reparação efetiva e à compensação justa também é um direito humano fundamental e os Estados têm a obrigação de cumpri-lo, de reduzir as vulnerabilidades e de empoderar as vítimas.

É necessário reafirmar o respeito pleno aos direitos humanos e apoiar a reconstrução da dignidade das vítimas de tráfico de pessoas.







## **22. TRÁFICO DE PESSOAS PARA TRÁFICO DE TECIDOS, ÓRGÃOS E PARTES DE CORPO HUMANO:**

**UM MAL SOCIAL REAL, NÃO UM MITO**

***Eliana Vendramini***

No VII Encontro Internacional sobre Migração e Tráfico de Pessoas na América Latina, após minhas insistidas considerações sobre a efetiva ocorrência do tráfico de pessoas para o tráfico de tecidos, órgãos e partes de corpo humano, lembrando célebre caso ocorrido, em parte, em terras brasileiras,<sup>434</sup> fui surpreendida com a pergunta de uma Professora da Universidade Federal de Pernambuco, sobre o motivo pelo qual “não se veem comentários” sobre esse grande mal dentro do site da própria Associação Brasileira de Transplantes de Órgãos (ABTO), mantendo a lógica do seu franco incentivo à doação e da acurada informação dos avanços médicos, mas com o necessário alerta ao combate àquele odioso mercado. Não pude responder a questão naquele momento, devendo, por óbvio, ler o site atualizado, mas percebi o quão importante seria passar a observar como os protagonistas de doenças tão difíceis de tratar e com tantos desafios pela frente estavam sendo orientados e apoiados, a ponto de não ceder ao comércio do corpo do seu semelhante.

Em lição de casa, lendo o referido site<sup>435</sup> e principalmente atenta aos objetivos estatutários da entidade, que englobam “difundir junto ao público em geral, com os recursos de conscientização disponíveis e respeitada a ética profissional, o significado humanitário, científico e moral da doação de órgãos para transplante” e “contribuir para o estabelecimento de normas, criação e aperfeiçoamento de legislação relacionada com transplante de órgãos”, agora posso afirmar que nenhum dos tópicos de pesquisa imediata mencionam o tema em análise, sequer para informar a máxima constitucional de vedação total a qualquer tipo de comercialização do corpo ou substâncias humanas (art. 199, § 4º, CF) e/ou oferecer meios para a uma segura delação, tal qual faz a Organização Mundial de Saúde (OMS) na página principal sobre transplantes, falando, portanto, de forma franca sobre o possível tráfico<sup>436</sup> e o engajamento das instituições médicas em apoio à Declaração de Istambul.<sup>437</sup>

---

434 - Trata-se da organização criminosa que foi encabeçada por Gedalya Tauber, vulgo “Gaudy”, ex-major do exército israelense, o qual entrava em contato com os habitantes da periferia de Recife oferecendo pagamento em dinheiro — de 6 a 10 mil dólares — em troca da ablação cirúrgica de um rim. As operações ocorriam no Hospital St. Augustine, de Durban/África do Sul, sendo que sua dita “associação” arcava com as despesas da viagem. “Gaudy” contava com outros 29 comparsas, como o médico e coronel da reserva da Polícia Militar José Silvio Boudoux, que acompanhava os exames preliminares das vítimas, e a advogada Terezinha Medeiros de Souza, que era “o caixa” do grupo, fazendo pagamentos aos doadores e agenciadores. Hoje, o fato está relatado no livro “Rim por Rim - Uma Reportagem Sobre o Tráfico de Órgãos”, de Júlio Ludemir, editora Record.

435 - <[www.abto.org.br](http://www.abto.org.br)>.

436 - “The ethical aspects of transplantation are at the forefront. In particular, the unmet patients’ needs and the shortage of transplants lead to the temptation of trafficking in human body components for transplantation” (<[www.who.int/transplantation](http://www.who.int/transplantation)>. Acesso em 08/10/2012).

437 - Prefácio: “o transplante de órgãos, um dos milagres da medicina do século XX, prolongou e melhorou as vidas de centenas de milhares de doentes em todo o mundo. Os diversos avanços científicos e clínicos fantásticos, realizados por profissionais de saúde dedicados, bem como os inúmeros atos de generosidade por parte de doadores de órgãos e das

Sabemos que temos profissionais da área médica reconhecidos mundialmente na matéria e índices exitosos de transplantações em nosso país e nada disso ficaria maculado pelo alerta de combate ao tráfico de órgãos, muito ao contrário.

Penso que, eventualmente, a preocupação dos profissionais da área, que, logicamente, estão focados no incentivo à doação para obtenção do bem da saúde alheia (do doador e do receptor), seja não abordar tema tão abjeto e polêmico no meio médico, mesmo que excepcional, deixando-o àqueles da esfera jurídico-penal e querendo crer que sua ocorrência é impossível de nos acometer. Esse receio é compreensível, mas não aceitável, pois existe outro bem a ser alcançado por todos nós, interdisciplinarmente, que é o bem social. Aliás, que diz respeito, acima de tudo, à ciência dos Direitos Humanos.

Cabe pautar que estimular a doação (como bem faz o site) não é abordar, às avessas, o tráfico. Temos que ser corajosos e enfrentar essa realidade de frente, a qual, aliás, é própria de países com populações extremamente carentes como a nossa. Até porque, indo além da omissão, o site da ABTO, quando esbarra no tema, num *link* denominado “mitos”, afirma que, dada a ausência de registro de caso concreto comprovado na justiça brasileira, “é um mito o perigo de alguém poder ser drogado e, quando acordar, encontrar-se sem um ou ambos os rins, removidos para ser utilizado no mercado negro dos transplantes”.<sup>438</sup>

Essa abordagem, contudo, é simplista e nem de longe esgota o assunto.

Desde logo, quero lembrar que muito não se faz na “justiça” brasileira porque, na sua imediata porta de entrada (a investigação), sofre a mesma população carente com a falta de aparato adequado e, por reflexo, com a dedicação às investigações que trazem uma narrativa comum, diuturna, não “mitológica”. Ainda assim, o incentivo dos próprios *experts* da ciência médica em acreditarmos na impossibilidade da ocorrência do crime leva a uma falta de

---

respectivas famílias, fizeram do transplante não só uma terapêutica que salva vidas, como também um símbolo brilhante da solidariedade humana. Contudo, estes feitos têm sido denegridos por inúmeros relatos de tráfico de seres humanos que são utilizados como fonte de órgãos e de turistas-doentes de países ricos que viajam para o estrangeiro com o objetivo de comprarem órgãos de pessoas pobres. Em 2004, a Organização Mundial da Saúde instou os Estados-Membros a ‘tomarem medidas no sentido de proteger os grupos mais pobres e vulneráveis contra o turismo de transplante e a venda de tecidos e órgãos, prestando atenção ao problema mais vasto do tráfico internacional de tecidos e órgãos humanos’” (g.n).  
438 - Disponível em <[www.abto.org.br/abtov02/portugues/populacao/doacaoOrgaosTecidos/mitos.aspx?idCategoria=4](http://www.abto.org.br/abtov02/portugues/populacao/doacaoOrgaosTecidos/mitos.aspx?idCategoria=4)>. Acesso em 08/10/2012.

perspicácia daqueles que devem visualizar as hipóteses de tráfico que passam por debaixo de seus olhos.

Concordo que o tráfico de pessoas para tráfico de órgãos não se dará em um só dia, como que “abordando a vítima e devolvendo-a, a seguir, sem seus órgãos”. Mas, seja por meio violento ou fraude, pode, sim, ocorrer e sua narrativa sempre parecerá absurda, dada a hediondez do ato. Mais comum, ademais, é que a vítima nunca retorne ao seu local de origem.

Concordo, ainda, que a prática do crime, por depender de mais de um protagonista (na maioria das vezes, vários) e aparato médico especializado, fica sobremaneira dificultada, mas é comum, por outro lado, que boa parte dos profissionais sérios (como a maciça maioria dos nossos médicos) envolvidos nos atos cirúrgicos de remoção ou transplantação<sup>439</sup> esteja atuando sem consciência da forma pela qual aquele órgão (se *post mortem*) ou pessoa (se em vida) ali chegou. O caso concreto mencionado no início desta reflexão é prova disso.

Melhor seria, dada a importância de entidade como a ABTO e longa experiência de seus membros, abrir um canal direto de diálogo sobre o possível tráfico com a comunidade para que reconheçamos procedimentos que não condizem com a prática sabidamente correta — ou pelo menos desconfiemos deles —, bem estabelecia por nossas leis e que pauta sua rotina, a rotina de um profissional da área médica no Brasil.

Até porque, tal qual outros atos criminosos, a compra e venda do corpo humano tem origem histórica. Há tempos o homem vem escravizando, impondo a servidão, certas formas de prostituição, contratando barrigas, realizando adoções pagas etc. Hoje, o desenvolvimento da tecnologia, que permite a fragmentação do corpo humano, e deveria se prestar apenas a salvar vidas, acaba também servindo a manobras macabras, como o tráfico de órgãos, tecidos, partes e substâncias humanas.

Ora, é mais do que divulgada no meio médico a obra *O mercado humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo* de Giovanni

---

439 - No Brasil a lei, justamente no combate ao tráfico de órgãos, proíbe o diagnóstico, constatação ou registro da morte encefálica por médicos das mesmas equipes que removeram ou transplantaram o tecido, órgão ou parte do cadáver (art. 3º, *caput*, segunda parte). O próprio Código de Ética Médica faz idêntica proibição.

Berlinguer (médico italiano) e Volnei Garaffa (dentista brasileiro),<sup>440</sup> escrito nos idos de 1996,<sup>441</sup> que traz inúmeros casos concretos que deixam claro que o tráfico de órgãos, nas suas mais variadas formas, é uma realidade, não um mito. Vale transcrever:

Ferat Usta saiu de seu vilarejo na Turquia e seguiu para a rua mais respeitada da medicina inglesa (Harley Street), após ser convencido por “caçadores de órgãos” a doar um rim, mediante pagamento, posto que precisava de dinheiro para tratar a filha tuberculosa. Chegando em Londres, no laboratório do Dr. Raymond Crockett, Ferat foi examinado e considerado idôneo para a extração, sendo imediatamente operado, na clínica Wellington Hospital. O caso foi descoberto juntamente com outros três cidadãos turcos. O médico foi condenado penalmente e teve o diploma cassado. São enumerados fatos concretos ocorridos na Alemanha, Argentina, China, França, Colômbia, Estados Unidos, Inglaterra, Itália, México e Rússia. *No Brasil não é diferente, até porque aqui temos o incentivo da miséria.* Nos próprios jornais pessoas anunciam a oferta de rins, a preços oscilantes entre 10 e 20 mil dólares e, se tantos insistem em vender, evidentemente que alguém compra (p. 38-39; 84-89 – g.n.).

Mantendo o foco no Brasil, mesmo com a fuga de consciência social do problema, seguem-se registros do crime, que não se esgotam no fato lembrado no início desta reflexão. Em outubro de 2011, três médicos foram condenados porque retiraram os rins de pacientes ainda vivos para usá-los em transplantes particulares em Taubaté.<sup>442</sup> E quem auxiliou na descoberta desses crimes foi, justamente, o então diretor da Faculdade de Medicina de Taubaté, profissional comprometido com a lisura dos procedimentos ali realizados e que, estando ali, naturalmente foi testemunha dos atos hediondos, incompatíveis com uma omissão. Sobre o caso, documentou o Ministério Público, por seu Procurador de Justiça:

---

440 - Aliás, falando sobre dentista, outra pergunta que me foi lançada, também neste ano, mas em um encontro na Escola Paulista da Magistratura, sobre a qual e ainda tenho que me debruçar, é justamente acerca do “mercado ilegal de dentes, que seria uma vergonha brasileira”, segundo o questionador, aluno do curso de extensão universitária naquela casa.

441 - BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. O mercado humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo. Trad. Isabel Regina Augusto. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.

442 - Trata-se do processo nº 573/87, que tramitou perante o Juízo da 1ª Vara Criminal da Comarca de Taubaté.

*se tivesse sido honesta e legal essa retirada de órgãos, por qual motivo, até hoje, decorridos cerca de treze anos, não conseguiram os recorrentes informar qual o destino dos rins extraídos dos ofendidos? [...] os testemunhos genéricos da segurança dos transplantes no Brasil nada tem a ver com o que aqui é discutido. Com absoluta certeza nenhum destes médicos leu o avassalador depoimento da testemunha Roosevelt Sá Kalume, que soube pelas enfermeiras que auxiliaram na retirada dos rins da vítima José Faria Carneiro que esse paciente foi contido na mesa, rompeu a contenção de tanto se bater, sendo que a cirurgia terminou com ambas as enfermeiras segurando o paciente. Haverá crueldade maior que essa? (fls. 9.462 do processo – g.n.).*

Não há como negar que os profissionais do dia a dia da área saúde, em que o Direito Penal precisa adentrar, porque protagonistas desta história, devem ser consultados, seja para estudar e contribuir com a elaboração das leis que dizem respeito ao seu mister, mas, também, para divulgá-las.

E se um único órgão usado em transplantação for fruto de tráfico, a aparente benesse individual é a demonstração da ruína social, da banalização de um mal profundo, que é a coisificação do ser humano.

E, mais, de pessoa viva ou de cadáver, esse desrespeito do homem contra o próprio homem evidencia outra dura realidade: a existência de mercado para a compra, abastecido pelos menos afortunados, necessitados do dinheiro e, por consequência, desorientados quanto à valia de sua dignidade.

Neste ponto, destacamos que o próprio site da ABTO, no item “transplantes – ética em transplantes”,<sup>443</sup> publica o discurso do Prof. Dr. Silvano Raia, ao conferenciar no Congresso Brasileiro de Transplantes, em 2003, que destaca:

apesar da comercialização de órgãos ser ilegal em Israel, referem-se pelo menos 61 casos recentes de transplantes de rim com enxertos comercializados. Michael Friedlaender refere numa edição de Lancet do ano passado, que ainda que ilegal, a venda de órgãos é prática

---

443 - Disponível em <[www.abto.org.br/abtov02/portugues/populacao/transplantes/eticaEmTransplantes.aspx?idCategoria=5](http://www.abto.org.br/abtov02/portugues/populacao/transplantes/eticaEmTransplantes.aspx?idCategoria=5)>. Acesso em 10/10/2012.



rotineira em Israel e em outros países, citando quatro pacientes de Israel que pagaram, nos EUA, 200 mil dólares por um rim. A fim de reduzir este valor passaram a comprar órgãos em outros países. Inicialmente os adquiriam no Iraque e na Arábia Saudita, mas com o advento de dificuldades político-militares, passaram a fazê-lo na Bulgária, Romênia, Estônia e Turquia. Mais surpreendente é a posição das autoridades religiosas judaicas apoiadas por grupos ortodoxos, conservadores e reformistas recomendando programas pragmáticos que permitam a comercialização, desde que garantindo informação adequada aos potenciais vendedores e ausência de exploração financeira por terceiros. *Mas a comercialização de órgãos, mesmo obedecendo a uma normatização desse tipo, ou a qualquer outra, implica num risco incalculável de exploração de doadores no terceiro mundo, e numa injustiça para receptores incapazes de pagar esse tipo de transplante (g.n.).*

O Brasil faz parte desse terceiro mundo.

Digna de nota também é a problemática da Índia,<sup>444</sup> onde se percebeu que parcela da própria classe médica poderia anuir com o nefasto comércio, impulsionando-o. Após a primeira manifestação mundial de um órgão oficial contra o negócio (em 1971, por intermédio do Comitê de Moral e Ética da *Transplantation Society*), as discussões progrediram e, em 1987, no simpósio de Pittsburgh, o cirurgião indiano C.T. Patel defendeu o ideário de compra e venda de rins, entre pessoas vivas e sem grau de parentesco, aduzindo: “doação de um rim é um ato de bondade. Ele é o presente da vida. O incentivo financeiro para promover tal ato bondoso é moral e justificável [...] Gratificar financeiramente uma pessoa que presenteia um rim não diminui a nobreza do presente”.<sup>445</sup> Percebe-se tão complicada tal tese defensiva, que o negócio foi denominado de “doação”, mas, por ter pagamento, teve que ser travestido de “incentivo financeiro” e o rim humano a ser vendido, de mero “presente”.

Abriu-se a especulação para os *rewarded donors* ou *rewarded gifting* (doadores recompensados ou pagos; presentes gratificados), assunto inevitável em todos os congressos internacionais que se seguiram. Na Índia,

---

444 - Considerada, pela OMS, como o país mais abioético do mundo.

445 - GARRAFA, Volnei. O mercado de estruturas humanas: a soft human market. Bioética, Brasília, v. 1, nº 2, p. 115, 1993.

na linha de Patel, outros profissionais<sup>446</sup> já desenvolviam programas para os *transplantes não convencionais*, diminuindo a resistência dos colegas. A. S. Daar, cirurgião ativo do Sultanato de Oman e membro da própria Comissão de Ética da *Transplantation Society*, acabou confirmando seu apoio ao comércio, embora a comissão não tenha, por maioria de votos, aderido ao seu arrojado posicionamento.

Por tudo isso, pergunto: será coincidência o fato de a Índia ser país que acumula pobreza (como nós) e sequer tem tido condições de suplantar os problemas de situação sanitária e de saúde básica, vindo a propor (por alguns de seus representantes<sup>447</sup>) solução por procedimento cirúrgico, pelo qual pessoas do mundo inteiro para lá se dirigem, certas de que haverá a oferta de órgãos e, pior, vindo a falecer, dado o precário sistema de controle posterior. Será que são os cidadãos indianos pobres ou doentes que estão sendo os verdadeiros beneficiados?<sup>448</sup>

Pesquisas do ano 1996 indicavam que, no final daquele século, se a venda continuasse na Índia, a maior parte da população indigente do país teria sido privada de um rim. Isto já ocorreu no estado de Tamil Nadu (capital Madras), onde um de cada dez habitantes jovens de seus vilarejos tiveram seus rins extraídos, por remuneração ou por roubo.<sup>449</sup>

Especialistas em saúde passaram a se preocupar, na mesma toada, com a rápida ascensão do comércio de rins no Paquistão, comprados dos mais

---

446 - Os indianos K. C. Reddy e C. M. Thiagarajan também se destacaram, aduzindo: "to buy or let die". GARRAFA, Volnei. O mercado de estruturas humanas: a soft human market. *Bioética*, Brasília, v. 1, nº 2, p. 115, 1993

447 - Permitam-me apresentar importante ensinamento filosófico: "antes de conhecer Hipócrates (o pai da medicina científica), os médicos deviam conhecer Asclépios, filho de Apolo, que também fez incursões pela medicina. Asclépios, desde criança, foi orientado por Quiron, suplantando seu mestre e salvando a todos da morte. Tinha remédio para tudo. Ao ficar famoso, entretanto, tornou-se arrogante e também começou a salvar por dinheiro. Finalmente, desafiou os deuses e foi morto como castigo de Zeus. Embora Asclépios tenha aprendido com Quiron a bondade, a paciência e a necessidade dos estudos para cuidar dos doentes, não suportou o momento crucial, a que todos estamos sujeitos: quando o orgulho se transforma em arrogância. A ambição desmesurada, de prestígio e de dinheiro, se contrapõe à luta contra a injustiça [...] O médico luta contra as injustiças, mas corre o risco do estímulo pela ambição" (CASSORLA, Roosevelt Moisés Smoke. O mito de Asclépios e o médico lidando com a morte. *Cadernos do IFAN: temas de Bioética*. Bragança Paulista, nº 10, p. 54, 1995).

448 - "Entre junho de 1984 e maio de 1988, 130 pacientes dos Emirados Árabes Unidos, onde os transplantes eram proibidos por motivos religiosos, dirigiram-se à Índia e lá foram operados e receberam rins novos comprados de pessoas vivas por um preço de US\$ 2.600 a US\$ 3.300. Em função de um controle excessivamente precário, a sobrevivência dos transplantados foi muito inferior à média. Muitos pacientes tiveram infecções secundárias [...] Existe uma agência de viagem, pela a qual pessoas vão à Índia pagando o equivalente a US\$ 30mil, compreendendo a viagem de ida, de retorno, a internação, os testes de compatibilidade, a operação e os pagamentos de todos os envolvidos (médicos, hospital.), restando um mínimo para o doador" (BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. O mercado humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo. Tradução de Isabel Regina Augusto. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996. p. 93-94).

449 - Pesquisa do cirurgião Georges Abouna, da Universidade Hahneman da Filadélfia (*apud* BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. O mercado humano: estudo bioético da compra e venda de partes do corpo. Tradução de Isabel Regina Augusto. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996. p. 95).

pobres: “praticamente todos os maiores de 16 anos correm aos hospitais para participarem dos transplantes”.<sup>450</sup>

Mesmo com toda a dor física e emocional por que passa aquele que espera um órgão, a solução legal e social não pode equivaler a considerar o homem como objeto de comércio como qualquer outro.<sup>451</sup> Precisamos, assim como somos capazes na tecnologia, desenvolver a *prevenção* (de resultado a longo prazo, é sabido), radicalmente voltada para o incentivo fiscal na medicina de base e para a orientação popular quanto à doação de órgãos *post mortem*. Afinal, “a vida e a saúde são bens inestimáveis, cuja posse e distribuição determinam o grau de desenvolvimento e qualidade de uma sociedade e da eficiência de um governo”.<sup>452</sup>

Com tanto trabalho pela frente, concordo com as palavras do Prof. Dr. Silvano Raia:

Cabe a nós, transplantadores, exercendo o papel de defensores dos valores morais da prática médica, agir de forma clara e eficaz com vistas à injustiça social que inevitavelmente acompanharia a comercialização de órgãos. A adequada aplicação de princípios éticos pode contribuir para evitar algumas dessas injustiças. Entre nós, a lista única de receptores constitui bom exemplo do emprego da ética da responsabilidade com esta finalidade.<sup>453</sup>

Faço, entretanto, mais uma proposta: usar todo os meios de comunicação possíveis para combater a coisificação do homem e a injustiça social do tráfico de pessoas para o tráfico de órgãos, especialmente meios tão poderosos como um site oficial, de profissionais conhecedores do tema.

---

450 - CREMESP. *Nova meca do tráfico de rins*. Disponível em <[www.cremesp.org.br/bioetica/noticias/ultimas](http://www.cremesp.org.br/bioetica/noticias/ultimas)>. Acesso em 09/04/2004.

451 - Não são raras as propostas, como de Lloyd Cohen (não adotada oficialmente por qualquer país) para a criação de um mercado de órgãos, visando ampliar a obtenção. O Prêmio Nobel em Economia, Prof. Gary S. Becker, propôs, por seu turno, a disposição com *benefícios* à família do doador, como de incentivos fiscais (GOLDIM, José Roberto. *Abordagem de mercado para obtenção de órgãos*. Disponível em <[www.bioetica.ufrgs.br](http://www.bioetica.ufrgs.br)>. Acesso em 25/06/2005).

452 - SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos. Mercantilização do corpo humano. Mercado de órgãos, sangue, fetos, barriga de aluguel. Aspectos ético-jurídicos. Cadernos do IFAN: temas de Bioética. Bragança Paulista, nº 10, p. 27, 1995.

453 - Idem, item 9.

## Referências Bibliográficas

BERLINGUER, Giovanni; GARRAFA, Volnei. **O Mercado Humano**: Estudo Bioético da Compra e Venda de Partes do Corpo. Tradução de Isabel Regina Augusto. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.

CASSORLA, Roosevelt Moisés Smoke. **O Mito de Asclépios e o Médico Lidando com a Morte**. Cadernos do IFAN: Temas de Bioética. Bragança Paulista, nº 10, p. 54, 1995.

CREMESP. **Nova meca do tráfico de rins**. Disponível em <[www.cremesp.org.br/bioetica/noticias/ultimas](http://www.cremesp.org.br/bioetica/noticias/ultimas)>. Acesso em 09/04/2004.

GARRAFA, Volnei. **O Mercado de Estruturas Humanas**: A Soft Human Market. Revista Bioética, Brasília, v. 1, nº 2, p. 115, 1993.

SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos. **Mercantilização do Corpo Humano**. Mercado de Órgãos, Sangue, Fetos, Barriga de Aluguel. Aspectos Ético-Jurídicos. Cadernos do IFAN: Temas de Bioética. Bragança Paulista, nº 10, p. 27, 1995.

## **Sites Pesquisados**

<[www.abto.org.br](http://www.abto.org.br)>

<[www.bioetica.ufrgs.br](http://www.bioetica.ufrgs.br)>

<[www.who.int/transplantation](http://www.who.int/transplantation)>



## **23. PANORAMA CONCEITUAL SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS PARA REMOÇÃO DE ÓRGÃOS E TRÁFICO DE TECIDOS, ÓRGÃOS E CÉLULAS HUMANAS: A MODERNIZAÇÃO NECESSÁRIA**

***Daniela Alves Pereira de Andrade***<sup>454</sup>

*Pode parecer chocante que, em tantos lugares, o homem tenha se tornado mais valioso como fonte de peças de reposição do que por sua inteligência ou força de trabalho.*

*Moisés Naím*

---

454 – Analista política, internacionalista, consultora e jornalista. Vencedora do Prêmio Libertas 2011 e do Prêmio The Outstanding Young Persons 2012 na Categoria Contribuição à Paz Mundial e Direitos Humanos. CEO do Centro de Estratégia, Inteligência e Relações Internacionais, Editora Chefe do CEIRI NEWSPAPER ([jornal.ceiri.com.br](http://jornal.ceiri.com.br)) e autora do Blog Daniela Alves – Base de Dados Sobre o Tráfico da Vida Humana ([blogdanielaalves.wordpress.com](http://blogdanielaalves.wordpress.com)). E-mail: [alves@ceiri.com.br](mailto:alves@ceiri.com.br).



## Introdução

Um jovem é convidado por uma desconhecida para uma festa. Já na festa, ele é drogado por ela e, logo depois, desmaia. Acorda no dia seguinte, nu e deitado numa banheira cheia de gelo. Ao ligar para a emergência, constata que seus rins haviam sido retirados do corpo.

Essa é uma das lendas urbanas modernas mais conhecidas em todo o mundo, sendo popularmente disseminada dia após dia. A questão é que até hoje o Tráfico de Órgãos é considerado por muitos como apenas uma lenda urbana, percepção reforça e estimulada por “contos” como o citado. Pretende-se aqui demonstrar que este é um fato real, complexo, polêmico e de conexões internacionais.

Apesar do insistente alerta das Organizações Internacionais, até o momento, são pouco frequentes na literatura brasileira estudos ou reflexão sobre a legislação internacional e nacional que envolva especificamente a questão do Tráfico de Pessoas para fins de Remoção de Órgãos e do Tráfico de Órgãos.<sup>455</sup> Esse fato dificulta a elaboração de políticas públicas e a evolução legislativa no combate e prevenção a esse crime.

Diante desse cenário, acrescido da complexidade do tema e suas variadas dimensões, mostra-se necessário apresentar alguns aspectos jurídicos que envolvem e configuram o tema.

Assim, objetiva-se neste capítulo apresentar introdutoriamente o panorama jurídico internacional e nacional sobre o Tráfico de Pessoas para a Remoção de Órgãos e sobre a ampla questão do Tráfico de Órgãos, pois tal apresentação permite abrir um leque de percepções acerca de questões gerais, bem como das especificidades do problema.

De outra forma, a apresentação desse panorama é um elemento importante para auxiliar no estudo e desenvolvimento dos processos e metodologias de combate ao tráfico de seres humanos, em especial para fins de remoção de órgãos, e também para combater o tráfico de tecidos, órgãos e células humanas, especificamente.

---

455 - Será utilizado o conceito Tráfico de Órgãos para denotar uma ampla e diferenciada conjuntura, isto é, que vai além da questão do Tráfico de Pessoas para Remoção de Órgãos e não se resume ou apenas se insere neste.

A exposição terá como ambiente a comparação entre o Protocolo de Palermo, a Declaração de Istambul e a Legislação brasileira, possibilitando identificar e selecionar, em cada um desses instrumentos jurídicos, os conceitos diretamente relacionados ao tema sob observação.

Ao longo das pesquisas feitas até o momento, que tiveram esse ambiente como universo de reflexão, foi possível identificar os principais conflitos e falhas existentes entre as normativas selecionadas, indicando que, atualmente, não há uma legislação internacional que defina os conceitos de forma adequada e seja um marco orientador para a criação métodos de prevenção, repressão e atenção às vítimas nos âmbitos nacionais.

Essa constatação é uma advertência para a necessidade de uma revisão do pouco que existe em termos de legislação, que pode ser visto como esboços de uma normatividade internacional, para torná-la efetivamente uma orientação às legislações nacionais direcionadas ao combate do Tráfico de Órgãos. Em especial, para diferenciá-la e/ou para não limitá-la à questão do Tráfico de Pessoas, levando-as a se atualizarem.

### **A Ascensão do Tráfico de Órgãos**

O primeiro transplante de órgão bem-sucedido ocorreu no Hospital Peter Bent Brigham em Boston, nos Estados Unidos, no ano de 1954, quando um rim foi transferido do corpo de um homem para seu irmão gêmeo. Esse feito mereceu a atribuição do Prêmio Nobel de Medicina em 1990<sup>456</sup> para Joseph Murray, o cirurgião responsável pelo feito.

Considerado um dos milagres da medicina do século XX, o transplante prolongou e melhorou as vidas de milhões de doentes em todo o mundo, sendo considerado o melhor tratamento e, em muitos casos, o único possível para resolver o problema de muitos órgãos vitais quando se encontram em condições irreversíveis, colocando um paciente na situação terminal.

As possibilidades geradas por esse desenvolvimento científico, pelas inovações tecnológicas, pela ampla disseminação de novos equipamentos, de drogas e procedimentos cirúrgicos que objetivam prolongar a vida humana

---

456 - The Nobel Prize in Physiology or Medicine 1990. Nobelprize.org. Ver: <nobelprize.org/nobel\_prizes/medicine/laureates/1990/>. Acesso em 10/10/2010.

foram acompanhadas da escassez de doadores, gerando mais um comércio em escala global que, no entanto, apresenta caráter ilícito: o Tráfico de Órgãos.

Até o momento, não se sabe a magnitude do problema e o tema não tem recebido a devida atenção por ser considerado por muitos como “lenda urbana”, tal qual foi destacado anteriormente, chegando a haver a ridicularização do problema. Apesar das numerosas reportagens publicadas nos meios de comunicação e dos relatórios de organizações internacionais, ainda pouco se sabe sobre a natureza, sobre a real dimensão desse delito, bem como sobre o seu *modus operandi*, devido ao caráter clandestino e aos diferentes agentes envolvidos.

Em contrapartida a escassez da pesquisa e dos trabalhos acadêmicos para entender o problema, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol, sigla em inglês) alerta sobre o rápido crescimento dessa atividade criminosa.<sup>457</sup> Em muitos países, as listas de espera para transplante são muito longas e os traficantes ou “corretores de órgãos” aproveitam a oportunidade para “explorar” o desespero dos pacientes e doadores em potencial.

Segundo a Interpol, as vítimas (no caso os doadores que são levados pelos intermediários a ceder seus órgãos) não são informadas adequadamente sobre os aspectos médicos da remoção de órgãos e são enganadas acerca dos valores que receberão. Além disso, os destinatários dos órgãos pagam um preço muito maior do que os doadores recebem do intermediário, no caso, o traficante. Sua saúde, no limite, a vida, fica sob risco, pois as cirurgias de retiradas dos órgãos traficados podem ser realizadas em condições clandestinas e sem acompanhamento médico pós-operatório.

Normalmente, os centros de transplantes ilícitos de doadores vivos estão localizados em países que combinam excelente infraestrutura com fiscalização fraca e corruptível. de acordo com dados da Organização Mundial da Saúde (OMS),<sup>458</sup> há cinco “*pontos quentes*”<sup>459</sup> onde o tráfico de órgãos ocorre: Paquistão, China, Filipinas, Colômbia e Brasil — considerados grandes

---

457 - Ver: <[www.interpol.int/Public/THB/default.asp](http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp)>. Acesso em 24/11/2010.

458 - WORLD HEALTH ORGANIZATION. Global Classrooms: “Medical Tourism And The Illicit Trafficking Of Human Organs”, 2009, University Model United Nations Conference. Disponível em <[www.unausa.org/Document.Doc?id=350](http://www.unausa.org/Document.Doc?id=350)>. Acesso em 18/01/2010.

459 - FACTBOX: Five Organ Trafficking Hotspots, Reuters. Disponível em <[www.reuters.com/article/healthNews/idUSL0142628820070806?src=080707\\_0948\\_FEATURES\\_lifestyle&pageNumber=1&virtualBrandChannel=0](http://www.reuters.com/article/healthNews/idUSL0142628820070806?src=080707_0948_FEATURES_lifestyle&pageNumber=1&virtualBrandChannel=0)>. Acesso em 18/01/2010.

fornecedores. A OMS informa ainda que só no Irã existem aproximadamente 137 agências e 23 clínicas ilegais, apenas para os transplantes de rins. Já países como a África do Sul e a Turquia tendem a abrigar transplantes cujos “doadores” vieram de outros países.

Casos reportados pela organização Organs Watch,<sup>460</sup> vinculada à Universidade de Berkeley, nos Estados Unidos, apresentam um esquema de pessoas pobres que vendem seus órgãos com a intenção de obter os meios mínimos de subsistência. Contudo, após a realização do transplante, são deixadas com um pouco de dinheiro, que não bastará para conter as consequências da cirurgia. Por não receber um acompanhamento pós-operatório, a perda da saúde daquele que vendeu seu órgão será gerada e paulatinamente agravada, de tal forma que o levará a gastar o que recebeu para tratar os efeitos imediatos da retirada do órgão na condição em que se deu e, muitas vezes, será ele próprio o próximo enfermo necessitado de órgãos a esperar na fila de transplantes.

---

460 - Projeto formado por uma equipe de antropólogos, ativistas de direitos humanos, médicos e especialistas em medicina social que se juntaram para pesquisar o contexto socioeconômico do transplante de órgãos.

Na FIGURA 1<sup>461</sup> abaixo há um mapa dos países “vendedores” e “compradores” de órgãos humanos pelo qual se pode ilustrar um pouco a dimensão do tráfico. Esse mapa resultou de uma pesquisa etnográfica, conduzida por Nancy SCHEPER-HUGHES da ONG *Organs Watch*, que, durante 5 anos, visitou 12 países onde existiam fundadas suspeitas de tráfico de órgãos humanos.

**FIGURA 1 - Quem Compra e Quem Vende Órgãos no Mercado Global**



Fonte: Scheper-Hughes, Nancy. *Organs Without Borders*. *Foreign Policy*, nº 146, jan-fev. 2005. p. 26

As transações geralmente são intermediadas por “negociadores internacionais”, envolvidos em operações milionárias.<sup>462</sup> Esses negociadores, ou “corretores de órgãos” chegam, por exemplo, a cobrar entre U\$ 100.000,00 e U\$ 200.000,00 para organizar o transplante de um rim de um doador saudável e compatível. O preço pago ao “doador”, em geral, fica entre mil e cinco mil dólares.<sup>463</sup>

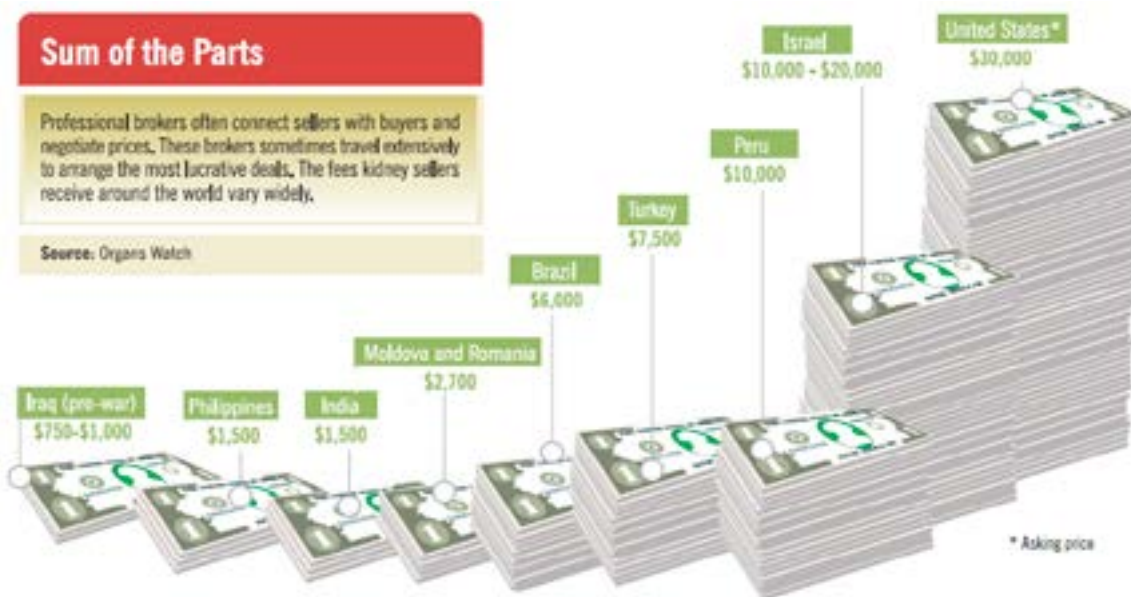
461 - Scheper-Hughes, Nancy. *Organs Without Borders*. *Foreign Policy*, nº 146, jan-fev. 2005. p. 26.

462 - Scheper-Hughes, Nancy. *Parts Unknown - Undercover ethnography of the organs-trafficking underworld*. *Ethnography*, v. 5, nº 1, 2004. p. 33.

463 - WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Organ trafficking and transplantation pose new challenges*. *Bulletin Of The World Health Organization*, set. 2004; p. 82-89.

De acordo com Nancy, os “corretores de órgãos” mantêm contatos com compradores e vendedores buscando negociar preços para conseguir os negócios mais lucrativos. Segundo afirma, as “comissões” para os “doadores” de rim variam muito de um país para outro, como ela busca demonstrar na Figura 2.

**FIGURA 2 - Valores Pagos aos Doadores, Por País**



Fonte: Scheper-Hughes, Nancy. *Organs Without Borders. Foreign Policy*, nº 146, jan-fev. 2005. p. 27.

Esse mercado, conforme levantado pela pesquisadora, mostra que o fenômeno Tráfico de Órgãos é real e traz à tona que ele tem autonomia, necessita ser entendido em sua estrutura e definido de forma que as legislações sejam elaboradas para dar conta do desenvolvimento de instrumentos capazes de combatê-los adequadamente e em todas as esferas.



## De Palermo a Istambul: A Abordagem do Problema, as Imprecisões e as Ausências Conceituais

### Evolução do Conceito “Tráfico de Pessoas” até o Protocolo de Palermo

Inicialmente, é necessário compreender a atual definição existente de Tráfico de Pessoas e, a partir disso, abordar e desenvolver uma reflexão sobre a questão do Tráfico de Órgãos, pois uma das principais constatações que se faz é da dificuldade existente em compreender o Tráfico de Órgãos autonomamente. Além disso, para entender o tema é necessária a apresentação de como a comunidade internacional se mobilizou<sup>464</sup> com relação ao tema Tráfico de Pessoas, pois foi dessa ação coletiva que resultaram as suas definições até a atual forma.

De acordo com SHECARIA e SILVEIRA,<sup>465</sup> a mais antiga referência histórica do tráfico de pessoas está no tráfico negreiro. Damásio de Jesus, em seu livro sobre “Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças”,<sup>466</sup> também apresenta esse argumento e relata que o tráfico de seres humanos faz parte inclusive e especialmente da história brasileira. No período colonial os navios negreiros transportaram milhões de pessoas para o trabalho agrícola, que se estendia à servidão doméstica e à exploração sexual.

Independentemente das interpretações que são feitas acerca das mudanças na economia internacional da época, explicativas do início do combate ao tráfico de escravos, os mais importantes países do mundo, agindo numa forma que se poderia chamar como esboço do que atualmente denominamos por Comunidade Internacional,<sup>467</sup> passaram a se preocupar com a questão e decidiram abordar o tráfico de negros para escravidão com o objetivo de extingui-lo, principalmente a partir de 1814, com o “Tratado de Paris entre Inglaterra e França”. O esforço diplomático iniciado naquele momento foi adquirindo contornos mais rigorosos e culminou, em 1926, com a Convenção

464 - Ela Wiecko, em seu artigo “Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo”, apresenta os principais instrumentos internacionais que antecederam o Protocolo.

465 - SHECARIA, Sergio Salomão; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. O Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças. Artigo disponível na Internet no site [www.novacriminologia.com.br/Artigos/ArtigoLer.asp?idArtigo=1337](http://www.novacriminologia.com.br/Artigos/ArtigoLer.asp?idArtigo=1337). Acesso em 09/08/2009.

466 - JESUS, Damásio de. Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças. SP: Saraiva, 2002.

467 - Para mais informações sobre a identificação das partes que se relacionam no campo internacional ver: SUANO, Marcelo José Ferraz. O Discurso Teórico nas Relações Internacionais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, p. 245-274, 2005. Disponível em [revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/3/1596](http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/3/1596).



firmada pela Liga das Nações, reafirmada, em 1953, pela Organização das Nações Unidas (ONU).

À preocupação inicial com o tráfico de negros para exploração laboral, que começou no século XIX e se estendeu ao século XX, acrescentou-se a do tráfico de mulheres brancas para prostituição. Em 1904, foi firmado, em Paris, o “Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas”, ratificado como Convenção em 1910 para proteger as mulheres europeias da exploração sexual, principalmente as do leste europeu.

Seguiram-se a “Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças”, firmada em Genebra, em 1921; a “Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores”, também em Genebra, em 1933; o “Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças” e a “Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores”, ambas em 1947; a “Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e Lenocínio”, firmados em Lake Success, no estado norte-americano de Nova Iorque, em 1949.

O trato do problema foi se desenvolvendo com discussões mais intensas ao longo da década de 90 do século XX, que culminaram no Protocolo de Palermo no ano 2000. Durante as sessões de trabalhos preparatórios às Convenções e ao Protocolo de Palermo,<sup>468</sup> as questões mais debatidas estiveram relacionadas ao problema da “*exploração*” na definição do tráfico de pessoas.

Na primeira sessão, de janeiro de 1999, a Argentina propôs uma definição de tráfico idêntica àquela resultante da Convenção de 1949,<sup>469</sup> quando ficou estabelecido que o consentimento da vítima em nada diminuiria a pena prevista aos criminosos. Os Estados Unidos, na sessão de trabalhos sucessiva, apresentaram uma definição mais breve, pela qual o termo “*exploração*” foi definido como uma atividade em que “a pessoa não se oferece por vontade própria”.<sup>470</sup>

468 - Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (2000).

469 - de acordo com o seu artigo 1º, as partes se comprometem em punir toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrem “aliciar, induzir ou descaminhar, para fins de prostituição, outra pessoa, ainda que com seu consentimento” bem como “explorar a prostituição de outra pessoa, ainda que com seu consentimento”. O art. 2º detalha as condutas de manter, dirigir, ou, conscientemente, financiar uma casa de prostituição ou contribuir para esse financiamento; de dar ou tomar de aluguel, total ou parcialmente, um imóvel ou outro local, para fins de prostituição de outrem (1949).

470 - Entre os quais: raptos, ameaça, engano, coação, uso de força. Draft Protocol to combat International Trafficking in Women and Children, supplementary to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: proposal

Prevaleceu a definição proposta pela Argentina e optou-se por inserir alguns meios aptos a alcançar o consentimento da vítima,<sup>471</sup> acrescentando também a previsão, como ato criminoso, de qualquer abuso contra vítimas que se encontrem em condições de vulnerabilidade, assim consideradas “aquelas que não vislumbram nenhuma alternativa senão aquela de se submeter ao agente”.<sup>472</sup>

Na segunda sessão de trabalho, mesmo tendo sido acolhida a proposta dos argentinos para inclusão das demais formas de exploração, além daquela ligada ao mercado do sexo, as delegações sugeriram a inserção do termo “exploração” na própria definição de tráfico humano.

A partir do momento em que devido à falta de consenso surgiram dificuldades para contemplar todas as possíveis formas de exploração, a definição de exploração como “finalidade do tráfico” foi considerada imprópria, uma vez que essa noção conferiria aos Países-Membros uma liberdade excessivamente ampla para estabelecer as várias formas de exploração e, por consequência, prejudicar as tentativas de harmonizar as legislações nacionais, logo fragilizaria as formas de combater o tráfico, ou mesmo inutilizaria quaisquer esforços.

Chegou-se, por fim, a um consenso entre as duas opções, não exatamente a uma definição de exploração, mas à elaboração de um rol exemplificativo de vários tipos de exploração, assinado por 117 países, que também fornece a primeira inclusão da questão do “Tráfico de Pessoas para fins de Remoção de Órgãos”:

A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravidão, servidão ou remoção de órgãos (grifos meus).

---

submitted by the United States of America. Sessão 1 do Comitê ad hoc para a elaboração da Convenção contra o crime organizado, UN doc. A/AC.254/4/Ad.3, Viena, 1999. Como podemos constatar, a realidade demonstra que os meios utilizados para a obtenção do consentimento da vítima podem ser outros.

471 - Emprego ou ameaça de emprego de força ou outras formas de coerção, ou mediante rapto, fraude ou engano.

472 - Assembleia Geral das Nações Unidas, Interpretive notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the UN Convention against Transnational Organised Crime and Protocols thereto, UN doc.A/55/383/Add.1, Vienna 2000, par. 63. Nos trabalhos preparatórios do Protocolo foi proposta a utilização do termo persuasão para indicar um dos meios aptos a recrutar a vítima. Neste caso, mesmo a simples promessa de uma melhor qualidade de vida no país de destino, por parte do agente, estaria compreendida neste contexto.

Em 12/03/2004, pelo Decreto 5.017, o Brasil internalizou em seu ordenamento jurídico o “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças” (Protocolo de Palermo – 2000):

Art. 3º, “a” – “A expressão “*tráfico de pessoas*” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (grifos meus).

### **Declaração de Istambul – A Busca por uma Legislação Internacional Específica para o Tráfico de Órgãos**

Ainda que a questão do Tráfico de Pessoas para fins de Remoção de Órgãos estivesse representada no Protocolo de Palermo, pouca atenção foi destinada ao tema e à sua especificidade frente às outras formas de exploração que constituem o crime de Tráfico de Pessoas.

A OMS expressou sua preocupação pelo aumento acelerado desse comércio devido à grande demanda por órgãos e a insuficiente oferta de doadores existente. Nesse contexto, em 2004, a Organização solicitou aos Estados-Membros “tomarem medidas no sentido de proteger os grupos mais pobres e vulneráveis contra o turismo de transplante e a venda de tecidos e órgãos, prestando atenção ao problema mais vasto do tráfico internacional de tecidos e órgãos humanos”.<sup>473</sup>

473 – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Resolução da Assembleia Mundial da Saúde 57,18, sobre órgãos e transplantes de tecidos, 22 de maio de 2004, Disponível em [www.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA57/A57\\_R18-en.pdf](http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R18-en.pdf). Acesso em 15/03/2010.

Com objetivo de debater um quadro jurídico mais específico e encontrar alternativas para enfrentar os problemas relacionados diretamente ao tráfico de órgãos, uma Reunião de Cúpula com mais de 150 representantes de entidades médicas e científicas de todo o mundo, funcionários de governo, cientistas sociais e eticistas<sup>474</sup> (especialistas em questões éticas) foi realizada em Istambul, entre os dias 30 de abril e 2 de maio de 2008, conforme consta no quadro abaixo:

**TABELA 1 - PAÍSES PARTICIPANTES DA CÚPULA DE ISTAMBUL**

**(Número de Participantes)**

País	Nº	País	Nº	País	Nº
África do Sul	5	EUA	10	Nova Zelândia	2
Alemanha	3	Filipinas	6	Países Baixos	5
Arábia Saudita	2	França	6	Paquistão	3
Armênia	1	Geórgia	1	Peru	1
Austrália	4	Guatemala	1	Polônia	1
Áustria	1	Hong Kong	1	Qatar	1
Bahrein	1	Iémen	1	Quirguistão	1
Bélgica	4	Índia	5	Reino Unido	3
Bósnia	1	Irã	4	República Popular da China	4
Brasil	5	Irlanda	2	Rússia	1
Camboja	1	Israel	2	Síria	2
Canadá	5	Itália	2	Sudão	1
Chile	1	Japão	4	Suécia	2
Colômbia	1	Kuwait	1	Suíça	1

474 - Este termo é frequentemente utilizado na América do Norte e na Europa para designar os especialistas em ética integrados às estruturas institucionais, mas também se pode encontrar variadas nomenclaturas como: eticista clínico, conselheiro ou consultor. A prática mais original vem dos Estados Unidos e se difundiu no Canadá, país em que numerosos hospitais se ligaram a consultores em ética. Grande parte deles trabalha em vínculo estreito com comitês de ética clínica, mas sua função ultrapassa o papel dos comitês. Alguns ficam disponíveis durante 24 horas do dia.

Coreia do Sul	1	Líbano	3	Tailândia	1
Costa Rica	1	Líbia	1	Taiwan	1
Croácia	1	Macedônia	1	Trinidad e Tobago	1
Cuba	1	Malásia	1	Tunísia	2
Egito	4	Mali	1	Turquia	2
Emirados Árabes Unidos	2	México	3	Uruguai	1
Eslováquia	1	Moldávia	1	Uzbequistão	1
Espanha	3	Nigéria	2	Venezuela	1
Estónia	1	Noruega	1		

Os trabalhos de preparação da cúpula foram realizados por um “Comitê Diretor” convocado pela *The Transplantation Society* (TTS) e pela International Society of Nephrology (ISN), em Dubai, em dezembro de 2007.

O consenso dos participantes dessa Cúpula deu origem à Declaração de Istambul sobre Tráfico de Órgãos e Turismo de Transplante (Declaração de Istambul), em que são sugeridas estratégias para aumentar o número de doadores legais, evitar o tráfico de órgãos e o turismo de transplante.

A Declaração de Istambul<sup>475</sup> tem como base a definição de três conceitos: (1) Tráfico de Órgãos; (2) Comércio dos Transplantes e (3) Turismo de Transplante. Inicialmente, é necessário ter em mente a definição que foi oferecida no anterior Protocolo de Palermo para entender a alteração produzida em Istambul.

Para a questão do Tráfico de Órgãos a Declaração de Istambul faz uma adaptação da definição existente no Protocolo de Palermo para esse contexto:

*O tráfico de órgãos consiste no recrutamento, transporte, transferência, refúgio ou recepção de pessoas vivas ou mortas ou dos respectivos órgãos por intermédio de ameaça ou utilização da força ou outra*

475 – Cabe ressaltar que uma declaração tem por objetivo estabelecer princípios básicos sobre um determinado tema e não gera obrigação, direito ou compromisso efetivo dos Estados em assumir um compromisso. Ela expressa uma vontade, ainda que informal, em adotar medidas para aplicar em sua jurisdição os princípios contidos na “Declaração”. Logo, formalmente, não existe, atualmente, um instrumento jurídico internacional vinculativo para combater o tráfico de órgãos, de tecidos, células e partes do corpo humano.

forma de *coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder* ou de uma posição de *vulnerabilidade*, ou da *oferta* ou *recepção por terceiros de pagamentos* ou *benefícios* no sentido de conseguir a transferência de *controle sobre o potencial doador, para fins de exploração* através da *remoção de órgãos para transplante*". (Declaração de Istambul, 2008, grifos meus, tradução livre)

Os princípios do Protocolo e da Declaração rejeitam a coisificação do corpo humano, ou seja, reduzi-lo a um meio e também apropriá-lo como um objeto. Nesse sentido, objetivando impedir que os órgãos humanos sejam considerados como mais uma "mercadoria na prateleira do comércio global" procurou-se esclarecer em Istambul o significado de "comércio dos transplantes":

*O comércio dos transplantes é uma política ou prática segundo a qual um órgão é tratado como uma mercadoria, nomeadamente sendo comprado, vendido ou utilizado para obtenção de ganhos materiais*" (Declaração de Istambul, 2008).

Além do comércio de órgãos, a Declaração procurou esclarecer a questão da circulação de órgãos, doadores, receptores ou profissionais do setor do transplante, diferenciando o que é aceitável (viagens para fins de transplante) e o que não é aceitável (turismo de transplante) nessa logística global, porém não chegou a uma definição da questão que aborde todas as suas dimensões para permitir que ela tenha autonomia plena em relação ao tráfico de pessoas:

*As viagens para fins de transplante são a circulação de órgãos, doadores, receptores ou profissionais do setor do transplante através de fronteiras jurisdicionais para fins de transplante. As viagens para fins de transplante tornam-se turismo de transplante se envolverem o tráfico de órgãos e/ou o comércio dos transplantes ou se os recursos (órgãos, profissionais e centros de transplante) dedicados à realização de transplantes para os pacientes de fora de um determinado país prejudicar a capacidade de prestação de serviços de transplante para a sua própria população*" (Declaração de Istambul, 2008).

A principal diferença existente entre a Declaração de Istambul e o Protocolo de Palermo está relacionada ao tráfico de órgãos em si, separado do doador, que não é abordado pelo Protocolo.

De acordo com o Protocolo de Palermo, para se constituir crime de tráfico de seres humanos para a remoção de órgãos, a *pessoa* tem de ser *transportada* com a finalidade de remoção dos seus órgãos, já a Declaração aborda o problema, mas ainda o reduz à questão do transplante e, como veremos, o tráfico de órgãos não se reduz apenas a isso.

O próprio relatório “Prevenção, luta e sanções contra o tráfico de órgãos humanos”,<sup>476</sup> solicitado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e apresentado à Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, em sua décima quinta sessão, admite que o Protocolo de Palermo não pondera plenamente o tráfico de órgãos humanos, já que não considera a transferência de órgãos exclusivamente.

Porém, cabe ressaltar que, tanto o Protocolo, quanto a Declaração, não apresentam de forma satisfatória a questão do “tráfico de partes do corpo humano” para permitir que seu combate seja efetivo e sejam buscadas as estratégias e ferramentas capazes de enfrentá-lo.

Durante o *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking Forum*, realizado em fevereiro de 2008, em Viena,<sup>477</sup> por exemplo, chegou a ser citada a ausência do “tráfico de partes do corpo humano” no Protocolo de Palermo, logo, que não há uma definição internacionalmente reconhecida para tráfico de partes do corpo humano.

Diante do quadro, de forma inédita, a pesquisadora Simon Fellows, ao elaborar o relatório “Tráfico de Partes do Corpo em Moçambique e na África do Sul”<sup>478</sup> dialogou com várias organizações internacionais e instituições estatais, incluindo a Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, UNICEF e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, pedindo-lhes para que fornecessem as suas definições de “tráfico de partes do corpo”, mas nenhuma

476 - Report of the Security-General to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, on Preventing, combating and punishing trafficking in human organs, 21 February 2006, E/CN.15/2006/10, paragraph 81. Disponível em [www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/session/15.html](http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/session/15.html). Acesso em 04/04/2009.

477 - Iniciativa global para o combate ao tráfico de seres humanos das Nações Unidas, Viena, 02/2008.

478 - FELLOWS, Simon. Tráfico de Partes do Corpo em Moçambique e na África do Sul. Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, 2009.



dessas organizações e entidades forneceu a definição solicitada. A maioria respondeu citando o Protocolo de Palermo, assumindo que era uma situação que envolvia *transplantes* em que a *pessoa* teria de ser *traficada*.

Então, para chegar a uma definição de “tráfico de partes do corpo humano”, FELLOWS utilizou-se do seguinte raciocínio:

Se uma parte de corpo for usada ou vendida num local diferente do local de onde foi removida do corpo, então terá ocorrido movimento da parte do corpo. Tráfico é o ato de movimentar e comercializar algo ilegal. Uma vez que estar na posse de partes de corpo para fins comerciais é considerado ilegal, este relatório argumenta que o movimento de uma parte de corpo para venda ou transação comercial é tráfico de partes de corpo (FELLOWS, 2009).

Após expor a estrutura do problema, FELLOWS chegou a seguinte definição:

É considerado tráfico de partes de corpo o transporte ou o movimento de uma parte de corpo, quer através de uma fronteira ou dentro de um país para venda ou transação comercial (FELLOWS, 2009).

Esse estudo foi inovador ao detectar a ausência do “tráfico de partes do corpo humano” nos instrumentos jurídicos internacionais, porém não apresenta o que compõe as “partes do corpo humano”, deixando subtendido, ao longo de seu texto, que está considerando os órgãos, tecidos e células (além das partes, como mãos, cabeça, genitálias etc.) como “partes do corpo humano”, sem diferenciá-los.<sup>479</sup>

Outra questão importante da definição de FELLOWS foi a limitação do crime com a finalidade de “venda ou transação comercial”, sem levar em consideração as outras formas de exploração que podem ser inseridas no tráfico de partes do corpo humano.

---

479 - Na literatura médica o corpo humano é dividido em três partes: cabeça, tronco e membros (ou extremidades). A cabeça se divide em face e crânio. O tronco em pescoço, tórax e abdômen. Os membros em superiores e inferiores. Os membros superiores são divididos em ombro, braço, antebraço e mão. Os membros inferiores são divididos em quadril, coxa, perna e pé. Mais informações em: [www.arquivomedico.hpg.com.br/anatomia.htm](http://www.arquivomedico.hpg.com.br/anatomia.htm). Acesso em 10/01/2011.

Mostrando ainda as ausências conceituais, ou incompletude das definições, podemos voltar à Declaração de Istambul, na qual existe a conceituação de Tráfico de Órgãos relacionada à “finalidade” desse crime. A definição apresentada pela Declaração traz um avanço significativo para a evolução da reflexão sobre esse tema, mas, ainda sim, está limitada quando reduz a possibilidade de exploração apenas “*através da remoção de órgãos para transplante*”, logo, não foi considerada a possibilidade da remoção de órgãos para fins além dos transplantes.

Um exemplo a ser considerado encontra-se no estudo de Annie Cheney intitulado “Corretores de corpos: por dentro do submundo do comércio de cadáveres nos EUA”.<sup>480</sup> Nesse estudo, a autora expõe como tecidos, órgãos, tendões, ossos, juntas, membros, mãos, pés, torsos e cabeças retirados de cadáveres são o foco de importantes e lucrativos negócios para o avanço do conhecimento científico e aprimoramento da técnica médica.

Segundo CHENEY, trata-se de uma indústria bilionária que está por trás do que há de mais avançado em pesquisa e procedimentos médicos. Empresas de grande porte dependem de restos mortais de seres humanos para orientá-las no desenvolvimento de equipamento médico. Os pesquisadores dependem deles para apurar técnicas cirúrgicas e até mesmo para a criação de cosméticos. Os médicos os utilizam na substituição de válvulas do coração, para tratamento de vítimas de queimaduras, na substituição de ossos e também para o enchimento dos lábios e eliminação rugas.

Nesse cenário, CHENEY destaca que ossos, tecidos, órgãos, juntas, membros, cabeças e até mesmo torsos inteiros convertem-se em *commodities* muito procuradas em um mercado em que as demandas de pesquisadores, desenvolvedores de produtos e médicos excedem em muito a oferta, chegando uma cabeça a valer mais de 900 dólares; uma perna, cerca de mil dólares; mãos e pés centenas de dólares cada. Depois de totalmente desmembrado e de ter as vísceras removidas, um cadáver chega a valer perto de dez mil dólares no mercado aberto.

Como visto, essa limitação na Declaração reduz o problema a uma das suas expressões e, graças a isso, ainda limita a sua autonomização, pois,

---

480 - CHENEY, Annie. *Body Brokers: Inside America's Underground Trade in Human Remains*. Broadway Books, 2007.

apesar de já conseguir ver a coisificação do órgão humano e mesmo perceber a sua transformação em *commoditie*, ainda não o coloca no escopo de uma mercadoria descaracterizada de qualquer vínculo com o uso para salvar uma vida humana, ou seja, não insere no processo de conceituação do Tráfico de Órgãos a possibilidade de um órgão ser reduzido a um objeto frio, descaracterizado de humanidade, como uma coisa que pode ter várias utilidades, além de ser transplantado para outro ser humano, o que reivindica o seu enfrentamento em vários aspectos, dimensões, expressões e frentes.

## O Tráfico de Órgãos no Brasil

### A Legislação Brasileira x Protocolo de Palermo

Com relação ao tráfico de pessoas praticado com vistas à remoção de órgãos, o “Código Penal Brasileiro” não possui qualquer dispositivo legal específico. A matéria é disciplinada pela Lei 9.434, de 04/02/1997, intitulada Lei dos Transplantes de Órgãos, cujos artigos 14, 15 e 17 se aplicam à matéria em estudo e tratam apenas do problema da remoção, sem envolver o tráfico das pessoas, conforme pode ser visto abaixo:

Art. 14. Remover tecidos, órgãos ou partes do corpo de pessoa ou cadáver, em desacordo com as disposições desta Lei:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa, de 100 a 360 dias-multa.

§ 1º Se o crime é cometido mediante paga ou promessa de recompensa ou por outro motivo torpe:

Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa, de 100 a 150 dias-multa [...].

Art. 15. Comprar ou vender tecidos, órgãos ou partes do corpo humano:

Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa, de 200 a 360 dias-multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem promove,

intermedeia, facilita ou auferir qualquer vantagem com a transação.

Art. 17. Recolher, transportar, guardar ou distribuir partes do corpo humano de que se tem ciência terem sido obtidos em desacordo com os dispositivos desta Lei:

Pena – reclusão, de seis meses a dois anos, e multa, de 100 a 250 dias-multa.

Como visto, pelo fato de a legislação brasileira não ter esse reconhecimento (a lei nacional contempla apenas a hipótese de tráfico de pessoa referente à prostituição), incorre-se, dessa forma, numa incompatibilidade entre a legislação nacional e a internacional, principalmente no que tange à vítima, pois, segundo o art. 3º, alínea “b” do Protocolo de Palermo, “*o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas [...] será considerado irrelevante se tiver sido utilizado de qualquer um dos meios referidos na alínea ‘a’*”.<sup>481</sup> (grifos meus)

A legislação brasileira criminaliza quem “vende” seu órgão, colocando-o no mesmo patamar do comprador ou facilitador, negando, assim, sua condição de vulnerabilidade e, conseqüentemente, de vítima.

Esta condição amplia a dificuldade nas investigações neste tipo de crime, pois o “vendedor” se sentirá reprimido e não denunciará o esquema, mesmo que haja complicações pós-operatórias que afetem sua saúde.

Para garantir a não criminalização da vítima do tráfico de pessoas para remoção de órgãos, poder-se-ia, alternativamente, invocar o § 5º do art. 121 do Código Penal Brasileiro,<sup>482</sup> que trata da possibilidade do perdão judicial no homicídio culposo, ou seja, “se as conseqüências da infração atingirem o próprio agente de forma tão grave que a sanção penal se torne desnecessária”.

Ainda sim, não basta o perdão judicial para o “vendedor” sentir-se confiante em denunciar e colaborar com as investigações, este tem de ter garantida de proteção e acompanhamento médico.

---

481 – Art. 3º, “a” – “A expressão tráfico de pessoas significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à *ameaça* ou *uso da força* ou a outras formas de *coação*, ao *rapto*, à *fraude*, ao *engano*, ao *abuso de autoridade* ou à *situação de vulnerabilidade*, ou à *entrega* ou *aceitação de benefícios* para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra *para fins de exploração* [...]” (Protocolo de Palermo).

482 – Acrescentado no CP pela Lei 6.416, de 24/05/1977.

Nesse contexto legal, há também um debate na sociedade referente à legalização ou não da comercialização de órgãos. Aqueles que são a favor da legalização desse comércio, defendem o direito de usar seu corpo como desejar e justificam que esses órgãos aumentariam o número de transplantes, diminuindo a mortalidade na fila de espera.

Deve-se destacar que, mesmo que fosse legitimada a venda de órgãos como um objeto de contrato de direito privado, ainda assim não teria acolhimento em nosso ordenamento jurídico, pois haveria grande desproporção entre as prestações de cada parte, cabendo a alegação de violação da norma de ordem pública que proíbe contratos contrários à moral, aos bons costumes e à dignidade humana. Isso porque essa questão está diretamente relacionada com a legalização de um mercado de exploração da miséria e “coisificação” do ser humano.

Como indicado por TEPEDINO,<sup>483</sup> “os atos de disposição do corpo são vedados quando ocasionam uma diminuição permanente da integridade física ou quando sejam contrários ao bom costume”.

Analisando o esquema internacional de tráfico de órgãos, constata-se que os aliciados pelos “corretores de órgãos” foram restritos àquelas pessoas que se encontravam marginalizadas e eram socialmente vulneráveis<sup>484</sup> por não possuírem condições mínimas de sobrevivência digna.

Essa realidade está bem demonstrada num exemplo em que houve a desarticulação de um esquema de Tráfico no Brasil, conseguida no final de 2003 pela denominada “Operação Bisturi”<sup>485,486</sup> da Polícia Federal Brasileira. O esquema envolvia a utilização contínua do trajeto Recife-Tel Aviv, com as cirurgias realizadas em um moderno hospital na África do Sul.

Certamente, é difícil crer que, em caso de legalização do comércio, os vendedores de órgãos viriam de classes mais ricas e instruídas e, além da constatação empírica, o mais lógico é que tenderão a ser pessoas com

---

483 - TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil, 3ª ed. RJ: Renovar, 2004, p. 36.

484 - “Justiça absolve vendedores de rins”, 11/01/2006, Correio Brasiliense. Disponível em <[www.saude.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD\\_CHAVE=27767](http://www.saude.df.gov.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=27767)>. Acesso em 09/04/2010.

485 - Para mais informações sobre a Operação, acesse <[www.camara.gov.br/internet/radiocamara/default.asp?selecao=MAT&Materia=57346](http://www.camara.gov.br/internet/radiocamara/default.asp?selecao=MAT&Materia=57346)>. Acesso em 09/04/2010.

486 - A Operação Bisturi é o caso mais conhecido no Brasil de Tráfico de Pessoas para Remoção de Órgãos, mas cabe destacar que há outras denúncias em nosso território que ainda deverão ser devidamente apuradas.

dificuldades extremas, o que faz emergir o cenário constante de uma barganha prejudicial ao vendedor em qualquer situação apresentável de negociação, pois aquele que demonstra estar mais necessitado sempre tem as maiores perdas no processo de compra e venda.

### **O Debate no Senado Brasileiro**

Diante dessa carência de abordagem, em 2002, o então deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) apresentou um Projeto de Lei (PLC 84/04)<sup>487</sup> com o objetivo de inibir o Tráfico de Órgãos, definindo procedimentos e documentos relativos à autorização judicial para a doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo vivo, por pessoa que não seja cônjuge ou parente consanguíneo do receptor.

Ao justificar a proposição, o autor informa ter tido conhecimento de diversos crimes relacionados a transplantes de órgãos: (1) retirada de órgãos de cadáveres sem autorização da família, (2) compra de cadáveres, (3) retirada de órgãos de incapazes sem autorização dos responsáveis legais e (4) doações de órgãos por empregados, mediante coação pelos empregadores.

O Projeto, apesar de ser um avanço no Brasil, aborda uma questão muito particular do Tráfico de Órgãos, ou seja, aquela em que o receptor tenta conferir um “verniz” de legalidade ao transplante ilícito. Ele tenta fraudar a lei, iludindo o juiz para obter autorização indevida. O projeto, porém, não trata do transplante tal qual é feito na maioria das vezes: *às escondidas*. Ou seja, sem o conhecimento do Estado. de certa forma, ele pretende criar regras para evitar que o Poder Judiciário dê sua chancela a uma atividade ilegal e antiética, limitando-se a isso.

Atualmente, qualquer candidato a transplante deve passar pela avaliação de uma equipe médica especializada, autorizada e fiscalizada pelo Ministério da Saúde, e, seguramente, será examinado por mais de dois médicos, como também exige o Projeto. É o que determina o art. 8º do Decreto 2.268, de 30/06/1997, que regulamenta Lei dos Transplantes de Órgãos, “que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fim de transplante e tratamento, e dá outras providências”:

---

487 - SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara Nº 84, de 2004. Disponível em <[www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=425333](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=425333)>. Acesso em 09/04/2010.

Art. 8º A retirada de tecidos, órgãos e partes e o seu transplante ou enxerto só poderão ser realizados por equipes especializadas e em estabelecimentos de saúde, públicos ou privados, prévia e *expressamente autorizados pelo Ministério da Saúde* (grifos meus).

A proposição determina o acréscimo de quatro parágrafos ao art. 9º da Lei 9.434, de 04/02/1997.

§ 9º A petição com o pedido de autorização judicial deverá ser instruída com os seguintes documentos:

I – laudo subscrito por 2 (dois) médicos com pós-graduação ou título de especialista reconhecido no Brasil;

II – certidão negativa de infração ética, fornecida pelo órgão de classe em que for inscrito o médico.

§ 10. Poderá o juiz, quando a matéria não lhe parecer suficientemente esclarecida, nomear perito para proceder a novo exame do doador.

§ 11. O juiz, convencendo-se da voluntariedade da doação e do atendimento dos requisitos legais, poderá conceder, desde logo, a autorização. Caso contrário, designará audiência para ouvir o doador no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 12. Em qualquer caso, será dada vista ao Ministério Público.

Modificado pelo senador Mão Santa (PSC-PI), o texto foi aprovado em 31 de março de 2010, pela “Comissão de Assuntos Sociais do Senado” (CAS).

A CAS propôs uma emenda substitutiva para acrescentar o art. 9º-A à Lei dos Transplantes de Órgãos, suprimindo o § 9º da redação original do Projeto de Lei Complementar (PLC) e ampliando as possibilidades de ação do juiz no sentido de obter o esclarecimento da matéria. Dessa forma, a Emenda, foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ), é contemplada pelo substitutivo:

Art. 9º A No caso de doação dependente de provimento judicial, poderá o juiz, convencendo-se da voluntariedade da doação e do



atendimento dos requisitos legais, conhecer diretamente do pedido e conceder a autorização, proferindo sentença após a manifestação do Ministério Público.

Parágrafo único. Quando a matéria não lhe parecer suficientemente esclarecida, o juiz poderá nomear perito para examinar o caso, bem assim designar audiência para o esclarecimento da matéria, no prazo máximo de dez dias.

Em seu relatório,<sup>488</sup> o senador Mão Santa justifica a exclusão de alguns itens do Projeto, como o que previa a apresentação de laudo assinado por dois médicos com pós-graduação ou título de especialista reconhecido no Brasil. O Senador argumenta que o laudo médico não é suficiente para afastar possíveis ilegalidades na doação de órgãos e tecidos, pois, segundo ele, os médicos se limitam a analisar as questões técnicas do transplante: “se há necessidade do transplante, se há compatibilidade entre doador e receptor, se há riscos elevados no procedimento etc”.<sup>489</sup> O relatório indica ainda que “não cabe ao médico avaliar e, principalmente, atestar a ausência de interesses obscuros e ilegais na doação. Não se pode transferir a responsabilidade do juiz para o médico”.<sup>490</sup>

No dia 08/02/2012 o Plenário do Senado aprovou<sup>491</sup> o Projeto de lei. Como foi aprovado na forma de substitutivo (indicando mudanças substanciais no texto original), ele voltou à Câmara para análise das mudanças por parte dos Deputados.

### Considerações Finais

Atualmente, o marco jurídico internacional para o combate ao “Tráfico de Órgãos” encontra-se no “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças” (Protocolo de Palermo), mas, como exposto, esse Protocolo não contempla as principais questões envolvidas nesse crime, necessitando, assim, de uma especificação, atualização e modernização.

---

488 - Relatório Sen. Mão Santa. Disponível em <[legis.senado.gov.br/mate-pdf/64525.pdf](http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/64525.pdf)>. Acesso em 09/04/2010.

489 - Ibid., p. 3.

490 - Ibidem.

491 - A tramitação do projeto está disponível em <[www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=70781](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=70781)>. Acesso em 09/04/2010.

Após a apresentação do Protocolo de Palermo e a evolução do debate na Declaração de Istambul, bem como a rápida exposição do tema no Brasil (que é um dos pontos quentes da rota internacional de tráfico), fica latente que a questão do Tráfico de Órgãos, por sua complexidade e peculiaridade, deve caminhar de forma independente para que a prevenção e o combate a esse crime não estejam limitados às restritas definições do Protocolo. Como afirma Moisés Naím no livro *Ilícito: O Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global*, “tragicamente, o tráfico internacional de órgãos humanos se confunde com o tráfico internacional de pessoas”.<sup>492</sup>

Deste modo, a Declaração de Istambul é um indicativo da necessidade dessa “independência conceitual” e autonomia de abordagem que futuramente poderão se concretizar em um novo Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, mas, desta vez, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Órgãos, Tecidos, Células e Partes do Corpo Humano, especificando, atualizando e modernizando conceitos, métodos de controle e criando um marco orientador para as legislações internas dos países.

Ressalte-se, contudo, que, para possibilitar a evolução normativa internacional, é essencial o fomento de pesquisas<sup>493</sup> e debates direcionados à questão do *Tráfico de Órgãos, Tecidos, Células e Partes do Corpo Humano*, principalmente no que se refere à posição do Brasil nessa dinâmica, para impedirmos que o homem seja “mais valioso como peça de reposição do que por sua inteligência ou força de trabalho”,<sup>494</sup> como bem destaca Naím.

A readequação da legislação internacional será chave para permitir, facilitar e estimular a cooperação entre as autoridades jurídicas e policiais dos diversos países nesta matéria. Logo, a vontade política dos Estados, por meio de seus representantes e autoridades, será fundamental para que a definição e aplicação de instrumentos e mecanismos dessa cooperação internacional se tornem possíveis.

---

492 – NAÍM, Moisés. *Ilícito: O Ataque da Pirataria, da Lavagem de Dinheiro e do Tráfico à Economia Global*. Trad. Sérgio Lopes. RJ: Jorge Zahar, 2006. p. 153.

493 – Iniciativas como as da ONG Organs Watch, que monitora o tráfico de pessoas e colhe dados objetivos dessa forma de criminalidade, são importantes e podem servir como modelo para futuras pesquisas.

494 – NAIM, Moisés. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Trad. Sérgio Lopes. RJ: Jorge Zahar, 2006, p. 154.















Secretaria  
**Nacional de Justiça**

Ministério da  
**Justiça**

