



**Stephany Silva Costa**

**Achadas e Perdidas: Ampliando as Metas Brasileiras de  
Combate ao Tráfico de Pessoas em Atenção às Mulheres e  
Imigrantes**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de  
Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas In-  
ternacionais (MAPI) do Instituto de Relações Inter-  
nacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Maria Elena Rodriguez

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2019



**Stephany Silva Costa**

**Achadas e Perdidas: Ampliando as Metas Brasileiras de  
Combate ao Tráfico de Pessoas em Atenção às Mulheres e  
Imigrantes**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de  
Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas In-  
ternacionais (MAPI) do Instituto de Relações Inter-  
nacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão  
Examinadora abaixo.

**Profa. Maria Elena Rodriguez**

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Roberto Vilchez Yamato**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Jana Tabak**

UERJ

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Stephany Silva Costa

A autora é bacharela em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (2018).

### Ficha Catalográfica

Costa, Stephany Silva

Achadas e perdidas : ampliando as metas brasileiras de combate ao tráfico de pessoas em atenção às mulheres e imigrantes / Stephany Silva Costa ; orientadora: Maria Elena Rodriguez. – 2019.

30 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Migração. 3. Tráfico de pessoas. 4. Gênero. 5. Brasil. 6. América Latina. I. Rodriguez, Maria Elena. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

À Deus, pois sem a fé de que tudo daria certo ao final de anos de estudo, este trabalho não seria possível.

À minha mãe Adriana Silva, que até recentemente dedicava exclusivamente seu tempo a mim e à minha irmã, para que fôssemos mulheres independentes e com princípios. Sem ela comigo desde as primeiras palavras e os primeiros números, minha visão de mundo não seria a mesma. Os esforços para que eu chegasse até aqui foram incessantes e sou imensamente grata por tudo.

Ao meu pai Miguel Costa, que sempre foi meu melhor amigo. Me guiando e me incentivando, enxerga o melhor de mim – ainda que não concordemos sempre. Essencial durante toda a minha vida. Junto à minha mãe, se esforçou demasiadamente para que eu pudesse trilhar esse caminho. Nunca conseguirei agradecer o suficiente.

À minha irmã Stella Costa, que sempre me entendeu – mesmo que fosse do jeito dela. Obrigada pela paciência nos meus piores dias enquanto escrevia esse trabalho. Obrigada por me ajudar e pela parceria.

Ao meu noivo Raphael Ribeiro, que dispensa comentários. Ao mesmo tempo que conviveu com minhas ansiedades, foi meu porto seguro e rota de fuga. Há quase uma década sua amizade e companheirismo são cruciais. Obrigada por estar comigo nessa aventura chamada vida.

À professora Maria Elena Rodriguez, pelo tempo dedicado à orientação, feedbacks e conselhos; à professora Jana Tabak por se disponibilizar a participar de minha banca, assim como professor Roberto Yamato. É uma honra poder contar com a presença de vocês; Aos professores e às professoras do MAPI, em especial à coordenadora Andrea Hoffmann, por todo o ensinamento.

Às minhas amigas de infância Liane Daher, Renata Nascimento e Tâmilim Rodriguez, que entenderam minha ausência nos períodos mais críticos, mas que continuaram me apoiando. Amo vocês!

Às minhas meninas Amanda Ariotti, Anna Becker e Heloísa Traiano: Vocês são mulheres de luz na minha vida e serei eternamente grata por tudo!

Às minhas filhas e aos meus filhos de quatro patas, Cacaú, Kyara, Nutello e Lucky. Mencioná-los é uma forma de agradecer toda a companhia nos momentos de reflexão, e em tantos outros.

## Resumo

Costa, Stephany Silva; Rodriguez, Maria Elena (Orientadora). **Achadas e Perdidas: Ampliando as Metas Brasileiras de Combate ao Tráfico de Pessoas em Atenção às Mulheres e Imigrantes**. Rio de Janeiro, 2019, 30 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Com base na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Humano no Brasil, o presente trabalho lança luz ao nexos migração e tráfico humano a partir da mudança de perfil migratório no território. O país desde 2006 produz políticas públicas almejando combater o crime em questão, de modo a elaborar planos nacionais que possuem pilares em comum: prevenção, repressão aos criminosos e atenção às vítimas, o chamado “tríplice enfoque”. Considerando o terceiro plano nacional com vigência até 2022, e tendo em vista o aumento do fluxo de imigrantes no Brasil, em especial venezuelanos, é analisado que as políticas brasileiras seriam pouco consistentes com as necessidades específicas de grupos mapeados como mais vulneráveis, como as mulheres imigrantes. A partir da análise de práticas colombianas e chilenas serão identificados posicionamentos dos governos que consideram de forma mais evidente os temas gênero e imigração respectivamente. O objetivo, portanto, é elaborar uma recomendação de adequação da política pública brasileira de combate ao tráfico humano, atentando à presença da população feminina e imigrante de forma mais objetiva e assim poder encontrar no plano nacional aquelas mulheres que hoje estão perdidas. Sendo assim, o caminho a ser percorrido conta com a introdução sobre o tema tráfico humano no Brasil, para delimitar na segunda seção as diretrizes da política pública instaurada embasada nos compromissos internacionais, a exemplo do Protocolo de Palermo (2000). Em um terceiro momento, é descrita a situação da Venezuela para construir a narrativa dos estudos de caso: Colômbia e Chile. Posterior à análise de possíveis boas práticas dos países vizinhos, é inserida a quarta seção sugerindo adaptações do plano nacional brasileiro para, por fim, detalhar as considerações finais.

## Palavras-Chave

Migração; Tráfico de Pessoas; Gênero; Brasil; América Latina; Segurança.

## Abstract

Costa, Stephany Silva; Rodriguez, Maria Elena (Advisor). **Lost and Found: expanding the Brazilian goals of human trafficking combat in attention to immigrant women.** Rio de Janeiro, 2019, 30 p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Based on the National Policy for Confronting Human Trafficking in Brazil, the present work sheds light on the nexus of migration and human trafficking based on the changing migratory profile in the territory. Since 2006, the country has produced public policies aimed at combating the crime in question, in order to elaborate national plans that have pillars in common: prevention, repression of criminals and attention to victims, the so-called "triple approach". Considering the third national plan in force until 2022, and taking into account the increased flow of immigrants in Brazil, especially Venezuelans, it is analyzed that the Brazilian ambitions would be little consistent with the specific needs of groups mapped as more vulnerable, such as immigrant women. Based on the analysis of Colombian and Chilean practices, positions of governments will be identified that consider in a more evident way the issues of gender and immigration, respectively. The objective, therefore, is to elaborate a recommendation of adequacy of the Brazilian public policy of combat to the human traffic, with the prevision of national goals in attention to the presence of the feminine and immigrant population in a more objective way in order to find in the national plan those that today are lost. Thus, the path to be followed has an introduction on the theme of human trafficking in Brazil, to delimit in the second section the directives of the public policy established based on international commitments, such as the Palermo Protocol (2000). In a third moment, the situation of Venezuela is described to build the narrative of the case studies: Colombia and Chile. After the analysis of possible good practices from neighboring countries, the fourth section is inserted, suggesting adaptations of the Brazilian national plan to finally detail the final considerations.

## Keywords

Migration; Human Trafficking; Gender; Brazil; Latin America; Security.

## Sumário

1. Introdução.....	9
2. Tráfico de Pessoas: definição e relações com o Brasil.....	10
2.1 Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) .....	11
2.2.Migração e tráfico: esforços brasileiros .....	12
2.3. Panorama da migração no país.....	14
3. Estudos de caso: metodologia e perspectivas regionais .....	15
3.1. Colômbia .....	18
3.2. Chile .....	21
4. Recomendações para ampliar o alcance da política nacional .....	25
5. Conclusão.....	27
6. Referências Bibliográficas .....	28

## **Lista de abreviaturas e siglas**

OIM – Organização Internacional de Migração

ONU – Organização das Nações Unidas

PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

TVPA – Trafficking Victims Protection Act of 2000

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime



## 1. Introdução

Tráfico humano e migração podem ser vistos como realidades inseparáveis (Aradau, 2008, p.21). Historicamente, a partir do fim da Guerra Fria, o fluxo migratório atrelado ao tráfico humano passou a entrar na pauta de segurança, visando entender a multiplicação de perigos e ameaças (Aradau, 2004, p. 252). Um dos motivos é a configuração transnacional do tráfico humano que, com os fluxos migratórios, possibilita a entrada de estrangeiros no país.

No início dos anos 2000 o Brasil iniciou esforços para combater o tráfico humano se comprometendo com tratados internacionais e aplicando-os em âmbito doméstico. Para tanto, o governo brasileiro elaborou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006. O mecanismo de aplicação é o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), atualmente na terceira versão de vigência até 2022.

Sob a perspectiva da relação “tráfico humano x migração”, foi analisado que o III PNETP prioriza o combate e a prevenção crime, assim como a atenção às vítimas com foco nas brasileiras e nos brasileiros. As metas a serem atingidas, portanto, consideram de maneira rasa o caráter internacional do crime. A partir dessa abordagem, o presente trabalho tem por objetivo elaborar uma recomendação de adequação da política pública brasileira de combate ao tráfico humano, com a previsão de metas objetivas em atenção à presença da população feminina e imigrante, de modo a encontrar no plano nacional aquelas vítimas que hoje estão perdidas.

É argumentado que o perfil migratório do país até a elaboração do III PNETP configurava-se preferencialmente pela maior saída de brasileiras e brasileiros frente a entrada de estrangeiros mas que, a partir dos novos fluxos migratórios – e em especial, da Venezuela – o número de imigrantes aumentou e esta variável não foi considerada. Em razão de debates feministas que desde os anos 1990 versavam sobre os diversos riscos intrínsecos à migração de mulheres, pode-se afirmar que a perspectiva de gênero permeia a análise.

Os contornos dessa problemática continuam a ser percorridos mais detalhadamente no segundo capítulo com a definição sobre o que é entendido por tráfico humano para posteriormente delimitar as configurações do PNETP. A relação entre migração e tráfico de pessoas no Brasil também será verificada com a sinalização de rotas comuns e números de imigrantes .

No terceiro capítulo será identificado o contexto migratório na América Latina, considerando o fluxo migratório venezuelano, de modo a desenvolver a metodologia adotada para a escolha dos estudos de caso: Colômbia e Chile. A partir das estratégias nacionais dos países vizinhos selecionados serão sugeridas adaptações ao plano brasileiro para que inclua objetivamente mulheres e imigrantes enquanto público-alvo.

## 2. Tráfico de Pessoas: definição e relações com o Brasil

A ideia comumente difundida nos debates sobre tráfico de pessoas é da existência de vítima, geralmente mulher, de país considerado subdesenvolvido ou em desenvolvimento que foi enganada por um aliciador, em busca de melhores condições de vida (UNODC, 2016, p. 13). Dentre as motivações podem ser encontrados fatores econômicos do país de origem, a inferiorização da mulher na sociedade, conflitos internos e outros (Enloe, 2014, p.77).

No tráfico humano, essa mesma mulher é objetificada enquanto mercadoria, sendo majoritariamente visada para exploração sexual. Em 2014 mulheres e crianças totalizavam cerca de 71% dos casos (UNODC, 2016, p.7). Para lidar com a agenda de migrações nacionais e transfronteiriças houve uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) para unificar ações e expectativas das respostas ao trânsito de pessoas, especialmente mulheres e crianças, que ganhou notoriedade no início dos anos 2000 (Castilho, 2008, p.10).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000)<sup>1</sup> foi promulgada então, sendo complementada com três protocolos<sup>2</sup> de abordagens específicas. Um deles foi o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, ou apenas Protocolo de Palermo<sup>3</sup>, no qual :

3) a) Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a extração de órgãos.

<sup>1</sup> Promulgação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)

<sup>2</sup> A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional também é chamada de Convenção de Palermo e foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU nos anos 2000. Os três protocolos adicionais são: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brasil/pt/crime/marco-legal.html>

<sup>3</sup> Promulgação 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 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm)

b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente artigo, deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a) (2000, p.2)

Gradativamente os Estados-membros da ONU ratificaram internamente e aderiram ao Protocolo, adotando modificações legais nacionais para se equalizarem ao esperado no âmbito internacional. Vale notar então que, dentro do conceito “tráfico de pessoas” residem as pautas que envolvem trabalho sexual/prostituição, tráfico sexual, trabalho infantil, trabalho migrante infantil e a chamada “escravidão moderna” (Kempadoo, 2016), assim como o tráfico de órgãos. A partir deste conceito, portanto, serão abordadas as medidas que o Brasil tem adotado para lidar com o crime do tráfico e levantadas questões sobre a migração no território, junto de relações de cooperação.

## **2.1 Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)**

Em 2004 o Brasil ratificou tanto a Convenção quanto o Protocolo de Palermo (2000), colocando-os formalmente em prática dois anos depois por meio da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Responsável pela elaboração da proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial.

Os atores envolvidos estariam tanto no âmbito de justiça e segurança, em níveis federal, estadual e municipal, tendo a contribuição de organizações não governamentais (ONGs) e da sociedade civil. A política, então, teria três vertentes de ação voltadas para: prevenção, repressão e atenção às vítimas (Ministério da Justiça, 2008, p.5), o chamado “tríplice enfoque”, que pode ser considerado como potencial alvo de melhorias.

Com a política nacional em vigor, o discurso brasileiro versou sobre o orgulho de ter andado mais um passo em direção aos direitos humanos com o PNETP. Entendida como um avanço, a política pública desenhada foi comemorada com a indicação de que seria um trabalho integrado, relacionado às experiências e práticas que contribuiriam para a cooperação técnica internacional.

Até o momento organizados em três, os planos foram disponibilizados da seguinte maneira: Decreto Nº 5.948 vigorando a partir de 2006, deu prerrogativa para o I Plano ser lançado no ano de 2008; Decreto Nº 7.901, revogando alguns artigos do anterior, apresentando vigência de 2013 a 2016; e o atual Decreto Nº 9.440, que está em andamento desde 2018, com prazo para término do Plano em 2022.

Atualmente, as metas presentes no Decreto Nº 9.440/2018 contemplam de forma rasa o cenário de mobilidade humana no país; à título de exemplo, a palavra “mulher” não

é citada, tampouco há definição sobre as pessoas consideradas enquanto partes dos “grupos vulneráveis”. Dividido em seis eixos, o plano contempla: gestão da política, gestão da informação, capacitação, responsabilização, assistência à vítima, prevenção e conscientização pública. Cada eixo possui um conjunto de metas a serem alcançadas a fim de medir o sucesso do plano.

Seguindo prerrogativas presentes no direito internacional, a responsabilidade dos governos de proteger e promover os direitos dentro de sua jurisdição, inclui não cidadãos (OHCHR, 2010, p.4), embasando a defesa de ampliação das metas brasileiras.

É importante notar que nem todas as vítimas de tráfico humano chegam de forma ilegal no país uma vez que podem ter conseguido o visto temporário de turista, de trabalho ou até mesmo status legal via casamento (Aradau, 2008, p.22) e isso deve ser considerado quando da elaboração de políticas.

Por esse motivo, uma questão subjacente a essa discussão seria o alcance do acesso das(os) imigrantes aos direitos humanos no Brasil. Para contextualizar a relação brasileira com o tema, serão inseridos na próxima seção pontos focais sobre os comprometimentos nacional e internacional com a migração e o tráfico humano.

## **2.2. Migração e tráfico: esforços brasileiros**

Uma vez que o fluxo migratório acompanha a problemática do tráfico humano, não é incomum que nos documentos tanto de âmbito nacional quanto internacional, conste a presença de migrantes; seja para a gestão de políticas que visam sua regularização no território ou com o intuito de difundir informações sobre tráfico de pessoas, migrações e refúgio.

Em termos legislativos, a pauta de tráfico humano é mencionada pela Lei do Migrante<sup>4</sup>, Lei 13.445/2017, regulamentada no decreto nº 9.199 de 2017. Este foi considerado um marco positivo visto sua base na Constituição de 1988 e nos direitos humanos, sinalizando coerência entre as políticas externa e doméstica.

Todavia, após breve análise, nota-se que o decreto<sup>5</sup> contém pontos passíveis de questionamento, como a brecha para a possibilidade de prisão do imigrante. Sua elaboração pouco considerou a participação da sociedade civil e outros atores, antagonizando o processo de elaboração da lei, e privilegiando os anseios do Poder Executivo de modo a desvirtuar o pregado pela nova lei – modernidade e mais direitos humanos (Ventura et al., 2017, p.1).

---

<sup>4</sup> Lei Nº 13.445/2017 completa disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm)

<sup>5</sup>Decreto Nº 9.199/2017 completo disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>

Considerando as formas de entrada no Brasil, os números das rotas de tráfico apontam para a existência de alternativas nacionais e internacionais. Estudos realizados entre 1996 a 2002 identificaram 110 rotas nacionais e 131 para o exterior, com o enfoque em mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no país (PES-TRAF, 2002).

De acordo com estudos sobre rotas de fluxo de tráfico humano, a região Norte é aquela que mais apresenta rotas do tráfico humano, seguido pelo Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. No mapeamento o enfoque foi dado para brasileiras que saem do país, não informando a quantidade de estrangeiras que vêm para o território nacional. Esse enfoque não é incomum se levarmos em consideração que até aquele momento, o Brasil estava preocupado com brasileiras e brasileiros sendo traficadas(os) dentro do próprio território ou sendo emigradas.

No relatório anual da ONU sobre tráfico humano no mundo, é afirmado que o fluxo de entrada e saída na América Latina é em sua grande maioria dentro do próprio continente com o registro, em 2016, de 93% de vítimas detectadas circulando incluindo as nacionais (UNODC, 2018).

Vale notar que, atualmente, com o quadro crítico da Venezuela, a América Latina vem recebendo população imigrante por todo o seu território e em maior concentração na América Andina. Desde novembro de 2018, quando os números de venezuelanos deslocados já ultrapassavam 3 milhões, percebeu-se o aumento em mais 1 milhão em apenas 6 meses (OIM, 2019).

Na medida em que políticas e legislações foram formuladas, o conceito tráfico humano passou a incorporar três grandes agendas: migração, trabalho e prostituição. Tal unificação não convenceu todos os ativistas e gerou a denominação “conceito guarda-chuva” por alguns acadêmicos. A junção das pautas fomentou o equívoco no que diz respeito “às reais demandas de pessoas ou grupos sociais que realizam deslocamentos espaciais em suas trajetórias de vida e sobre o perigo, por sua potencialidade, em termos de controle e criminalização” (Sprandel, 2016, p.18).

Ademais, a unificação não permitiria considerar amplamente as pessoas que fazem parte do tráfico humano propriamente dito, sejam traficantes ou traficadas, migrantes ou *sex workers*, clientes, ou até mesmo a polícia, e suas respectivas relações. Esse passo é um instrumental importante porque contribui para uma visão mais panorâmica sobre o que é o tráfico, assim como auxilia no desenho de melhores formas de conduta (Aradau, 2008, p.19).

A verificação de como os casos relatados são percebidos – como migrantes ilegais racionais, ou vítimas enganadas impotentes, ou prostitutas ilegais, ou trabalhadores irregulares ou, mais recentemente, sobreviventes de tráfico – posteriormente gera influência às

políticas adotadas pelas autoridades. Isso significaria dizer que categorizações específicas são regidas por políticas específicas.

A pauta de segurança, em particular, influencia diretamente no que pode ser dito e feito sobre o tráfico humano. Migração ilegal, crime organizado e prostituição estão embebidos da problematização de segurança (Aradau, 2008, p. 37). Por esse motivo, ao não alocar espaço necessário para mulheres e imigrantes em suas políticas públicas, o governo brasileiro daria brechas para configurar casos de tráfico enquanto “ameaça” à ordem social do país. O problema estaria no diferente, no “não-nós” (Guild, 2006) ou dos diferentes da “verdadeira identidade” (Campbell, 2008).

Tal prática contribui para o argumento de que o viés brasileiro continua seguindo a lógica de securitização em detrimento da garantia de direitos humanos mais abrangente, sendo insuficiente para ser equalizado com as práticas discursivas. De todo modo, são sugeridas adaptações que quebrem esse paradigma e harmonize tanto discursos e práticas quanto compromissos nacionais e internacionais.

### **2.3. Panorama da migração no país**

A partir da perspectiva atual de migrações no Brasil, de acordo com o Relatório das Violações de Direitos Contra Imigrantes Venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, em dezembro de 2017 o Governo do Estado de Roraima decretara estado de emergência. A migração de venezuelanas(os), portanto, estava sendo considerada como massiva tendo em vista os mais de 14 mil pedidos de refúgios contabilizados até aquele momento.

De 2011 a 2018 foram registrados 774,2 mil imigrantes no Brasil, abarcando todos os amparos legais. No último ano para além dos venezuelanos, o fluxo de haitianos também aumentou no Sul Global, sendo possível verificar que as nacionalidades juntas possuem o maior número de carteiras de trabalho emitidas (Cavalcanti et. al, 2019, p.2).

No período de 2011 a 2018, verificou-se que 55,1% dos imigrantes estão no Sudeste, sendo 41,2% em São Paulo e 9,4% no Rio de Janeiro; 20,5% no Sul, de maneira bem distribuída entre os três estados; e 8,6% do Norte do país, considerando que 4,3% está em Roraima em consequência da migração venezuelana. (Cavalcanti et. al, 2019, p.2). Estas regiões seriam tanto a opção de destino quanto de trânsito.

É sabido que “facções criminosas brasileiras estão aproveitando o aumento do fluxo migratório entre Venezuela e Brasil e as falhas na fiscalização da fronteira do Estado de Roraima para ampliar as transações de tráfico de armas e drogas entre os dois países” (Cambricoli et al., 2018). As redes de tráfico humano também estão aproveitando essa

brecha para atuar e aliciar mulheres e crianças de modo a, inclusive, comprar bebês venezuelanos<sup>6</sup>.

Por estar diretamente relacionado à migração é essencial, portanto, analisar se as políticas públicas de tráfico humano, ao menos visam alcançar a população estrangeira que, reconhecidamente, está contida nos casos identificados e com atenção às mulheres também.

Na próxima seção serão dispostas informações sobre o contexto da América Latina em termos migratórios, de modo a explicar a metodologia adotada para a escolha dos estudos de caso de países vizinhos, com o objetivo de compreender boas práticas que complementaríamos a política brasileira.

### 3. Estudos de caso: metodologia e perspectivas regionais

Sob a configuração migratória atual, foram escolhidos dois países para estudo de caso comparativo considerando os compromissos nacionais assumidos para com o enfrentamento ao crime de tráfico humano. A metodologia para a escolha dos países partiu da análise comparada de dois critérios: a relação com a crise migratória venezuelana e a classificação no *tier* de resposta ao tráfico humano. Desse modo, com o objetivo de encontrar diferentes respostas na região vizinha serão abordados os casos de Colômbia e Chile.

Para esse capítulo, portanto, primeiro serão informados dados com o panorama atual da República Bolivariana da Venezuela, que hoje é considerado o maior fluxo migratório na América Latina e Caribe na modernidade (RESPUESTA A VENEZOLANOS, 2019, p.11). Em um segundo momento, serão introduzidos os números de Colômbia e Chile em relação à crise em questão e identificar qual é o ferramental disponível para lidar com ela, constituído de plano ou estratégia nacional.

Nos últimos três anos pôde-se notar a intensidade de movimentações da população da Venezuela para países vizinhos tendo em vista a crise já considerada como humanitária, com a ausência de suprimentos básicos. O êxodo de pessoas tem como raiz os desdobramentos do embate político dado sobre a legitimidade das eleições no ano de 2014, que culminou em repressão a protestos, perseguição à oposição política e supostas execuções extrajudiciais (HRW, 2018).

Dados de 2019 mostram que o número total de solicitações venezuelanas de asilo no mundo ultrapassou os 650 mil, entre os anos de 2014 até 2019, com destaque para o ano de

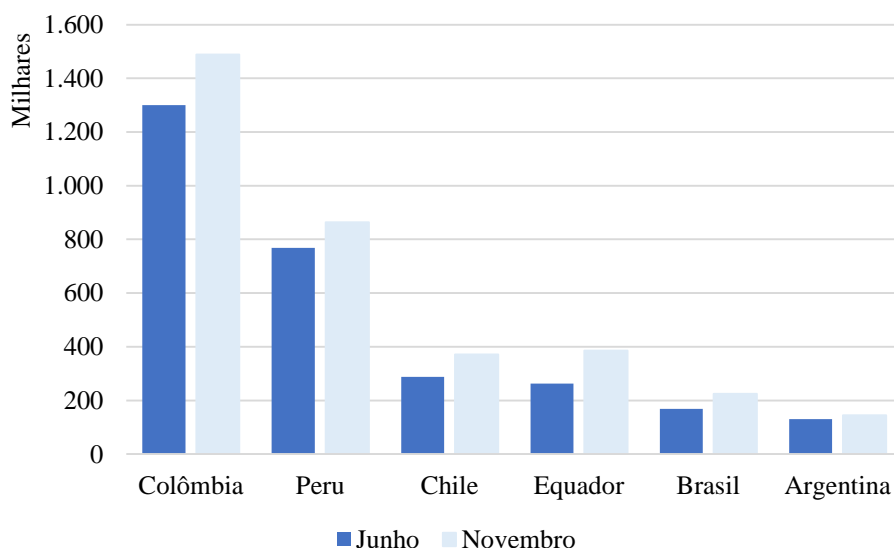
---

<sup>6</sup> Mães venezuelanas denunciam assédio para vender bebês em Roraima. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/08/01/maes-venezuelanas-denunciam-assedio-para-vender-bebes-em-roraima.ghtml>

2018 em que o número chegou ao pico, com 341.800 novas solicitações (UNHCR OPERATIONAL PORTAL REFUGEE SITUATIONS, 2019). No Brasil, é estimado que mais de 200 mil venezuelanas(os) tenham entrado no território.

Atualmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), considera que o número de refugiados e migrantes na Venezuela ultrapassou os 4 milhões, de modo que os maiores receptores, até junho de 2019, eram: Colômbia, Peru, Chile, Equador, Brasil e Argentina, conforme disposto no gráfico 1. Entretanto, após nova análise dos números foi apurado que inverteu a posição de Chile e Equador, passando para quarto e terceiro lugar, respectivamente, no mês de novembro. De todo modo, na dissertação opta-se por manter o Chile enquanto um dos estudos de caso uma vez que seus discursos e práticas pertencem ao *tier 1*, a ser detalhado em breve.

**Gráfico 01:** Refugiados e migrantes da Venezuela nos maiores receptores na América Latina (em milhares de pessoas) em 2019



**Legenda:** elaboração própria com base em dados da UNHCR<sup>7</sup>

De acordo com o relatório disponibilizado pela UNODC (2016, p.1), o *Global Report on Trafficking in Persons*, o fluxo do tráfico humano tende a seguir os padrões de migração, principalmente quando existe um alto nível de crime organizado ou de conflitos na região de origem. Nesse sentido os Estados Unidos, maior receptor de migrantes e de

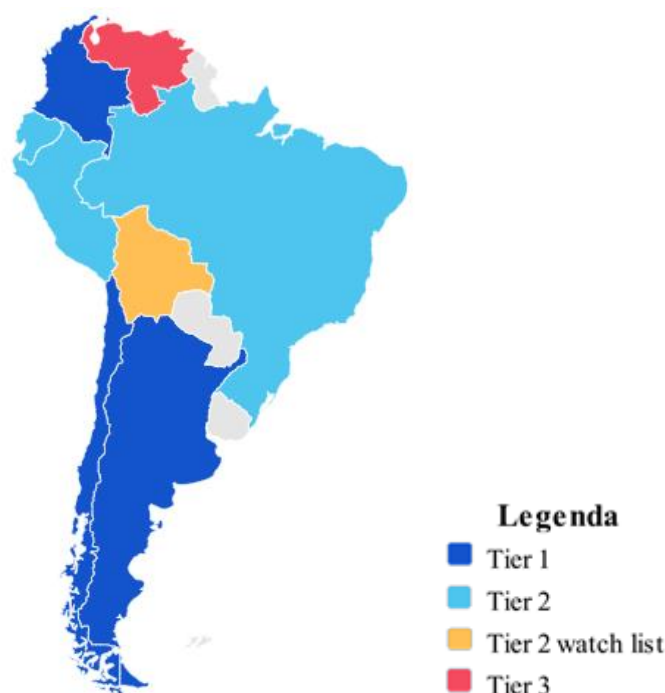
<sup>7</sup> Para mais informações acessar: a) Dados de junho: Refugees and migrants from Venezuela top 4 million: UNHCR and IOM. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/6/5cfa2a4a4/refugees-migrants-venezuela-top-4-million-unhcr-iom.html>; b) Dados de novembro: Refugees and migrants from Venezuela: <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform>



tráfico humano, divulgam anualmente um relatório que analisa as ações de todos os países do mundo no que tange ao combate a esse crime, distribuindo-os em níveis (*tiers*).

O intuito da classificação é identificar se os compromissos dos governantes para aquele ano estão sendo aplicados na prática ou não (US DEPARTMENT OF STATE, 2019, p.48). O relatório estadunidense, portanto, se insere como ferramenta para informar e guiar tomadores de decisão. Tendo em vista que o fenômeno migratório venezuelano tem aumentado de volume principalmente na América Andina, no Brasil e na Argentina, foi observada a classificação desses países no relatório norte-americano conforme indicado no mapa abaixo.

**Imagem 01:** Classificação dos países andinos, Brasil e Argentina em *tiers*, em 2019



**Fonte:** Elaboração própria com base no *Global Report on Trafficking in Persons* (2019)

O *tier* no qual cada país pertence é baseado em duas análises: 1) empenho de seus respectivos governos para combater o tráfico humano conforme padrões mínimos de mensuração presente no TVPA<sup>8</sup>, e 2) comparação aos esforços empregados no ano anterior. São entendidos como principais eixos de atuação a perseguição, a proteção e a prevenção do crime e, ao final, são dadas recomendações.

De acordo com a imagem 01, a organização foi: *tier 1* composto por Colômbia, Chile e Argentina; *tier 2* com a presença de Brasil, Equador e Peru; *tier 2 watch list* com a Bolívia e; *tier 3* com a Venezuela (US DEPARTMENT OF STATE, 2019, p.48). Nesse sentido

<sup>8</sup> TVPA: Trafficking Victims Protection Act of 2000 (Div. A, Pub. L. No. 106-386). Mais informações em: Human Trafficking Annual Report 2019, p.514-519.

nas próximas subseções serão inseridos os contextos de caso da Colômbia e do Chile, mencionando os pontos levantados no ranking em *tiers* enquanto boas práticas.

### 3.1. Colômbia

O governo colombiano possui o compromisso com o tráfico de pessoas por meio da Estratégia Nacional constituída na Lei 985 de 2005. O objetivo da normativa é adotar medidas contra o tráfico de pessoas e normas para a atenção e proteção às vítimas do crime, sinalizando no artigo 4º o compromisso com a Estratégia.

A partir de então foi institucionalizada a criação do Comitê Interinstitucional para a Luta contra o Tráfico de Pessoas, sendo um organismo consultivo e ente coordenador das ações que o Estado colombiano desenvolver no âmbito da Estratégia. Nesse sentido, em 2013 o Comitê aprovou o texto definitivo da chamada “Estratégia Nacional Integral contra o Tráfico de Pessoas 2013-2018” (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2013, p.1) .

Destaca-se o reconhecimento do governo colombiano em relação às desigualdades construídas histórica e culturalmente entre mulheres e homens, de forma a direcionar esforços especiais em gênero enquanto objeto de análise. É entendida a necessidade de assistência diferenciada tendo em vista que os riscos e vulnerabilidades são especiais e diferentes, com o intuito de transformar as desigualdades em relações de gênero equitativas e justas em cenários sociais, econômicos, políticos e culturais (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2013, p.2).

Não obstante, o governo almeja

(...) desenvolver estratégias dirigidas aos homens com enfoque de gênero de modo que questionem seu papel no controle e domínio no corpo das mulheres, meninas, meninos, adolescentes, jovens, mulheres e homens adultos, e população com orientação sexual diversa, principalmente em tráfico com fins de exploração sexual através da promoção de novas masculinidades<sup>9</sup> (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2013, p. 1-2, tradução nossa).

Tal movimento de atribuir importância ao gênero, em especial mulheres, esteve presente também durante as conversas de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), como resultado de uma solicitação do ex-presidente Juan Manuel Santos. O objetivo era convocar atores e atrizes para a inclusão da pauta de garantia de direitos humanos, desenvolvendo discussões com advogadas(os) atuantes na área e mulheres líderes afro-colombianas e indígenas (Haugaard, 2015, p.269).

---

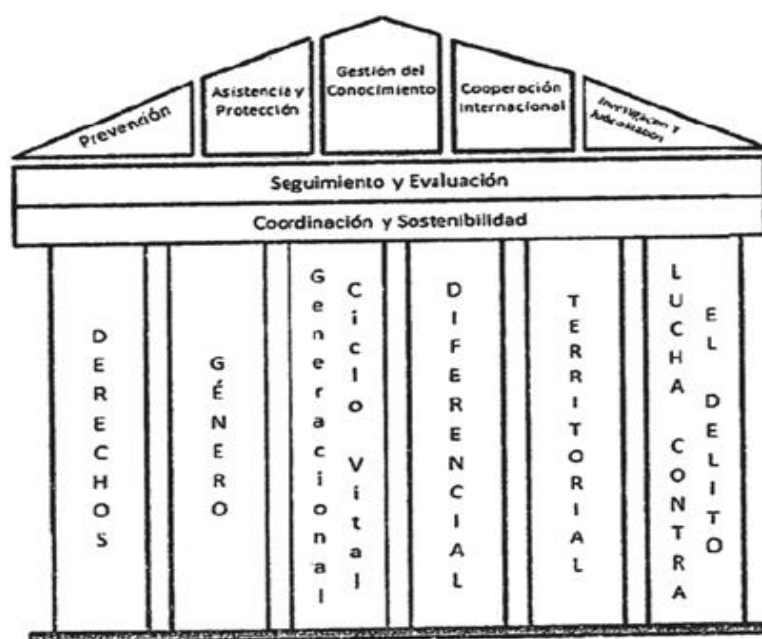
<sup>9</sup> Original: (...) Se deben desarrollar estrategias dirigidas a los hombres un enfoque de género que cuestionen su papel en el control y dominio del cuerpo las mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres y hombres adultos y población con orientación diversa, principalmente en trata con explotación sexual, a través de la promoción nuevas masculinidades

No âmbito internacional, a Colômbia também tem o compromisso de seguir com a Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional e o Protocolo adicional, de Palermo. Com vistas a atender tais normativas, internas e externas, a estratégia colombiana tem como objetivo geral:

Combater o delito de tráfico de pessoas e garantir os direitos humanos às vítimas através da consolidação de medidas e mecanismos de prevenção, proteção, assistência e perseguição, e sanção penal deste crime, que será implementada em ordem nacional, departamental e municipal, sob os princípios de coordenação, subsidiariedade, concorrência e complementaridade <sup>10</sup> (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2013, p.3, tradução nossa)

As linhas estratégicas que possuem como base o objetivo acima estão distribuídas conforme a imagem 02 ilustra: coordenação e sustentabilidade; prevenção; proteção e assistência; investigação e judicialização; cooperação internacional; geração e gestão de conhecimento; e seguimento e avaliação (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2013).

**Imagem 02:** Estrutura da Estratégia Nacional para a Luta contra o Tráfico de Pessoas 2016-2018



**Fonte:** Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas en Colombia 2016-2018

A partir da estrutura desenhada pelo próprio governo no Decreto nº 1036 de 2016, que visa complementar a Lei 985 de 2005, os eixos de enfoque colombiano seriam seis:

<sup>10</sup> Original: Combatir el delito de la Trata de Personas, y garantizar los derechos humanos de las víctimas a través de la consolidación de medidas y mecanismos de prevención, protección, asistencia y persecución y sanción penal de este delito, que será implementada en el orden nacional, departamental y municipal, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.

Direito; Gênero; Geracional (ou Ciclo Vital); Diferencial; Territorial; e Luta contra o crime. Os eixos que ditam as linhas de ação, portanto, permanecem as mesmas da estratégia delimitada anteriormente. A dinâmica defendida pelo governo destaca que cada enfoque seja de caráter transversal de forma que as intervenções definidas em cada eixo devem ser realizadas em todas (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2016, p.5).

Uma vez que a estratégia tem como prazo o ano de 2018, ficou estipulado ainda em 2016 que ao chegar o final do ano de execução, o plano permanecerá vigente até que o Governo Nacional adote uma nova Estratégia Nacional (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2016, p.2).

A justificativa para complementar a política já em curso parte de novos conhecimentos obtidos por meio de encontros organizados com o Comitê Interinstitucional e os Comitês Departamentais, com as organizações da sociedade civil, das vítimas e organizações de cooperação internacional e a membros da academia (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2016, p.5).

Desse modo é percebido que o tom do documento colombiano está em harmonia com a ideia de “competência cultural” abordada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse conceito promovido seria “a complexa integração do conhecimento, atitudes e competências que impulsionam a comunicação entre culturas e as interações apropriadas/efetivas com os outros” (OIM, 2016, p.191).

O desenho das políticas migratórias da Colômbia a partir da percepção de um maior número de pessoas no território prevê a integralidade por meio de trabalho em conjunto entre ministérios para reduzir os efeitos da migração massiva, oferecendo assim uma qualidade de vida ao migrante, ademais de reduzir os efeitos adversos que poderiam ser suscitados em áreas da migração e o processo de adaptação à sociedade (Quispe, 2019, p.59)

O perfil de tráfico do país, tendo em vista os últimos cinco anos, foi traçado de modo a conter tanto vítimas domésticas quanto estrangeiras. Os aliciadores exploram homens, mulheres e crianças colombianas no mercado do sexo e em trabalho forçado no próprio país e pela América Latina, Ásia e Europa. Grupos de alto risco para serem alvo de tráfico incluem migrantes venezuelanos, pessoas internamente deslocadas<sup>11</sup>, afro-colombianos, colombianos com deficiência, indígenas e colombianos vivendo em áreas onde grupos armados ilegais e organizações criminosas são ativas.

As formas de exploração das vítimas variam, podendo ser desde a exploração de trabalho em condições análogas à escravidão em minas e agricultura, até a exploração para

---

<sup>11</sup> Na Colômbia o número de pessoas internamente deslocadas ainda é grande devido às consequências dos conflitos contra as FARC que tiveram início em 1985. Em 2018 o número contabilizava 8 milhões de deslocados à força em seu próprio país. Mais informações em: <https://www.ac-nur.org/5d09c37c4.pdf>

fins sexuais em áreas de turismo e de indústrias de extrativismo. Grupos armados ilegais têm recrutado à força crianças, incluindo jovens venezuelanos, para servirem como combatentes e informantes, trabalharem em colheitas, e para explorá-las no tráfico para fins sexuais.

Em uma ação policial recente, foram desmanteladas três redes de tráfico humano na Colômbia que tinham como principais vítimas as(os) venezuelanas(os). Dentre os relatos, foram contados casos em que a vítima havia sido informada que iria para Cúcuta trabalhar em uma cafeteria, porém, ao chegar no local era obrigada a vender drogas para que pudesse pagar a dívida de traslado até o país em adição a outras “taxas” (UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE VENEZUELA, 2018).

De acordo com o ranking dos Estados Unidos, desde 2012 a Colômbia apresenta respostas ao tráfico humano de modo a cumprir os padrões mínimos para a eliminação de tráfico. O governo colombiano, segundo o relatório, continua a demonstrar esforços com seriedade no período de relatoria, por esse motivo permanece no *tier* 1 há quatro consecutivos. Os esforços incluíram investigar mais casos de tráfico, desenvolver um novo sistema de informação nacional de anti-tráfico, investigar e perseguir oficiais comprovadamente cúmplices de crimes relacionados ao tráfico humano, e condenar o primeiro caso feminino de servidão doméstica (US DEPARTMENT OF STATE, 2019, p.144).

Além disso, o governo conduziu um estudo sobre vulnerabilidade de vítimas venezuelanas e deu início ao desenvolvimento de estratégias para dar assistência às suas municipalidades para prevenir, proteger e perseguir casos de tráfico de pessoas. Apesar disso, é reconhecido que existem pontos a serem melhorados na condução de resposta ao crime aqui debatido como, por exemplo, serviços de proteção adequados às vítimas identificadas (US DEPARTMENT OF STATE, 2019, p.144).

A Colômbia, portanto, tem disponível ferramental que considera na luta contra o tráfico a perspectiva de gênero, além de apresentar qualidades de execução para lidar com o crime. A seguir, será dado o enfoque ao que o governo chileno prevê enquanto plano nacional acerca do tema.

### 3.2. Chile

Após apreciação normativa e estratégica da Colômbia, nesta subseção serão trazidos os compromissos e práticas chilenas para com o tema. Internacionalmente, o governo do Chile possui comprometimento em duas frentes: Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional (2004) e o Protocolo de Palermo (2000). O Estado do Chile entende que tem como principais obrigações dentro do tema seis ações:

- Prevenir e combater o tráfico de pessoas;

- Adotar medidas legislativas para tipificar o crime de tráfico de pessoas;
- Assistir e proteger as vítimas de tráfico de pessoas, oferecendo: informação sobre processos judiciais e administrativos, alojamento, tradutores, assistência médica e psicológica, oportunidades de emprego e capacitação e possibilidade de obter indenização pelos danos sofridos;
- Medidas migratórias que permitam as vítimas permanecer temporal ou permanentemente no território nacional, se solicitarem;
- Facilitar a repatriação de vítimas de tráfico de pessoas a seus países de origem;
- As políticas, programas e demais medidas que forem adotadas, incluirão quando pertinente, a cooperação de organizações não governamentais, outras organizações pertinentes e outros atores da sociedade civil<sup>12</sup> (GOBIERNO DE CHILE, 2019b, p.50, tradução nossa)

A partir desse entendimento governamental foi criada em 2008 a Mesa Intersetorial sobre tráfico de pessoas, composta pelo Estado, sociedade civil e organismos internacionais, culminando no Plano de Ação Nacional contra o Tráfico de Pessoas dos períodos 2013 a 2015 e 2015 a 2018.

Os eixos temáticos trabalhados no plano mais atual versam sobre prevenção e sensibilização; controle e perseguição de criminosos; proteção e assistência às vítimas; coordenação e cooperação interinstitucional. É mister notar que, antes de serem divulgados os planos nacionais e a Mesa Intersetorial, o Chile já realizava esforços no âmbito internacional por meio de convênios de cooperação sobre a temática com Colômbia, Peru, Estados Unidos e Argentina. Ademais, participou da elaboração de planos de ação contra o tráfico de pessoas nos marcos da UNASUL, MERCOSUL e OEA (GOBIERNO DE CHILE, 2015, p.5-6).

Em termos de princípios orientadores, o governo se propõe a seguir um conjunto de diretrizes éticas que devem ser o suporte e guia no desenho e implementação das ações de prevenção e perseguição de criminosos, assim como a assistência e proteção de suas vítimas, estando diretamente relacionado aos quatro eixos de atuação.

Desse modo, os princípios que se destacam são em torno da não discriminação, de modo que as ações enfatizarão a “não-discriminação de nenhuma pessoa por motivos tais como raça ou etnia, nacionalidade, situação socioeconômica, idioma, (...), sexo, orientação sexual, identidade de gênero (...)”, estando diretamente ligadas à Lei Zamudyo de anti-

<sup>12</sup> Original: Prevenir y combatir la trata de personas • Adoptar medidas legislativas para tipificar el delito de trata de personas • Asistir y proteger a la víctimas de trata de personas, brindando: información sobre procesos judiciales y administrativos, alojamiento, traductores, asistencia médica y psicológica, oportunidades de empleo y capacitación y posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos. • Medidas migratorias que permitan a las víctimas, permanecer temporal o permanentemente en el territorio nacional, si lo solicitan. • Facilitar la repatriación de las víctimas de trata de personas a sus países de origen. • Las políticas, programas y demás medidas que se adopten, incluirán cuando proceda, la cooperación de organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros actores de la sociedad civil.

discriminação<sup>13</sup>. Na nova lei brasileira do migrante, são vistos esforços para incluir o tópico de não discriminação, no entanto, o mesmo não ocorre no III PNETP.

Em relação ao gênero, inclusive, é esperada sua utilização enquanto categoria de análise nas ações de tráfico humano. Em sequência, é entendido que a proteção às vítimas deve ser integral, de modo que todas as ações destinadas a combater o tráfico de pessoas estarão orientadas a proteção das vítimas

levando em consideração suas necessidades específicas em razão de sexo, idade, nacionalidade, nível socioeconômico, orientação sexual, estado de saúde, tipo de exploração a qual foi submetida, existência de familiares ou sociais de apoio e sua opinião. As ações adotadas devem evitar qualquer forma de re-vitimização e resguardar a dignidade e os direitos da vítima. A assistência que o Estado assegura às vítimas não estará subordinada à possibilidade ou vontade de cooperar em um processo penal, nem ao êxito deste, sem prejuízo às medidas de proteção (GOBIERNO DE CHILE, 2015, p.10).

Com essa abordagem, portanto, permite-se oferecer assistência de modo igualitário e neutro, na tentativa de amenizar o trauma vivenciado. Essa iniciativa é evidenciada quando o governo delimita que o processo judicial é parte integrante do processo de reparação da vítima, seja ela nacional ou estrangeira.

O princípio de interculturalidade também está presente na estratégia chilena e poderia ser relacionado com a chamada “competência cultural” da OIM. Para os chilenos,

o conceito de interculturalidade se refere, dentre outros aspectos, ao encontro, aprendizagem, convivência e interação harmônica entre distintas culturas, moderando os juízos que nos levam a interpretar outras culturas a partir de nossos modelos sociais e culturais (GOBIERNO DE CHILE, 2015, p.10).

Adquirir competência cultural, portanto, habilitaria aquelas e aqueles responsáveis por acolher vítimas ou julgar seus casos. Sendo assim, a abordagem chilena muito teria a contribuir para a política brasileira.

A consideração de outras nacionalidades em seu território é importante uma vez que o perfil do tráfico humano no país, nos últimos cinco anos, tem se caracterizado pela exploração de vítimas tanto nacionais quanto estrangeiras. As finalidades do crime variam, tendo mulheres e crianças chilenas sendo traficadas para fins sexuais dentro do próprio país, ao mesmo tempo que mulheres e meninas latino-americanas e asiáticas.

Homens, mulheres e crianças, em sua maioria de países vizinhos e asiáticos são traficados para realizar trabalho forçado em minas, agricultura, construções, camelôs, setores na hotelaria, restauração e indústria, assim como serviço doméstico. As autoridades chilenas também identificaram um alto número de crianças participando de atividades ilícitas,

<sup>13</sup> Para mais informações, acessar a Lei 20.609, disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092>

tais como tráfico de drogas e furtos, com a suspeita de que alguns deles foram vítimas de tráfico humano (US DEPARTMENT OF STATE, 2019, p.140).

Em números, até o final do ano de 2015, todas as vítimas identificadas no território eram estrangeiras. No ano de 2016 foram identificadas 3 mulheres chilenas vítimas de tráfico sexual, ao passo que dois anos depois todas as vítimas identificadas tornaram a ser não-chilenas. Das nacionalidades, 32,9% eram bolivianas, 26,8% eram paraguaias, 6,6% colombianas e 6,1% equatorianas (GOBIERNO DE CHILE, 2019a, p.13).

As porcentagens se dão por conta do perfil migratório do Chile que até em 2018, contava com grande maioria de migrantes peruanos, seguida por argentinos, bolivianos e equatorianos. Todavia, o perfil mudou, passando a ter a comunidade venezuelana como a mais extensa no país, totalizando 23% do total dos migrantes (Hidalgo; Sepúlveda, 2019).

No *ranking* estadunidense mencionado na seção anterior, é notado que o governo chileno nos últimos seis anos apresenta esforços para a eliminação do tráfico humano de modo a pertencer durante esse período no *tier* 1. Tem sido demonstrado comprometimento com o tema de modo respondendo com seriedade no que diz respeito ao aumento do número de investigações de casos, identificação de mais vítimas, melhorando os serviços de cuidados aos homens vítimas, aumentando a representação legal para crianças vítimas, e sentenciando dois traficantes laborais à maior pena de prisão dada até hoje sob a lei anti-tráfico (US DEPARTMENT OF STATE, p.139) .

Ainda assim, é reconhecido que existem ações que necessitam de maior atenção como, por exemplo, as sentenças lenientes dadas pela corte chilena, com a maior parte dos condenados recebendo apenas liberdade condicional, sem tempo na prisão (US DEPARTMENT OF STATE, p.139).

Com o término da vigência do plano nacional chileno, estão sendo mapeados os desafios para elaborar e divulgar o plano que abrange os anos de 2019 a 2022. No âmbito de reunião da Aliança 8.7 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>14</sup> ocorrida em março de 2019, a Subsecretaria do Interior do Chile, responsável por coordenar a política pública contra o crime em questão, informou que o plano estava em desenvolvimento (MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, 2019). Devido o panorama atual chileno de intensas manifestações em outubro de 2019 e com uma possível constituinte a

---

<sup>14</sup> A Aliança 8.7 da Organização Internacional para o Trabalho tem como enfoque o combate ao trabalho forçado, escravidão moderna, tráfico de pessoas e trabalho infantil no âmbito da Agenda 2030 da ONU, item 8.7. Para mais informações, acessar: [https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/latest/WCMS\\_525524/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/latest/WCMS_525524/lang--es/index.htm)



ser formulada<sup>15</sup>, seria interessante analisar os efeitos nas políticas públicas para imigrantes e vítimas do tráfico.

A partir das análises das estratégias nacionais colombianas e chilenas, percebe-se que há um esforço regional em considerar abordagens de gênero. Nesse movimento, pautas como gênero e o oferecimento de direitos independentemente da nacionalidade corroboram com a narrativa defendida de que é necessário considerar as mudanças migratórias na região para possuir ferramental disponível de modo a lidar com aquelas(es) que chegam. Na próxima seção serão feitas recomendações de adaptação da política pública brasileira desde o marco do seu III Plano Nacional, de modo a ampliar o alcance para imigrantes e mulheres.

#### **4. Recomendações para ampliar o alcance da política nacional**

Conforme sinalizado no início do presente trabalho, o Brasil possui ferramentas jurídicas para guiar as respostas da presença de migrantes, como a Lei do Migrante, Nº 13.445/2017, assim como a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Humano, via Decreto nº 9.440/2018. Com base no conceito de tráfico humano e nos compromissos brasileiros, no entanto, a necessidade de complementaridade se faz presente para aumentar o alcance de público-alvo.

Analisando o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi verificada a existência de um vácuo de abrangência quanto às metas direcionadas ao público-alvo. Não há sinalização de metas objetivas para tratar de imigrantes e mulheres – há apenas a categoria única de “grupos vulneráveis”. Por esse motivo é encorajada uma iniciativa que delimite de maneira transparente quem está contido nesse grupo para que sejam adicionadas metas direcionadas à eles. Dessa forma, haveria a proposição de uma meta dedicada aos imigrantes e outra com enfoque de gênero no III PNETP, adotando boas práticas esperadas nos textos legislativos da Colômbia em termos de gênero e no Chile, em relação à interculturalidade.

O levantamento realizado dos estudos de caso ajudaria na elaboração do conteúdo de adaptação da política nacional. A Colômbia, a partir do pilar “gênero”, nas estratégias que abarcam os anos de 2013 a 2018, ao visar incluir os homens no debate, dá margem para edição das novas metas brasileiras que comporiam o plano.

O desenho da estrutura colombiana que tem por objetivo a dinâmica entre os pilares Direito; Gênero; Geracional (ou Ciclo Vital); Diferencial; Territorial; e Luta contra o crime,

---

<sup>15</sup> Enquanto resultado das quatro semanas de manifestações intensas no país, partidos de esquerda e direita entraram em consenso sobre um plebiscito em 2020 para uma nova constituição. Mais informações em: <https://oglobo.globo.com/mundo/apos-quatro-semanas-de-protestos-chile-mudara-constituicao-herdada-da-ditadura-24083035>

configuraria a possibilidade de elaborar no Brasil iniciativas de conscientização sobre o tema - à exemplo do que já é previsto no III PNETP - focada em grupos focais masculinos.

A adição seria feita no eixo 5 de assistência à vítima, dividida em nove metas, uma vez que há a presença majoritária de mulheres nos casos identificados de tráfico humano e, mais recentemente, um aumento do número de imigrantes. As provisões que constam no eixo estão focadas em proteger brasileiras(os). É mister salientar a importância de atentar para os fluxos relativos aos cidadãos nacionais, no entanto, está sendo evidenciado que o caráter internacional do tráfico humano não tem sido considerado de forma ampla.

Por outro lado, a política chilena ao almejar o respeito à interculturalidade considera as diferenças e poderia ser um texto modelo para incentivar a interação entre culturas. A imigração, por conter múltiplos vieses seria inserida nesse contexto pelo governo brasileiro convergindo, inclusive, com a pauta de direitos humanos e com a mensagem brasileira de aceitação ao diferente.

Nesse sentido, a meta poderia estar contida no eixo 6 de prevenção e conscientização pública. Da mesma forma que já são previstas no III PNETP campanhas de conscientização e sensibilização sobre o tema, pode ser incluída uma meta similar com enfoque à presença de imigrantes vítimas do tráfico.

A sugestão de adaptação surge enquanto alternativa por ter em si a motivação de complementaridade: já é existente uma política nacional para enfrentar o crime em questão, no entanto existem vácuos que impossibilitam a maximização de eficiência por não alcançar todas(os) aquelas(es) que, reconhecidamente, fazem parte dos casos identificados. Ademais, seria possível contribuir para os ensejos do III PNETP de fomentar a cooperação internacional.

Para que a implementação das adaptações fosse viável, e considerando o panorama político brasileiro atual, é sugerida a organização de campanhas de *advocacy* de grupos de imigrantes e de feministas, à exemplo do *Subcomisión de Género*<sup>16</sup> que foi responsável por contribuir de maneira efetiva para a negociação de paz na Colômbia (GPAZ, 2018, p.6). Com o mapeamento dos principais atrizes e atores a serem convencidas(os) da importância da pauta, seria desenhada e executada a estratégia.

Caso aprovadas, a mensuração de sucesso das mudanças poderia ser feita por meio da incorporação dos dados de denúncias recebidas por não-brasileiras(os) no disque 100 no relatório do Ministério dos Direitos Humanos que, até então, não o faz. A avaliação final do PNETP atribuindo um aumento de casos assistidos com mulheres e imigrantes também

---

<sup>16</sup> Para mais informações, ver: Colombia 2020, “Los logros de la Subcomisión de Género en tres acuerdos de La Habana”, El Espectador, 23 de julio del 2016, <http://colombia2020.elespectador.com/politica/los-logros-de-la-subcomision-de-genero-en-tres-acuerdos-de-la-habana>

refletiria em êxito. O fracasso seria medido a partir da estabilização dos parâmetros utilizados na política pública como o mesmo que a atual, sem perspectivas futuras de mudança.

## 5. Conclusão

A partir do tema tráfico de pessoas no Brasil a dissertação buscou realizar uma análise do lugar ocupado pelas mulheres e imigrantes com base no principal instrumento vigente, o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). O objetivo, portanto, foi elaborar uma recomendação de adequação da política pública brasileira, com a previsão de metas nacionais que lancassem luz à população feminina e migrante de forma mais objetiva.

É sabido, por meio de dados quantitativos, que o maior número de migrantes é de mulheres e que os riscos de vulnerabilidade são maiores; o III PNETP demonstra um tímido esforço de reconhecer essa perspectiva. Afirma-se, então, que por não considerar pragmaticamente um amplo alcance de suas atuações, o plano torna-se raso. Consequentemente, há inconsistência entre o discurso e a prática do governo brasileiro, além da não atenção diferenciada às vítimas.

O argumento utilizado para optar pela recomendação de ampliação das metas brasileiras está no debate subjacente ao problema do tráfico de pessoas: direitos humanos. Uma vez afirmado pelo governo brasileiro que trabalhar a pauta de direitos humanos neste plano é fonte de orgulho, considera-se que a política pública atual contém elementos para fomentar um debate maior que envolva o público em questão.

A estratégia de proteção às vítimas pertencente aos pilares do programa nacional anti-tráfico abriria caminho para a inserção de metas no plano brasileiro de forma a alcançar mais pessoas. É sinalizado, então, que outros planos nacionais contra o tráfico humano também são esforços presentes em demais países da América Latina.

Considerando que países vizinhos compartilham dos mesmos contextos, preocupações e problemáticas no que se refere ao cenário de migração moderna, foi importante verificar as experiências regionais. Por esse motivo, selecionando Colômbia e Chile como estudos de caso, foram percebidos esforços nacionais com eixos similares ao “tríplice enfoque” brasileiro, mas com diferentes abordagens, versando novas possibilidades de atuação brasileira.

## 6. Referências Bibliográficas

ARADAU, Claudia. The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking. **Millennium: Journal of International studies**, v. 33, n. 2, p. 251-277, mar. 2004.

ARADAU, Claudia. **Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security**. 2008. Palgrave MacMilan. 225 p.

CAMBRICOLI, Fabiana, CARVALHO, Marco Antonio, CORREIA, Cyneida. O ESTADO DE S. PAULO. **Crise na Venezuela estimula tráfico de armas na fronteira com Roraima**. Acesso em: 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,crise-na-venezuela-estimula-trafico-de-armas-na-fronteira-com-ro-rama,70002307275>>

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**. 2ª edição. 2008.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo**. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>

EL ESPECTADOR. **Venezolanos, los más afectados por la trata de personas en Bogotá**. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/bogota/venezolanos-los-mas-afectados-por-trata-de-personas-en-bogota-articulo-803244>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, beaches and bases: Making Feminist Sense of International Politics**. 2 ed. Berkeley and Los Angeles, California: University of california press, 2014. 492 p.

GÉNERO EN LA PAZ (GPAZ). **Observaciones Sobre La Incorporación Del Enfoque De Género En El Acuerdo De Paz**. Out. 2018. Disponível em: <<https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/11/Informe-La-Paz-Avanza-Con-las-Mujeres-Observaciones-sobre-la-incorporaci%C3%B3n-del-enfoque-de-g%C3%A9nero-en-el-Acuerdo-de-Paz.pdf>> Acesso em: 01 dez. 2019.

GOBIERNO DE CHILE. **Plan de Acción Contra la Trata de Personas**. 2015. Disponível em: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/12/Plan-de-Accion-contr-la-Trata-de-Personas-2015-2018.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GOBIERNO DE CHILE. **Informe Estadístico: Trata de Personas**. 2019a. Disponível em: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2019/03/Informe-Estadistico-Trata-de-Personas-25.03.2019.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

GOBIERNO DE CHILE. **Taller Estratégico Alianza 8.7 Chile**: Informe. 2019b. Disponível em: <<https://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2019.

HAUGAARD, Lisa. Human Rights Abuses in Colombia: From Uribe to Santos. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D.. **Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century**: from Uribe to Santos and beyond. – Londres: Lexington Books, 2017, p.263-280.

HIDALGO, Florencia; SEPÚLVEDA, Paulina. Qué Pasa. **Venezolanos**: mayor comunidad de extranjeros em chile. 2019 <<https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/venezolanos-mayor-comunidad-de-extranjeros-en-chile/662689/#>>

INTERNATIONAL WOMEN'S HUMAN RIGHTS CLINIC [IWHRC]. **Clearing the Slate**: Seeking Effective Remedies for Criminalized Trafficking Victims., Long Island City, New York, p. 1-68, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.law.cuny.edu/academics/clinics/iwhr/publications/Clearing-the-Slate.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

KEMPADOO, Kamala, **Revitalizando o imperialismo**: campanhas contemporâneas contra o tráfico sexual e escravidão moderna. Cadernos Pagu (47), 2016.

LIMA, Renato Sérgio de. O Decreto nº 5.948/2006 e o ciclo das políticas públicas de justiça e segurança. In: **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2ª edição. 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2ª Edição. 2008.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto número 1036 de 2016

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. 2019. **Gobierno reafirma compromissos para eliminar el trabajo infantil y la trata de personas**. 2019. Disponível em: <<http://www.subinterior.gob.cl/noticias/2019/04/01/gobierno-reafirma-compromisos-para-eliminar-el-trabajo-infantil-y-la-trata-de-personas/>> Acesso em: 21 nov. 2019.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. **Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking**. 10 ed. NY and Geneva: United Nations, 2010. 257 p.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. **Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons especially women and children, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO [OIM]. **O Manual da OIM**: Assistência Directa às Vítimas de Tráfico. 2009.

PESQUISA SOBRE TRÁFICO DE MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL NO BRASIL [PESTRAF]. 2002.

QUISPE, Luz Carolina Castro. **La Migración Masiva Venezolana en el Perú y las Políticas Públicas Migratorias**. 2019

RESPUESTA A VENEZOLANOS, 2019. **Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela Enero - Diciembre 2019**

SECRETARIA GERAL IBEROAMERICANA [SEGIB]. **Protocolo de cooperación interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes entre los ministerios públicos ibero americanos AIAMP**. 2017.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE VENEZUELA. Insight Crime. **Aumentan casos de migrantes venezolanos victimas de trata em colombia**. 2018. Acesso em: 18 jun. 2019. Disponível em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aumentan-casos-de-migrantes-venezolanos-victimas-de-trata-en-colombia/>>

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR]. **Operational Portal: Refugee Situations**. 2019. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>> Acesso em: 20 nov. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME [UNODC]. **Global report on trafficking in persons**: 2016. 16 ed. NY: United Nations Publication, 2016. 126 p.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME [UNODC]. **Model Law against Trafficking in Persons**. Acesso em: 18 jun. 2019. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/model-law-against-trafficking-persons\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/model-law-against-trafficking-persons_en)>

VENTURA, Deisy et. al . Consultor Jurídico. **Opinião: Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem***. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>