

Tráfico de pessoas sob a perspectiva de direitos humanos: prevenção, combate, proteção às vítimas e cooperação internacional

Flávia Piovesan



Professora Doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da PUC-SP; 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; 2008; 2015; 2016; 2017; e 2018); Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg – 2009-2014); visiting scholar do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (2018); foi membro da UN High Level Task force for the implementatiton of the right to development e membro do OAS Working Group para o monitoramento do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2018 a 2021).



Akemi Kamimura

Advogada, especialista em direitos humanos e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; especialista em “Direitos Humanos e Mulheres” pela Universidade do Chile.

RESUMO: Como compreender o tráfico de pessoas na ordem contemporânea? Quais são os parâmetros normativos no plano internacional e regional 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 enfocar a problemática do tráfico de pessoas sob a perspectiva dos direitos humanos, com destaque às políticas globais, regionais e nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Tráfico de pessoas. Direito internacional dos direitos humanos. Sistema ONU. Sistema interamericano.

ABSTRACT: How to understand the trafficking in persons in the contemporary order? What are the international and regional standards? What measures should be taken to prevent and eradicate trafficking in persons and to protect the rights of trafficked persons? What are the main challenges and prospects? These are the central issues to inspire this study, whose objective is to focus on the issue of trafficking in persons with a human rights approach, highlighting global, regional and national policies.

KEYWORDS: Trafficking in persons. International human rights law. UN system. Inter-American system.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Como compreender o tráfico de pessoas na ordem contemporânea? 3. Quais são os parâmetros normativos no plano internacional, regional e brasileiro para o enfrentamento do tráfico de pessoas? 3.1. Sistema global (ONU). 3.2. Sistema regional interamericano. 4. Quais são as medidas a serem adotadas para prevenir e erradicar o tráfico de pessoas e proteger os direitos das pessoas traficadas? 5. Quais são os principais desafios e perspectivas para enfrentar o tráfico de pessoas? Referências.

1. Introdução

Nos termos do artigo 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.¹

Vale destacar que é irrelevante eventual consentimento dado pela pessoa traficada² se utilizado qualquer dos meios anteriormente mencionados.³ Ademais, se a vítima for menor de 18 anos, seu recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento serão considerados tráfico de pessoas mesmo que não se recorra 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.⁴

A escala global do tráfico de pessoas é de difícil mensuração, não obstante algumas iniciativas de coleta de dados.⁵ Em 2016, foram registrados cerca de 25 mil casos de tráfico de pessoas em 97 países no mundo.⁶ Em relação às formas de exploração entre as pessoas detectadas como vítimas de tráfico, 59% foram submetidas a tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, 34% para trabalho forçado e 7% para outros fins.

Dentre os casos de tráfico de pessoas detectados, 49% das vítimas eram mulheres, 23% meninas, 21% homens e 7% meninos.⁷ Conforme as diferentes formas de exploração, o perfil das vítimas também muda: mulheres e meninas representam esmagadora maioria das vítimas para fins de exploração sexual. Assim, em 2016, 83% das mulheres detectadas como vítimas de tráfico de pessoas foram para fins de exploração sexual; enquanto 82% dos homens identificados como vítimas foram submetidos ao tráfico de pessoas para fins de

1 Nos termos do artigo 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 – também conhecido como “Protocolo de Palermo”, ratificado pelo Brasil em 2004. *Vide* Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

2 Utilizaremos o termo “pessoa traficada” ou “vítima de tráfico” para qualificar as vítimas de tráfico de pessoas, ou tráfico de seres humanos, nos termos do artigo 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”, o termo parece ser apropriado, numa perspectiva de direitos humanos, para indicar a violação experimentada e a responsabilidade pela atenção/proteção e reparação.

3 Nos termos do artigo 3, “b”, do Protocolo de Palermo.

4 Nos termos do artigo 3, “c”, “d”, do Protocolo de Palermo.

5 *The Counter Trafficking Data Collaborative (CTDC)* é uma plataforma que reúne dados sobre tráfico de pessoas no mundo, disponível em: <<https://www.ctdatacollaborative.org/>>.

6 UNODC. *Global report on trafficking in persons 2018*. Dez. 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

7 *Ibidem*.

trabalho forçado.⁸ Em relação às crianças, a maioria das meninas foram vítimas para fins de exploração sexual (72%), embora 21% das meninas identificadas foram submetidas ao tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado. Em relação aos meninos detectados como vítimas de tráfico de pessoas, 50% foram submetidos para fins de trabalho forçado, 27% para fins de exploração sexual e 23% para outras formas de exploração (tais como atividades criminais forçadas, crianças-soldado).⁹

Com base em informações coletadas em 142 países do mundo, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) revelou que 65 países contam com instituições nacionais responsáveis pela resposta ao tráfico de pessoas em termos legislativos e de justiça criminal.¹⁰

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 e regional 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 enfocar a problemática do tráfico de pessoas sob a perspectiva dos direitos humanos, com destaque às políticas globais, regionais e nacionais.

2. 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 as 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,¹¹ 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,¹² 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.

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

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

11 FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. *Mimeo*, p. 7.

12 LAFER, Celso. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. XXII.

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). Nesta 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. Neste cenário, as mulheres, as crianças, as populações afrodescendentes, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre 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, ao 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*.¹³

13 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, In: UNESCO. Informe mundial sobre la cultura, 2000-2001. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo. Espanha: UNESCO, 2001, p. 55-56). Ver ainda: FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a postsocialist age. In: FRASER, Nancy. Justice interruptus. Critical reflections on the “postsocialist” condition. NY/London: Routledge, 1997.

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.¹⁴ Atente-se que esta 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.

Ainda Boaventura 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 neste 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
- c) a feminização da pobreza (mulheres têm sido alvo preferencial deste 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 e etc.) e de casamento. As violências intrafamiliar e extrafamiliar constituem também fatores de vulnerabilização, que favorecem o ingresso da criança e da adolescente nas redes de exploração sexual comercial e de tráfico. Esta 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, 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 convivência de policiais com a exploração sexual e o tráfico; e a impunidade dos abusadores, agressores, exploradores e traficantes.

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

¹⁴ A respeito, ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 56. Ver ainda do mesmo autor: Por uma concepção multicultural de direitos humanos, In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461.

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 esta 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.¹⁵

A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF) 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.¹⁶

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 que as rotas internas têm como foco privilegiado as adolescentes. Dentre 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.¹⁷

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, seja para repressão e punição das condutas que configuram o tráfico de pessoas, seja no âmbito da proteção e atenção às vítimas do tráfico de pessoas.

3. Quais são os parâmetros normativos no plano 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.

3.1. 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 Espe-

15 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 e 62. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/documento/pesquisa-sobre-trafico-de-mulheres-criancas-e-adolescentes-para-fins-de-exploracao-sexual>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

cial Mulheres e Crianças¹⁸ 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 uma 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.¹⁹ Conforme já mencionado anteriormente, contempla a definição de tráfico de pessoas em seu artigo 3º e estabelece infrações²⁰ a serem objeto de criminalização, prevenção, investigação e repressão, especialmente quando de natureza transnacional e quando envolverem grupo criminoso organizado, assim como estabelece medidas para a proteção das vítimas²¹ dessas infrações.

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.²² 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”,²³ apresentados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ao Conselho Econômico e Social,

18 Esse Protocolo também conhecido como “Protocolo de Palermo”, entrou em vigor no âmbito internacional em 25 de dezembro de 2003; foi ratificado pelo Brasil em 2004 (*vide* Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004). Em 08 de julho de 2019, contava com 174 Estados-partes. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en>. Acesso em: 08 jul. 2019. A Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional foi também ratificada pelo Brasil em 2004 (*vide* Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004).

19 Artigo 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.

20 *Vide* artigo 5 do Protocolo.

21 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 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.

22 *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 vitimização; 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.

23 Tradução livre. Texto em inglês: UN, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. In: *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, Addendum (E/2002/68/Add.1)*, de 2002. Ver também: Office of the High Commissioner for Human Rights (HCHR). *Commentary on the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. United Nations, New York and Geneva, 2010. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

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 devem respeitar e proteger os direitos humanos e dignidade das pessoas afetadas, particularmente os direitos das pessoas traficadas e de migrantes, pessoas deslocadas internamente, refugiados e das 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) assegurar parâmetros normativos adequados; 5) assegurar 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 Infantil²⁴ estabelece uma série de medidas a serem adotadas pelos Estados-partes para proibir a venda de crianças, a prostituição infantil e pornografia infantil. Assegura, ainda, que determinadas condutas previstas no artigo 3º sejam criminalizadas, prevendo assistência mútua entre os Estados-partes para investigação, processamento, extradição e outras medidas instauradas em relação aos delitos previstos no artigo 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 Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias²⁵ 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 trabalhados em situação regular, e por vezes explorados e/ou vítimas de graves violações de direitos humanos.

Os demais tratados internacionais de direitos humanos²⁶ traçam parâmetros proteti-

24 O Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil entrou em vigor no plano internacional em 18 de janeiro de 2002; e contava com 176 Estados-partes em 08 jul. 2019. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 08 jul. 2019. O mencionado Protocolo Facultativo foi ratificado pelo Brasil em 27 de janeiro de 2004 (*vide* Decreto nº 5.007, de 08 de março de 2004); a Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1990 (*vide* Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990).

25 A Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, aprovada em 1990, entrou em vigor apenas em 1 de julho de 2003 e conta com somente 54 Estados-partes em 08 de julho de 2019. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 08 jul. 2019. Brasil não ratificou essa convenção.

26 Declaração Universal de Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional

vos 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 artigo 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) a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores de 1933. Contudo, estes documentos internacionais, datados das décadas de 20 e 30, 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 Convenções da OIT nº 29²⁷ e nº 105,²⁸ relativas a trabalho forçado e compulsório; nº 182, relativa às piores formas de trabalho infantil;²⁹ nº 143 relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes.³⁰

3.2. 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.³¹

A Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher)³² 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 artigo 2º, “b”, estabelece que a violência contra a mulher compreende, entre outras condutas, a violação,

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; dentre outros.

27 A Convenção nº 29 da OIT, relativa ao trabalho forçado, entrou em vigor em 1932 e contava com 178 Estados-partes em 15 jul. 2019. O Brasil a ratificou em 1957. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312174>. Acesso em: 15 jul. 2019.

28 A Convenção nº 105 da OIT, relativa à abolição do trabalho forçado ou compulsório entrou em vigor em 1959 e contava com 175 Estados-partes em 15 jul. 2019. O Brasil a ratificou em 1965. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312250:NO>. Acesso em: 15 jul. 2019.

29 A Convenção nº 182 da OIT, relativa às piores formas de trabalho infantil, entrou em vigor em 19 de novembro de 2000 e contava com 186 Estados-partes em 15 jul. 2019. O Brasil a ratificou em 2 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312327:NO>. Acesso em: 15 jul. 2019.

30 A Convenção nº 143 da OIT, referente a trabalhadores migrantes, entrou em vigor em 1978, contava com 24 Estados-partes em 15 jul. 2019. O Brasil não a ratificou. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288:NO>. Acesso em: 15 jul. 2019.

31 Para maiores informações sobre mecanismos de cooperação regionais e sub-regionais para enfrentamento do tráfico de pessoas, 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.

32 A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher entrou em vigor em 05 de março de 1995 e contava com 32 Estados-partes em 15 jul. 2019. O Brasil a ratificou em 16 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

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,³³ 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 (OEA), foi instituída uma Seção Antitráfico de Pessoas³⁴ 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 Montevideo contra o Tráfico de Pessoas, adotada em 2005.

4. 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 o tráfico de pessoas, 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 na incorporação e prática dos parâmetros internacionais de direitos humanos, quanto à proteção, respeito, cumprimento e promoção de direitos humanos, 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 adotar medidas administrativas, judiciais, legislativas e de outra natureza para dar efetivo cumprimento

33 A Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, adotada em 1994, entrou em vigor em 15 de agosto de 1997. Foi ratificada pelo Brasil em 03 de julho de 1997. Em julho de 2019, contava com 15 Estados-partes entre os 35 membros OEA. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores_firmas.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

34 Para maiores informações, acessar: <<http://www.oas.org/atip/default1.asp>>.

ao compromisso internacional assumido pelo Estado Brasileiro.³⁵ Tal adequação normativa compreende não apenas 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 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 afetem as crianças vítimas de tráfico de pessoas.³⁶

Em relação à prevenção do tráfico de pessoas,³⁷ deve-se levar em consideração fatores que aumentam a vulnerabilidade ao tráfico, inclusive a desigualdade, feminização da pobreza e da migração, 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.

As estratégias de prevenção devem ser baseadas na avaliação adequada e precisa

35 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)*. In: UNODC. *Legislative Guides For The Implementation Of The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto*, part 2. 2004. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

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

37 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.

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 se faz 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.³⁸

Quanto à punição e repressão do tráfico de pessoas, destaca-se 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. Os instrumentos internacionais dispõem sobre as condutas que configuram tráfico de pessoas e que devem ser criminalizadas no âmbito das legislações nacionais, 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; 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 repressiva-punitiva deve levar em conta também os procedimentos judiciais atinentes e, conseqüentemente, a prevenção de novas 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 à representação diplomática e consular de seu Estado de nacionalidade; acesso à assistência jurídica e de outra natureza em relação a qualquer procedimento criminal, civil ou outras ações em face de autores ou partícipes de tráfico de pessoas; acesso à informação em linguagem de sua compreensão; proteção efetiva contra ameaças, intimidação ou lesão praticada pelos traficantes ou seus associados; dentre 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

³⁸ 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.

como para a reintegração social e econômica da vítima.³⁹ 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, tanto em relação ao tráfico interno quanto internacional.⁴⁰

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. Isso seria uma evidente afronta a seus direitos humanos, 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. A assistência inclui abrigo e acomodação seguros; tradução e mediação cultural; assistência médica; orientação, 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, dentre 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, 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, comprometem-se 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, têm 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*,⁴¹ 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.

O direito ao recurso efetivo⁴² abrange não apenas o componente substantivo do direi-

39 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.

40 *Ibidem*, parágrafo 36.

41 *Rantsev v. Cyprus and Russia* (nº 25.965/04), decisão de 7 de janeiro de 2010.

42 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.

to 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 nº 60/147, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 2005 (Princípios e Diretrizes Básicos sobre Direito a Recurso e Reparação),⁴³ 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;⁴⁴ (b) o direito a adequada, efetiva e célere reparação dos danos sofridos;⁴⁵ e (c) o acesso a informações relevantes⁴⁶ 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 na condição original antes da grave violação de direitos humanos ou grave violação ao direito internacional humanitário. A restituição inclui, quando apropriado, a restauração da liberdade, o gozo dos direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, retorno ao local de residência, restauração do emprego e retorno da propriedade (inclusive documentos e bens pessoais). No caso de tráfico de pessoas, pode incluir também o reconhecimento de identidade e cidadania no 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 preexistente 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 adotar 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 expres-

43 *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.

44 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.

45 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 nº 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 adequados para efetiva realização de julgamentos de reparação.

46 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 nº 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.

samente 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, parágrafo 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.⁴⁷ É também fundamental garantir às vítimas um “período de reflexão e recuperação”⁴⁸ 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 se quer ou não cooperar com o sistema de justiça sem correr o risco de ser involuntariamente deslocada do país ou região. Esse período é relevante não apenas para recuperação da vítima, mas também é um passo inicial para buscar outras formas de reparação, como a compensação.

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; a 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,⁴⁹ 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;⁵⁰ ou por meio de fundos públicos para indenização; ou métodos não judiciais.⁵¹

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; verificar os fatos e a verdade sobre as violações, desde que não cause mais danos ou ameaça à segurança e interesses das vítimas, familiares e testemunhas; investigar desaparecimentos e a identidade de vítimas;

47 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. *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/17/35, 2011, parágrafo 26.

48 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. *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/17/35, 2011, parágrafo 27.

49 O Protocolo de Palermo (art. 6, parágrafo 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 obterem indenização pelos danos sofridos.

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

51 Para maiores informações, veja: *Report submitted by the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/17/35, 2011, parágrafos 28-39.

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; dentre 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, 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 na perspectiva cultural e socioeconômica.⁵² 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 (artigo 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, dentre outros 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.

⁵² 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.

5. Quais são os principais desafios e perspectivas para enfrentar o tráfico de pessoas?

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

1. Promover a efetiva incorporação e aplicação dos parâmetros e perspectiva de direitos humanos, conjugado 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].⁵³
6. Implementar uma política de enfrentamento ao tráfico de pessoas conformada por mecanismos estruturados, consistentes e integrados, sob a perspectiva multidisciplinar e transectorial (com envolvimento e articulação de diferentes atores estatais e não-estatais). A elaboração e implementação da política deve 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.

53 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 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.

Considerando estes desafios, os Planos Nacionais de Ação⁵⁴ 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, considerando 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.)

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 seja 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.

54 Sobre políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, consultar, dentre 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.

Referências

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. *Mimeo*.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a postsocialist age. In: FRASER, Nancy. *Justice interruptus*. Critical reflections on the “postsocialist” condition. NY/London: Routledge, 1997.

_____. Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de la justicia. In: UNESCO. *Informe mundial sobre la cultura, 2000-2001*. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo. Espanha: UNESCO, 2001.

IOM. *Counter-trafficking database*, 1999–2009.

ILO. *A global alliance against forced labour*. Genebra: ILO, 2005. Disponível em: <<https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

ILO-IPEC. *Every child counts: new global estimates on child labour*. Genebra: ILO, 2002. Disponível em: <https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_742/lang--en/index.htm>. Acesso em: 08 jul. 2019.

LAFER, Celso. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: 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* - PESTRAF: Relatório Nacional - Brasil. Brasília: CECRIA, 2002, p. 29. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/documento/pesquisa-sobre-trafico-de-mulheres-criancas-e-adolescentes-para-fins-de-exploracao-sexual>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 429-461.

UN.GIFT. *Human trafficking and business: good practices to prevent and combat human trafficking*. UN.GIFT, 2010, p. 17. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_142722.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

UNODC. *Global report on trafficking in persons*. Fev. 2009. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. Legislative Guide for the Implementation of the Protocol To Prevent, Suppress And Punish Trafficking In Persons, Especially Women And Children (Trafficking In Persons Protocol). In: UNODC. *Legislative Guides For The Implementation Of The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto*, part 2. 2004. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>>. Acesso em: 05 mar. 2012.