

**TRÁFICO DE MULHERES PARA EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL:
EFETIVIDADE SELETIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A
PERSPECTIVA DE GÊNERO E RAÇA**

**TRAFFICKING IN WOMEN FOR SEXUAL EXPLOITATION IN BRAZIL:
THE SELECTIVE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES THROUGH
THE LENS OF GENDER AND RACE**

Raquel Pereira Oliveira¹

Vitor Hugo Souza Moraes²

Resumo: O tráfico de pessoas constitui grave violação dos direitos humanos e figura entre os crimes mais lucrativos do mundo, com elevada subnotificação que reduz a capacidade de resposta dos órgãos de prevenção e repressão. Pretende-se analisar a efetividade das políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico de mulheres para exploração sexual, nas dimensões de prevenção, identificação, repressão e proteção, sob a perspectiva de gênero e raça. Adota-se pesquisa quali-quantitativa, de caráter exploratório-descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica e na análise de dados oficiais divulgados pelo poder público, com recorte de 2021 a 2024. Como resultado, constata-se que a efetividade é parcial e seletiva; o aparato mostra-se mais ativo na investigação e mais frágil na persecução penal, com forte atrito entre inquéritos e condenações, defasagem no enfrentamento da exploração on-line e sobrerrepresentação de mulheres negras e pardas, que somaram 80% das vítimas em 2024. Conclui-se que a sofisticação das organizações criminosas e as fragilidades estruturais do Estado comprometem a plena efetividade da política e recomendam a padronização dos dados por sexo e raça, o fortalecimento da prevenção estrutural e a ampliação dos

1 Centro Universitário Santa Terezinha CEST

2 Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL)

recursos institucionais.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Interseccionalidade. Feminização da pobreza. Vitimologia crítica. Enfrentamento ao tráfico.

Abstract: Human trafficking constitutes a serious violation of human rights and ranks among the most profitable crimes in the world, marked by high levels of underreporting that reduce the response capacity of prevention and law-enforcement agencies. This study aims to analyze the effectiveness of Brazilian public policies to combat the trafficking of women for sexual exploitation, considering the dimensions of prevention, identification, repression, and protection, from the perspective of gender and race. It adopts a mixed-methods, exploratory-descriptive research design, grounded in a literature review and in the analysis of official data released by public authorities, covering the period from 2021 to 2024. The findings indicate that effectiveness is partial and selective: the institutional apparatus appears more active in investigation and weaker in criminal prosecution, with significant attrition between police inquiries and convictions, a lag in addressing online exploitation, and the overrepresentation of Black and brown women, who accounted for 80% of victims in 2024. The study concludes that the sophistication of criminal organizations and the structural weaknesses of the State compromise the full effectiveness of the policy and point to the need for standardizing data by sex and race, strengthening structural prevention, and expanding institutional resources.

Keywords: Human trafficking. Intersectionality. Feminization of poverty. Critical victimology. Anti-trafficking efforts.

INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas constitui grave violação dos direitos humanos e figura entre os crimes

mais lucrativos do mundo, atrás apenas do tráfico de drogas e de armas. A Organização Internacional do Trabalho estimou que o trabalho forçado, do qual a exploração sexual é parcela expressiva, gera cerca de 150 bilhões de dólares anuais em lucros ilícitos, dois terços dos quais provenientes da exploração sexual (OIT, 2014). Barros (2013) descreve o fenômeno como atentado contra a humanidade, na medida em que restringe a liberdade de locomoção, viola a integridade e afronta a dignidade da vítima.

Em termos legais, a conduta consiste em aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso³. O desenvolvimento social e tecnológico acompanhou a evolução do delito, que assumiu escala global e formas mais sofisticadas, a ponto de a exploração não depender, necessariamente, de deslocamento físico da vítima.

Este artigo examina, a partir de dados oficiais divulgados pelo poder público, em que medida as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas têm alcançado sua finalidade, considerando os dispositivos legais que orientam a prevenção, a repressão e a proteção. A observação desses dados permite identificar padrões recorrentes de atuação criminosa e avaliar o desempenho dos órgãos competentes dentro de suas limitações normativas e estruturais.

O recorte sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual exige uma posição teórica explícita. Toma-se aqui o gênero como categoria estruturante, e não como simples atributo das vítimas, na linha da tradição feminista que compreende a violência sexual como expressão de relações desiguais de poder (Safioti, 2004). A essa lente soma-se a interseccionalidade, que descreve o modo como gênero, raça, classe e condição migratória se cruzam e produzem posições de vulnerabilidade não redutíveis à soma de desvantagens isoladas (Crenshaw, 2002). Distingue-se, ainda, o tráfico para exploração sexual, marcado por fraude, coação ou abuso de vulnerabilidade, do trabalho sexual autônomo, distinção necessária para evitar que a política de enfrentamento se converta em controle moral da sexualidade ou da mobilidade das mulheres (Piscitelli, 2013).

Diante desse cenário, indaga-se: em que medida as políticas públicas brasileiras de enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual têm se mostrado efetivas nas

3 No direito interno, a definição corresponde ao tipo penal do art. 149-A do Código Penal, incluído pela Lei nº 13.344/2016.

dimensões de prevenção, identificação, repressão e proteção das vítimas? Parte-se da hipótese de que tais políticas alcançam efetividade apenas parcial e, sobretudo, seletiva: o aparato estatal mostra-se mais ativo no polo investigativo e simbólico e mais frágil justamente onde gênero, raça e pobreza se cruzam, o que limita o alcance preventivo da política e tende a reproduzir as desigualdades que produzem a própria vulnerabilidade.

O objetivo geral consiste em analisar a efetividade da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, com recorte no tráfico de mulheres para exploração sexual. Como objetivos específicos, busca-se: (i) caracterizar a dinâmica contemporânea do crime no país; (ii) identificar os instrumentos normativos e o arranjo institucional de enfrentamento; (iii) avaliar, a partir de dados oficiais, os resultados e as lacunas da atuação estatal entre 2021 e 2024; e (iv) interpretar esses resultados à luz das categorias de gênero e de interseccionalidade.

A produção brasileira sobre o tema concentra-se na análise dogmática do tipo penal e na descrição das rotas e dos perfis das vítimas. Permanece pouco explorada, contudo, a leitura da efetividade da política pública pela chave de gênero e raça, bem como a crítica da própria arquitetura de produção de dados sobre o fenômeno. É nesse espaço que este trabalho pretende contribuir, ao demonstrar que a efetividade estatal se distribui de forma desigual entre as dimensões da política e entre os grupos sociais atingidos, e ao evidenciar como a fragmentação e a baixa padronização dos registros oficiais por sexo e raça dificultam o próprio diagnóstico do problema.

Quanto ao percurso metodológico, a pesquisa é de abordagem quali-quantitativa e caráter exploratório-descritivo. Procedeu-se à revisão bibliográfica sobre tráfico de pessoas, vitimologia, gênero e direitos humanos e à análise documental de dados secundários extraídos dos relatórios oficiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública e de fontes correlatas, no recorte de 2021 a 2024. Os dados foram organizados segundo quatro planos de efetividade, a saber, preventiva, de identificação, repressiva e protetiva, e interpretados à luz do marco normativo nacional e internacional e das categorias de gênero e interseccionalidade. Reconhecem-se, como limites, a dependência de fontes secundárias, a subnotificação característica do fenômeno e a heterogeneidade dos critérios de

coleta entre os sistemas consultados, o que recomenda cautela na comparação direta entre as séries.

Para tanto, o trabalho organiza-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira examina o contexto contemporâneo do tráfico de mulheres para exploração sexual e seus determinantes de gênero, raça e classe; a segunda apresenta os marcos normativos e o arranjo institucional de enfrentamento; a terceira analisa a efetividade, os resultados e as lacunas da política brasileira no período.

CONTEXTO CONTEMPORÂNEO DO TRÁFICO DE MULHERES PARA EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL

A globalização e a difusão da internet transformaram as rotinas sociais e, ao mesmo tempo, ofereceram novas ferramentas às organizações criminosas, que passaram a explorar a rede em diferentes etapas do tráfico, do aliciamento à divulgação dos serviços e à própria exploração virtual das vítimas.

O Relatório nacional sobre tráfico de pessoas referente a 2021 a 2023 registra que a tecnologia fortalece a atividade criminosa de múltiplas formas: comunicação instantânea entre os agentes, monitoramento das vítimas por aplicativos de geolocalização e facilitação das transações econômicas (Brasil, 2023). O documento menciona o caso de vítimas oriundas do Camboja, fotografadas pelos pés como forma de controle. O uso de criptomoedas amplia a margem de lucro e dificulta as investigações, ao passo que plataformas como WhatsApp e Facebook são empregadas na divulgação dos serviços e a dark web⁴ na manutenção do anonimato. Em conjunto, esses recursos viabilizam a consumação delitiva de modo mais eficiente, ágil e amplo.

Com o avanço tecnológico, a exploração sexual deixou de exigir a presença física da vítima, passando a ocorrer também por meios virtuais. O relatório norte-americano *Trafficking in persons*

4 A dark web designa a camada da internet não indexada por mecanismos de busca convencionais, acessível apenas por softwares específicos e frequentemente associada ao anonimato de transações ilícitas.

report 2024 descreve a expansão dessa modalidade nos últimos anos (United States, 2024). Em entrevista ao programa Metrópole, um aliciador relatou o modo como recruta e transporta vítimas para a exploração sexual, sobretudo em garimpos⁵.

A captação recai majoritariamente sobre pessoas em situação de vulnerabilidade. Segundo o Relatório nacional de 2024, os perfis predominantes reúnem baixa escolaridade, condições socioeconômicas precárias, condição de migrante e pertencimento ao gênero feminino (Brasil, 2024). Esses fatores não atuam isoladamente, e sua combinação ajuda a explicar a concentração do crime em determinados territórios e grupos.

Dornelas e Ferreira (2023) demonstram que a geografia local influencia as rotas de saída das vítimas, com maior incidência nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. Vítimas do Nordeste, inclusive do Maranhão, na localidade de Lago da Pedra, foram levadas à Guiana mediante fraude, em todos os casos analisados, para exploração sexual em garimpos.

O grupo de migrantes merece destaque, por se encontrar distante do país de origem, da cultura e, muitas vezes, da rede familiar. Apesar de marcos como a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), tais pessoas permanecem especialmente expostas. O Relatório nacional referente a 2021 a 2023 aponta as venezuelanas como grupo particularmente vulnerável, observando que 45% dos migrantes venezuelanos são mulheres e que, durante a travessia por trochas⁶, muitas são forçadas a favores sexuais pelos trocheiros (Brasil, 2023). O Relatório de 2024 indica que as migrantes que solicitaram refúgio no país após situação de tráfico eram, majoritariamente, paraguaias (68,13%), bolivianas (23,08%), peruanas (3%) e argentinas (2%), além de outras nacionalidades que somaram 91 casos (Brasil, 2024).

Quanto aos canais de denúncia, o mesmo relatório aponta o Ligue 180 e o Disque 100 como os mais utilizados nos relatos de tráfico de mulheres para exploração sexual. Entre 2021 e 2023,

5 As entrevistas e reportagens citadas neste artigo são mobilizadas como material ilustrativo do modo de operação do crime, e não como fonte de dados estatísticos, cuja base é constituída pelos relatórios oficiais analisados na seção 4.

6 Trochas são trilhas clandestinas utilizadas na travessia irregular de fronteiras; trocheiros são os agentes que conduzem migrantes por essas rotas.

esses serviços registraram 316 casos envolvendo mulheres, equivalentes a 59% do total, e 99 casos envolvendo crianças do sexo feminino, correspondentes a 18% (Brasil, 2023).

Mota (2024) registra que mulheres e crianças do sexo feminino constituem o público-alvo da exploração sexual, somando 96% das vítimas em ações penais na última década. Em sentido convergente, o relatório do Observatório de Migrações Internacionais aponta que, das 714 vítimas identificadas, 92% eram brasileiras conduzidas ao mercado de prostituição no exterior, com maior incidência na Espanha, seguida de Portugal, Itália, Suíça e Suriname, além de fluxos relevantes para Estados Unidos, Guiana e Oriente Médio (CNJ, 2021).

Os relatórios de 2021 a 2023 e de 2024 revelam um padrão quanto ao perfil etário e racial das vítimas: adolescentes entre 13 e 17 anos e adultas a partir de 18 anos, com sobrerrepresentação de mulheres negras e pardas, que corresponderam a 80% dos casos em 2024 (Brasil, 2024)⁷. Esse dado é retomado e analisado na seção 4.

Relatos de redes de apoio e de vítimas ilustram a variação das preferências conforme a região de destino. Boggione, em entrevista ao podcast Inteligência Ltda (2025), observa que, em países como a Rússia, mulheres são tomadas por exploradores para fins de constituição forçada de família. É o caso da brasileira identificada como Angélica que, em entrevista ao programa Domingo Espetacular (2022), foi conduzida a Portugal sob influência de uma conhecida, mantida em relacionamento forçado e privada de seus ganhos.

A mesma fonte menciona o chamado tráfico de luxo, no Oriente Médio, voltado a mulheres jovens e socialmente reconhecidas. Em sentido semelhante, Dornelas e Ferreira (2023) relatam que mulheres das regiões Nordeste e Sul são frequentemente traficadas para Estados Unidos, Emirados Árabes e Europa, com destino à prostituição de luxo, sendo as vítimas sem histórico prévio de exploração as mais visadas economicamente.

A captação resulta de leitura comportamental, cultural, social e econômica conduzida pelas

⁷ As categorias raciais e estéticas descritas reproduzem a lógica de seleção operada pelas organizações criminosas, e não classificação adotada neste estudo. Os dados oficiais indicam sobrerrepresentação de mulheres negras e pardas entre as vítimas.

próprias organizações, que ajustam a abordagem ao contexto de cada pessoa. Essa seletividade aproxima o fenômeno do campo da vitimologia, ramo que estuda a posição da vítima diante do delito. A tradição vitimológica clássica, formulada por Mendelsohn, ordenava as vítimas em graus de participação no evento criminoso, da vítima inteiramente inocente àquela cuja conduta concorreria para o resultado (Pureza, 2026). Transposta sem mediação para o tráfico de mulheres, essa classificação produz efeito problemático, porque desloca para a vítima parcela da explicação de um crime cuja raiz está em estruturas de desigualdade.

Adota-se, por isso, a perspectiva da vitimologia crítica, que substitui a indagação sobre a participação da vítima pela investigação das condições que a tornam recrutável. Tais condições não se distribuem ao acaso. Crenshaw (2002) demonstrou que sistemas de discriminação não se somam de forma linear, mas se cruzam, de modo que a posição de uma mulher e pobre não equivale à adição das desvantagens de gênero, de raça e de classe, e sim a uma experiência específica de subordinação. É essa interseção que torna determinados corpos mais disponíveis ao recrutamento (Chai et al, 2023).

A dimensão econômica dessa vulnerabilidade tem nome na literatura: a feminização da pobreza, que concentra nas mulheres, em especial nas negras, os piores indicadores de renda, ocupação e proteção social. Sassen (2003) acrescenta que a globalização produziu contrageografias, circuitos transnacionais em que a sobrevivência de mulheres empobrecidas se conecta a mercados informais e ilícitos, entre os quais o do sexo. Nessa moldura, a migração feminina integra dinâmicas estruturais que as redes criminosas conhecem e exploram, e não apenas trajetórias individuais.

A essas determinações soma-se a estrutura patriarcal, que naturaliza a apropriação do corpo feminino e sustenta a demanda que move o mercado da exploração sexual (Safioti, 2004). Compreender o tráfico de mulheres exige, portanto, deslocar o foco da conduta da vítima para as relações de gênero, raça e classe que produzem tanto a oferta forçada quanto a demanda. Essa compreensão orienta a análise da efetividade desenvolvida adiante, ao indicar que uma política cega a esses marcadores tende a atuar sobre os efeitos, e não sobre as causas, do fenômeno.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS E ARRANJO INSTITUCIONAL DE ENFRENTAMENTO

No âmbito normativo, o principal marco orientador da prevenção e da repressão é o Decreto nº 5.017/2004, que promulgou o Protocolo de Palermo. O instrumento conceitua o tráfico de pessoas e estabelece meios de combate, organizando objetivos e procedimentos a serem adotados pelos Estados-partes, observada a ressalva do art. 15. Disciplina, ainda, a assistência às vítimas, da acolhida à repatriação (arts. 6 a 8), e considera crianças as pessoas menores de 18 anos (art. 3).

A partir da incorporação do Protocolo ao ordenamento brasileiro, editou-se a Lei nº 13.344/2016, que trata da prevenção e da repressão ao tráfico de pessoas e disciplina o enfrentamento (art. 3), a prevenção (arts. 4 e 15), a repressão (art. 5) e a proteção das vítimas (art. 6).

A atuação estatal observa, igualmente, os princípios da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, relativos à integridade pessoal, à vedação da escravidão e à liberdade pessoal (arts. 5, 6 e 7), e os da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No plano interno, sobressaem os fundamentos da Constituição de 1988, em especial a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os direitos fundamentais (art. 5º) e os direitos sociais (arts. 6º a 8º). Como observa Ramos (2023), a proteção contra o tráfico de pessoas situa-se no núcleo da tutela internacional dos direitos humanos, o que reforça a responsabilidade do Estado na efetivação desses compromissos.

Esse arcabouço estrutura-se em torno de três eixos consagrados no plano internacional: prevenção, proteção e persecução. Convém registrar, desde já, uma tensão que a análise empírica confirmará: a ênfase recai com frequência sobre a persecução penal, ao passo que a prevenção, quando dissociada do enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e classe, tende a ocupar posição secundária na alocação de recursos.

Com base nesse arcabouço, constituem-se órgãos, entidades, organizações da sociedade civil e programas de prevenção e repressão. Antes de examinar tais órgãos, cumpre registrar a participação do Brasil na Aliança 8.7.

A Aliança 8.7 reúne governos, organismos internacionais e os setores privado e cívico, com o objetivo de acelerar a erradicação do trabalho forçado, do trabalho infantil, da escravidão moderna e do tráfico de pessoas, em conformidade com a Agenda 2030. Reconhecido como país pioneiro em 2024, o Brasil assumiu o compromisso de adotar abordagens coordenadas, com intensificação da legislação e da fiscalização, integração das políticas públicas nas três esferas federativas, ampliação do diálogo com o setor produtivo e com a sociedade civil e compartilhamento de boas práticas. O Quadro 1 sintetiza esses compromissos e o panorama global.

Quadro 1 – Compromissos do Brasil como país pioneiro na Aliança 8.7 e panorama global

| Dimensão | Compromissos do Brasil (país pioneiro) | Dados globais (OIT/UNICEF, 2021) |
|--------------------------|---|--|
| Trabalho infantil | IV Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil; fluxos nacionais de atendimento; campanhas de conscientização | 160 milhões de crianças em situação de trabalho infantil no mundo |
| Trabalho forçado | Reforço da fiscalização com Grupos Especiais de Fiscalização Móvel; fortalecimento do Pacto Federativo pela Erradicação do Trabalho Escravo | 28 milhões de pessoas em trabalho forçado |
| Tráfico de pessoas | Integração de políticas públicas e cooperação internacional; atendimento especializado às vítimas | Milhões em risco, sobretudo mulheres e crianças, em contextos de exploração sexual e laboral |
| Escravidão moderna | Expansão de políticas de proteção social e assistência às vítimas; monitoramento contínuo com relatórios periódicos | 50 milhões de pessoas em escravidão moderna |
| Governança e coordenação | Mecanismos interinstitucionais; relatórios periódicos à Aliança 8.7; participação em fóruns internacionais | Ausência de coordenação entre países e de adesão universal às convenções |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base nos dados da OIT/UNICEF (2021) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

No âmbito institucional, destaca-se o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), cujo objetivo principal é propor estratégias e acompanhar a tramitação de projetos legislativos pertinentes, entre outras atribuições previstas no art. 2 da Portaria MJSP nº 959/2025. O comitê reúne representantes de diferentes esferas governamentais e da sociedade civil

para deliberar diretrizes nacionais e subsidiar a elaboração e o monitoramento dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Em síntese, o CONATRAP exerce papel articulador e propositivo, voltado ao cumprimento da legislação e dos demais instrumentos de combate, com a participação ativa de seus membros e convidados permanentes (art. 3 da Portaria MJSP nº 959/2025). O Quadro 2 apresenta os principais órgãos e instâncias envolvidos, com suas funções e âmbitos de atuação.

Quadro 2 – Órgãos e instâncias de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: função principal e atuação específica

| Órgão / instância | Função principal | Atuação específica |
|--|---------------------------|---|
| Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) | Coordenação nacional | Formula políticas, articula estados e municípios e supervisiona o CONATRAP |
| SENAJUS / Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas | Gestão técnica | Implementa planos nacionais, monitora ações e promove capacitação |
| CONATRAP | Instância colegiada | Propõe e acompanha políticas; reúne ministérios, PF, PRF, AGU e sociedade civil |
| Polícia Federal (PF) | Investigação e repressão | Desarticula redes, coopera internacionalmente e conduz operações especiais |
| Polícia Rodoviária Federal (PRF) | Fiscalização em rodovias | Identifica vítimas em deslocamento e participa de campanhas e operações conjuntas |
| Ministério Público Federal (MPF) | Atuação judicial | Processa organizações criminosas e promove ações penais |
| Ministério Público do Trabalho (MPT) | Defesa trabalhista | Combate a exploração laboral e o tráfico para trabalho escravo |
| Defensoria Pública da União (DPU) | Assistência jurídica | Garante defesa e orientação às vítimas, sobretudo migrantes |
| Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP) | Estrutura descentralizada | Articulam políticas locais e oferecem suporte às vítimas nos estados |
| Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM) | Acolhimento em fronteiras | Orientam e encaminham vítimas em aeroportos e áreas de fronteira |
| Organismos internacionais (ex.: UNODC) | Cooperação técnica | Apoiam capacitação, monitoramento e integração internacional |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base na Lei nº 13.344/2016 e no Relatório nacional sobre

tráfico de pessoas (MJSP).

Outros órgãos, embora não relacionados no Quadro 2, integram o CONATRAP e atuam de forma direta ou indireta. É o caso do Ministério da Cidadania, que compartilha dados do Sistema Único de Assistência Social referentes ao tráfico de pessoas, e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que, embora não disponha de programas voltados especificamente ao tema, promoveu ações diversas, conforme as atas das reuniões ordinárias do CONATRAP entre 2020 e 2025. Cada órgão desempenha papel relevante no combate ao crime, dentro de suas atribuições.

EFETIVIDADE, RESULTADOS E LACUNAS DA POLÍTICA BRASILEIRA

Examinada a moldura normativa e institucional, passa-se à análise da efetividade prática dos meios empregados, com ênfase no tráfico de mulheres e crianças para exploração sexual. A análise fundamenta-se no Relatório nacional sobre tráfico de pessoas referente a 2021 a 2023, que disponibilizou, em formato interativo, dados compilados pelas instituições vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública entre 2017 e 2024 (BRASIL, 2023).

Para os fins deste estudo, a efetividade é compreendida em quatro planos articulados, cada um com critério próprio de aferição. A efetividade preventiva mede-se pela capacidade de evitar a ocorrência do crime e de atuar sobre seus determinantes; a efetividade de identificação, pela aptidão dos órgãos para reconhecer vítimas e situações de tráfico; a efetividade repressiva, pela conversão de investigações em persecução e responsabilização dos autores; e a efetividade protetiva, pela assistência e reintegração das vítimas. A leitura desses planos não se limita aos totais, mas observa a distribuição dos resultados por sexo, raça, território e etapa do fluxo, de modo a verificar a hipótese da efetividade seletiva.

Os dados provêm de canais oficiais de denúncia, como o Disque 100, a SaferNet Brasil, o Ligue 180, o Comunica Crimes, o sistema IPÊ e o MJSP Pardal, com predominância do Disque 100

e da SaferNet. No Disque 100, vinculado à área de direitos humanos, registraram-se 106 casos em 2021, 140 em 2022 e 168 em 2023, com queda para 69 casos em 2024. Esse último número deve ser lido com cautela, uma vez que o relatório referente a 2024 reflete dados ainda em consolidação, o que desaconselha interpretá-lo como redução efetiva da incidência.

A desagregação por ano revela oscilação expressiva na participação do público feminino e do grupo de crianças e adolescentes, conforme o Quadro 3. Mais do que a variação em si, chama atenção a instabilidade dos próprios percentuais, que sugere ausência de critério uniforme de registro entre os anos.

Quadro 3 – Denúncias de tráfico de pessoas no Disque 100: percentual de público feminino e de crianças/adolescentes (2021–2023)

| Ano | % público feminino | % crianças/adolescentes |
|------|--------------------|-------------------------|
| 2021 | 36,79% | 72,64% |
| 2022 | 8,57% | 35% |
| 2023 | 14,47% | 22,64% |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base no Relatório nacional sobre tráfico de pessoas – dados 2021 a 2023 (BRASIL, 2023).

Ao longo dos sistemas consultados, a participação feminina registrada varia de forma acentuada: 66,39% nas notificações do SUS, 41,27% nos atendimentos consulares, 22,46% nos pedidos de autorização de residência e 15,83% nos procedimentos de assistência jurídica. T tamanha dispersão dificilmente reflete apenas a realidade do fenômeno e aponta, sobretudo, para uma arquitetura de coleta fragmentada e pouco padronizada quanto a sexo e raça. A consequência é direta: a subnotificação deixa de ser apenas efeito da clandestinidade do crime e passa a decorrer, também, da própria forma como o Estado organiza seus registros.

A SaferNet Brasil, responsável por denúncias de crimes cibernéticos, evidencia a sofisticação crescente do delito. Foram 326 casos em 2021, 1.194 em 2022, 819 em 2023 e 972 em 2024. Os casos relacionados a domínios de sites somaram 77, 157, 170 e 193, e os IPs distintos identificados, 93, 181,

197 e 233 (Quadro 4).

Quadro 4 – Denúncias registradas pela SaferNet Brasil: casos totais, casos relacionados a sites e IPs distintos (2021–2024)

| Ano | Casos totais | Casos relacionados a sites | IPs distintos |
|------|--------------|----------------------------|---------------|
| 2021 | 326 | 77 | 93 |
| 2022 | 1.194 | 157 | 181 |
| 2023 | 819 | 170 | 197 |
| 2024 | 972 | 193 | 233 |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base nos dados da SaferNet Brasil (BRASIL, 2023).

O relatório apresenta, ainda, o comparativo entre páginas envolvidas e removidas (Quadro 5). A leitura das taxas de remoção é reveladora: de 67,8% em 2021, a remoção subiu a 86,5% em 2022 e recuou para 66,7% em 2023 e 65,7% em 2024. Enquanto o volume de páginas envolvidas quase quadruplicou no período, a capacidade proporcional de removê-las regrediu em relação ao pico de 2022.

Quadro 5 – Páginas envolvidas e removidas a partir das denúncias à SaferNet Brasil (2021–2024)

| Ano | Páginas envolvidas | Páginas removidas |
|------|--------------------|-------------------|
| 2021 | 115 | 78 |
| 2022 | 312 | 270 |
| 2023 | 360 | 240 |
| 2024 | 423 | 278 |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base nos dados da SaferNet Brasil (BRASIL, 2023).

Os números confirmam que as organizações recorrem a meios cada vez mais sofisticados, capazes de dificultar a atuação dos órgãos de repressão. No campo digital, evidencia-se uma assimetria persistente: o Estado não acompanha a velocidade e o anonimato das redes, o que reforça a necessidade de investimento em inteligência digital e perícia cibernética. A exploração sexual on-line desloca o crime para um terreno em que a vítima pode ser explorada à distância, e exige resposta estatal de

natureza igualmente tecnológica.

No campo da repressão, a Polícia Federal instaurou 104 inquéritos em 2021, 73 em 2022, 103 em 2023 e 149 em 2024. Os inquéritos com finalidade de exploração sexual foram 18, 14, 19 e 47; as vítimas identificadas, 29, 45, 19 e 34; e os indiciamentos, 59, 20, 75 e 33. O crescimento do número de inquéritos, sobretudo em 2024, indica maior mobilização investigativa.

Foram deflagradas 60 operações no período, sendo 49 em âmbito nacional (81,67%) e 11 em âmbito internacional (18,33%), distribuídas em 12, 8, 11 e 20 entre 2021 e 2024. Por região, concentraram-se no Sudeste (21 operações, 35%), seguido do Sul e do Norte (9 cada, 15%), do Nordeste (6, 10%) e do Centro-Oeste (4, 6,67%), além de 11 operações em regiões múltiplas.

A distribuição territorial das operações contrasta com a geografia das vítimas. Embora os relatórios apontem o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste como regiões de origem e as áreas de fronteira como pontos críticos, a maior parte das operações concentra-se no Sudeste. Esse descompasso sugere que a resposta repressiva acompanha a capacidade instalada dos órgãos, e não necessariamente a localização da vulnerabilidade, o que expõe lacuna preventiva justamente nas regiões mais pobres.

No mapeamento das rodovias federais, realizaram-se 13 operações em 2021, 3 em 2022, 5 em 2023 e 4 em 2024. Os pontos vulneráveis identificados passaram de 9.653, em 2021, para 17.687, em 2024, e as vítimas identificadas em rodovias subiram de 12, em 2021, para 201, em 2024, com maior incidência em Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina. O avanço da Polícia Rodoviária Federal demonstra que, onde há investimento em fiscalização, os resultados aparecem.

Os dados evidenciam, porém, a insuficiência de suporte aos órgãos, que enfrentam, além de desafios regionais, limitações estruturais, como a falta de equipamentos e o baixo efetivo. Ainda assim, observa-se preocupação preventiva: a Academia Nacional de Polícia, em conjunto com a Polícia Federal, oferece curso de prevenção e combate ao tráfico de pessoas à sociedade civil, por meio da plataforma ANP Cidadã.

A análise do fluxo da persecução penal revela o ponto mais frágil da política. Entre a investigação e a responsabilização, observa-se atrito acentuado. Dos inquéritos remetidos para fins

de persecução, apenas pequena fração converteu-se em procedimentos efetivamente instaurados, a saber, 5 em 2021, 9 em 2022, 21 em 2023 e 40 em 2024. As ações penais, por sua vez, recuaram de 46 em 2021 para 13 em 2024, e os Acordos de Não Persecução Penal somaram 2, 2, 5 e 1 no período. O Quadro 6 sintetiza esse afunilamento.

Quadro 6 – Funil da persecução penal no enfrentamento ao tráfico de pessoas (Polícia Federal e Ministério Público, 2021–2024)

| Etapa | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------|------|------|------|
| Inquéritos instaurados (PF) | 104 | 73 | 103 | 149 |
| Inquéritos com finalidade de exploração sexual | 18 | 14 | 19 | 47 |
| Indiciamentos | 59 | 20 | 75 | 33 |
| Procedimentos instaurados (MP) | 5 | 9 | 21 | 40 |
| Ações penais | 46 | 14 | 16 | 13 |
| Acordos de Não Persecução Penal | 2 | 2 | 5 | 1 |

Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base no Relatório nacional sobre tráfico de pessoas (BRASIL, 2023; 2024).

A comparação entre etapas exige cautela, pois envolve instituições distintas e possíveis defasagens temporais entre a abertura do inquérito e o ajuizamento da ação⁸. Ainda assim, a direção é inequívoca: a capacidade investigativa amplia-se, enquanto a persecução e o julgamento não a acompanham. A repressão revela-se, assim, o plano mais fragilizado, em razão da morosidade processual e da limitação de recursos humanos e materiais.

A responsabilização pode ser aferida, ainda, pelos dados da justiça. Na esfera estadual, houve 104 processos novos em primeiro grau em 2023 e 112 em 2024; os julgados em primeiro e segundo graus foram 66 e 64, e os processos com finalidade de exploração sexual corresponderam a 107 (49,84%) em primeiro grau e a 49 (37,69%) em segundo. Na esfera federal, os processos novos em primeiro grau foram 47 em 2023 e 38 em 2024, e os julgados, 16 e 31, com 23 (27,06%) e 11 (23,4%)

8 A comparação entre etapas do fluxo penal envolve órgãos distintos (Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário) e diferentes marcos temporais, o que recomenda lê-la como indicação de tendência, e não como razão aritmética exata entre as fases.

relativos à exploração sexual. Confirma-se que o processo investigativo apresenta maior celeridade do que a fase judicial.

Quanto à cooperação jurídica internacional, o Brasil atuou de forma ativa, solicitando cooperação sobretudo à Espanha (21 pedidos), aos Estados Unidos (12) e à França (10), e, de forma passiva, recebeu pedidos principalmente de Portugal (14), Paraguai (13) e Bolívia (6). Os pedidos somaram 25 em 2021, 25 em 2022, 17 em 2023 e 8 em 2024, totalizando 100 formulados (58,48%) e 71 recebidos (41,52%).

A assistência às vítimas constitui uma das bases do enfrentamento. No plano internacional, exerce-se por embaixadas e postos consulares, com registros expressivos nas Filipinas (20 casos), no Laos (11) e no Camboja (7), com público feminino de 41,27% nos casos relacionados à exploração sexual. No plano nacional, a rede integra a assistência social, a notificação pelo Sistema Único de Saúde, a autorização de residência a migrantes e a assistência jurídica.

Pelo Registro Mensal de Atendimentos da assistência social, contabilizaram-se 548 casos em 2021, 588 em 2022, 468 em 2023 e 362 em 2024, com maior recorrência na faixa de 18 a 59 anos e nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Alagoas. As notificações pelo SUS somaram 168, 169, 449 e 304 casos, com público feminino de 66,39% e predominância de pessoas pardas, brancas e negras. As autorizações de residência a migrantes vítimas de tráfico passaram de 16, em 2021, para 91, em 2024, com maior recorrência entre nacionais do Paraguai, da Bolívia e das Filipinas.

Desse conjunto extrai-se um duplo movimento. Amplia-se o aparato de assistência, sobretudo a proteção jurídica a migrantes, no que se observa maior efetividade da Lei de Migração, em especial quando associada à atuação da Defensoria Pública da União. Ao mesmo tempo, o incremento dos casos em âmbito nacional indica que a expansão do atendimento não tem sido acompanhada de redução proporcional da incidência. A proteção opera, portanto, predominantemente a jusante, sobre vítimas já exploradas, ao passo que a prevenção estrutural, a montante, permanece insuficiente. Essa configuração é coerente com a hipótese da efetividade seletiva.

A leitura por raça confirma o caráter seletivo da vulnerabilidade. Em 2024, mulheres negras

e pardas corresponderam a 80% das vítimas (Brasil, 2024), proporção cerca de 1,4 vez superior à participação de pretos e pardos na população brasileira, estimada em 55,5% pelo Censo de 2022 (IBGE, 2023). A comparação tem caráter indicativo, pois os dois conjuntos adotam bases distintas, mas a direção é consistente e dialoga com a literatura sobre interseccionalidade e feminização da pobreza: a sobreposição de gênero, raça e classe não apenas descreve quem são as vítimas, como antecede e condiciona a exposição ao crime. Uma política que não enfrente essa sobreposição atua sobre sintomas.

Em síntese, os dados indicam que o Brasil tem atuado no cumprimento do compromisso assumido perante a Aliança 8.7, com avanços na investigação, na fiscalização de rodovias e na proteção jurídica a migrantes. A efetividade, contudo, distribui-se de forma desigual: é mais expressiva nos planos investigativo e simbólico e mais frágil na persecução, na prevenção estrutural e no alcance dos grupos mais vulneráveis.

CONCLUSÃO

Este trabalho analisou a efetividade da política brasileira de enfrentamento ao tráfico de mulheres para exploração sexual e confirmou a hipótese de efetividade parcial e seletiva. A expansão dos inquéritos instaurados pela Polícia Federal, que alcançaram 149 em 2024, não foi acompanhada por crescimento proporcional das ações penais e dos processos julgados, o que revela atrito estrutural entre investigação e responsabilização. A repressão mostra-se o plano mais frágil, em razão da morosidade processual e da limitação de recursos.

Os achados sustentam a noção de uma efetividade seletiva, entendida como a distribuição desigual da capacidade estatal entre as dimensões da política e entre os grupos sociais atingidos. Três resultados a evidenciam. O primeiro é a assimetria tecnológica: enquanto o volume de denúncias de crimes cibernéticos cresceu e o número de páginas envolvidas quase quadruplicou, a capacidade proporcional de removê-las recuou, o que confirma a defasagem do Estado no ambiente digital.

O segundo é a seletividade de gênero e raça: mulheres negras e pardas concentraram 80% das vítimas em 2024, em sobreposição que remete ao racismo estrutural e à feminização da pobreza. O terceiro é o caráter reativo da proteção: os avanços da Lei de Migração ampliaram a assistência a vítimas estrangeiras, sobretudo paraguaias, bolivianas e filipinas, sem que a prevenção estrutural acompanhasse esse movimento.

A pesquisa pode contribuir com as instituições ao reunir evidências que recomendam medidas concretas. A primeira é a padronização da coleta de dados por sexo e raça entre os sistemas do SUAS, do SUS, da Polícia Federal e do Judiciário, condição para reduzir a subnotificação e qualificar o diagnóstico. A segunda é o fortalecimento dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, com maior articulação do CONATRAP. A terceira é a prioridade à prevenção estrutural dirigida à feminização da pobreza e à proteção das mulheres migrantes, acompanhada de investimento em perícia e inteligência cibernética. Para a sociedade, o impacto potencial reside na conversão de estatísticas em políticas capazes de proteger as vítimas e tornar a repressão mais eficaz.

Reconhecem-se como limitações a dependência de dados secundários, a subnotificação inerente ao fenômeno e a heterogeneidade dos registros, que tendem a reduzir sua real dimensão. Pesquisas futuras enfrentarão obstáculos como o acesso restrito a dados sigilosos e a dificuldade de acompanhar rotas internas em regiões de fronteira. Ainda assim, a agenda pode incluir o estudo do impacto da Lei de Migração na proteção de mulheres venezuelanas, grupo de vulnerabilidade extrema, e a análise da cooperação internacional com os países da Península Ibérica, que seguem como principais destinos da exploração sexual.

Ao ser reconhecido como país pioneiro na Aliança 8.7 em 2024, o Brasil assumiu compromisso ético e político de converter seu aparato normativo em investimento real. Honrar esse status implica priorizar a dignidade das mulheres mais atingidas, o que situa o enfrentamento ao tráfico de pessoas para além da resposta criminal, no terreno da justiça social e dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BARROS, Rinaldo Aparecido. Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

BOGGIONE, Danny. Como funciona o tráfico humano. [Entrevista cedida a] Rogério Vilela. Inteligência Ltda [podcast], São Paulo, jul. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: relatório de monitoramento. Brasília: MJSP, 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados de 2021 a 2023. Brasília: MJSP, 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados de 2024. Brasília: MJSP, 2024.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Brasília: MJ, 2008.

CHAI, Cássius Guimarães; MORAES, Vitor Hugo Souza; SOUSA, Karine Sandes de; RAMOS, Fernanda Franklin da Costa. Interseccionalidades da escravidão contemporânea da mulher negra à

luz do pensamento decolonial: trabalho, determinantes e desigualdades sociais. Cadernos EBAPE. BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 21, n. 3, p. e2022–0068, 2023. DOI: 10.1590/1679-395120220068. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/88071>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório do Observatório de Migrações Internacionais (OMI). Brasília: CNJ, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DORNELAS, Luciano Ferreira; FERREIRA, Fernanda Busanello. Diferentes rotas internacionais do tráfico de pessoas a partir do Brasil. Humanidades & Inovação, Palmas, v. 10, n. 8, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2022: cor ou raça – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (org.). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (PESTRAF): relatório nacional. Brasília: CECRIA, 2002.

MOTA, Marcos Antônio de Souza. Tráfico humano para fins de exploração sexual no Brasil. Revista FT, Rio de Janeiro, v. 29, ed. 14, nov. 2024.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral nº 38 (2020): sobre o tráfico de mulheres e meninas no contexto da migração global. Genebra: ONU, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de Palermo: Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças. Palermo, 2000.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Profits and poverty: the economics of forced labour. Genebra: OIT, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). San José, 1969.

PISCITELLI, Adriana. Trânsitos: brasileiras nos mercados transnacionais do sexo. Rio de Janeiro: EdUERJ; Garamond, 2013.

PUREZA, Diego. Manual de criminologia. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2026.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Gênero, patriarcado, violência. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SASSEN, Saskia. Contrageografias da globalização: gênero e cidadania nos circuitos transfronteiriços. São Paulo: Brasiliense, 2003.

SOUZA, Angélica. Conversa com vítima do tráfico humano. [Entrevista cedida a] Roberto Cabrini. Domingo Espetacular, São Paulo, maio 2022.

TRAFICANTE relata como alicia mulheres para o tráfico humano. Metrópole, ago. 2021.

UNITED STATES. Department of State. Trafficking in persons report 2024. Washington, DC: U.S. Department of State, 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global report on trafficking in persons 2024. Vienna: UNODC, 2024.