

A INSUFICIÊNCIA DAS AÇÕES BRASILEIRAS NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS

Cecília Bijos*

RESUMO: O tráfico de pessoas é uma violação dos direitos humanos fundamentais que tem crescido no mundo nos últimos anos. Com o propósito de combater esse ilícito, os Estados têm cooperado conjuntamente para criar instrumentos legais e políticas públicas destinados a erradicar o tráfico. A assinatura da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional tornou possível a implementação de medidas voltadas ao enfrentamento e ao combate desse fenômeno. Apresenta-se a evolução histórica das ações brasileiras contra o tráfico de pessoas à luz da Convenção de Palermo. Enfatiza-se as ações da sociedade civil e organizações não governamentais na contribuição e elaboração da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Através da análise dos instrumentos em pauta espera-se diagnosticar as causas e apresentar recomendações factíveis a soluções que venham beneficiar à população como um todo.

PALAVRAS-CHAVE: Tráfico de Pessoas. Convenção de Palermo. Globalização. Pluralismo. Políticas Públicas. Brasil.

ABSTRACT: Human trafficking is a violation of the fundamental human rights that has grown around the world in recent years. With the aim to fight this illegal, the States have cooperated together to create legal instruments and public policies to eradicate trafficking. Signing of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime made the implementation of measures to confront and combat this phenomenon possible. The historical development of the Brazilian government actions against trafficking in persons in accordance with the Palermo Convention was presented. The actions of civil society and non-governmental organizations are emphasized during the development and elaboration of the National Action Plan against Trafficking in Persons. Through the analysis of the mentioned instruments is expected to diagnose the causes and make recommendations of the possible solutions that will benefit the population as a whole.

KEY-WORDS: Trafficking in Persons. Palermo Convention. Globalization. Pluralism, Public Policies. Brazil.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Internacional Econômico e Tributário, Universidade Católica de Brasília.

SUMÁRIO

- 1. Protocolo de Palermo**
- 2. Tráfico de Pessoas no Brasil à Luz da Convenção de Palermo**
- 3. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**
- 4. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP**
- 5. Avanços e Recuos do Protocolo de Palermo**
- 6. Considerações Finais**
- 7. Referências**

1. Protocolo de Palermo

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 1999, um comitê intergovernamental, com o objetivo de elaborar uma convenção internacional contra a criminalidade organizada transnacional, que trate de todos os tipos relativos de tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças. Em dezembro de 2000, foi assinada, em Palermo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, na qual suplementa o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, que pode ser definido como:

O recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaças ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração. Exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição, ou outras formas

de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos.¹

O instrumento foi elaborado com a participação de representantes de 121 Estados, além de organismos internacionais e organizações não-governamentais. Além de apresentar definição do que é o tráfico de pessoas, o Protocolo estabeleceu que qualquer pessoa pode ser vítima do tráfico, apesar de o foco permanecer em mulheres e crianças. Como forma de avaliar o processo de adequação das legislações nacionais ao protocolo, um questionário foi distribuído à comunidade internacional em 2004. Apesar do resultado positivo, houve baixo índice de respostas (47% dos Estados-Parte). Porém, em julho de 2007, 114 países já haviam ratificado o Protocolo.

De acordo com as Nações Unidas, o Protocolo representa uma nova forma de ver a problemática do tráfico de pessoa, pois combina as tradicionais formas de controle para investigar e punir os criminosos com medidas para proteger as vítimas. Tentativas anteriores de lidar com o assunto, a partir de uma única perspectiva não foram bem-sucedidas, justamente por não terem esse caráter multidimensional que as Nações Unidas atribuem ao novo instrumento. Como exemplo, cita-se o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1904 e as Convenções Internacionais para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, de 1921 e para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, de 1933. Esses instrumentos, criados com o intuito de suprimir o tráfico de categorias específicas de pessoas, tiveram suas ações centradas,

¹ Artigo 3º, parágrafo A do **“Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças”**, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Nova Iorque, 2000.

primeiro, no repatriamento das vítimas, segundo na punição dos criminosos. Nesse sentido, faz-se referência à Convenção de 1921, que reitera a importância de punir os criminosos envolvidos no tráfico de pessoas. A preocupação com a prevenção e com a atenção às vítimas, no entanto, ainda não era foco de atenção por parte dos Estados.

De acordo com as Nações Unidas, o que se pretende é que o Protocolo sirva como modelo para legisladores nacionais na tipificação de condutas criminosas, na severidade da punição e na criação de medidas efetivas de combate e prevenção do tráfico de pessoas. Dessa maneira, uma harmonização das legislações permitiria um melhor enfrentamento ao fenômeno, facilitando a cooperação internacional.

A convenção reflete ainda a preocupação da comunidade internacional, já que o tráfico de pessoas somente perde, em lucros, para o tráfico de drogas e para o contrabando de armas. O fenômeno além de ser uma atividade lucrativa, é, segundo Moisés Naím², o que apresenta a mais alta taxa de crescimento no mundo. O desenvolvimento tecnológico expandiu o crime organizado transnacional nos mais diversos cantos do mundo, abarcando uma vasta gama de produtos inexistentes anteriormente, levando à minimização dos custos, tornando o negócio lucrativo.

A pauta da agenda brasileira não contemplava o tráfico de pessoas até 2000, quando organizações estratégicas da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), denunciaram a violência, o abuso e a exploração sexual comercial. Incluiu-se, também, o crime organizado, o tráfico de seres

² NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p.22.

humanos e a escravidão. Em decorrência da negligência das autoridades governamentais brasileiras, a OEA demandou ao Governo Federal uma Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf)³, cujos resultados evidenciaram a existência de lacunas nas políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A partir dessa constatação, o Brasil passou a reiterar, nos foros internacionais de que participa, seu total repúdio a todas as formas e manifestações de tráfico de seres humanos. No Plano Plurianual (PPA) vigente, de 2004 a 2007, foram introduzidas, pela primeira vez, duas ações específicas sobre o tráfico de pessoas. Em 2006, o Poder Executivo Federal aprovou a “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, pela publicação do Decreto nº 5.948/2006, o qual propõe o enfrentamento do tráfico de pessoas em vários planos, sendo, periodicamente, avaliadas e monitoradas as atividades do ciclo das políticas públicas. O modelo de ações públicas por trás da proposta de integração de esforços em torno do combate ao tráfico obriga incorporar o uso de indicadores de gestão, mas exige investimentos e energia no arranjo de espaços institucionais voltadas à coordenação dos esforços e à eficácia do trabalho em conjunto. Porém, para que isso aconteça, é necessária a cooperação interna dos órgãos públicos, assim como a participação da sociedade civil.

Há três tipos de políticas que devem ser consideradas quando se trata de tráfico de pessoas: políticas econômicas, políticas de migração e políticas de

³ PESTRAF: **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil**. Leal, Maria Lúcia (coord), 2001.

enfrentamento ao tráfico de pessoas, sendo a última dependente das restantes⁴. Tal tipificação acarreta a necessidade de a política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos ter um caráter multidisciplinar, cujas ações devem ser estabelecidas e executadas conjuntamente com diversos setores e sob vários aspectos. Uma política pública para o combate do fenômeno deve ter como estratégia fundamental – a articulação – entre as diferentes políticas e setores para implementar uma concepção multidimensional e intersetorial na esfera do público e dos movimentos sociais, o que certamente apressará os passos da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Com isso, o governo brasileiro passou a desenvolver uma série de projetos articulados junto com os governos estaduais, municipais e organismos internacionais para combater o problema. Em janeiro de 2008, foi aprovado o “Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” (PNETP)⁵, que entrou de forma definitiva na agenda do Governo. O Plano Nacional tem por objetivo prevenir e reprimir o crime, responsabilizar os autores e garantir atenção e suporte às vítimas, e deverá ser executado no prazo de dois anos.

Sob o ponto de vista legal, a legislação brasileira define o tráfico de seres humanos como sendo a promoção ou facilitação da entrada e saída de cidadãos do Território Nacional para fins de prostituição: artigo 231 do Código Penal Brasileiro, que trata do tráfico de mulheres, e artigos 83, 84, 85, 251 do Estatuto da Criança e do Adolescente, referentes ao tráfico de crianças e

⁴ HAZEU, Marcel. Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas? In: **Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n° 6.347, de 8 de janeiro de 2008.

adolescentes. Por sua vez, a sociedade brasileira, por meio do Senado Federal, vem atuando em diversas frentes, dentre essas a instalação no Congresso Nacional da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Exploração Sexual, que vem desvelando as diversas faces que o tráfico humano assume no território nacional. A Sociedade civil também se faz presente em trabalhos em prol dos direitos humanos, contribuindo sobremaneira para o delineamento do cenário brasileiro nesse campo. Pesquisa formalizada em 2002 pelo Centro de Referência, Estudos e Ações (Cecria) indica que, no Brasil, existem 241 rotas de tráfico envolvendo crianças, adolescentes e mulheres, sendo que 131 dessas interligam o Brasil ao exterior, com forte concentração na Região Norte.

2. Tráfico de Pessoas no Brasil à Luz da Convenção de Palermo

As raízes da escravidão contemporânea no Brasil devem ser buscadas no período que antecedeu à própria libertação dos escravos, em 1888. As elites rurais brasileiras foram muito cuidadosas no sentido de garantir que seus interesses sempre se mantivessem intocados. Já em 1850, prevendo a possibilidade de futura abolição, fizeram aprovar no parlamento a Chamada Lei das Terras, que impediu o acesso a terra por parte de qualquer cidadão, por quaisquer meios que não fosse o da compra. Dessa maneira, estaria garantido que os escravos, quando de sua provável futura libertação, jamais tivessem acesso a terra e se constituíssem em mercado de mão-de-obra disponível para ser explorada dentro dos usos e costumes das regiões agrárias brasileiras. Sabe-se que o padrão de exploração onde trabalhadores têm negados seus direitos tornou-se marca das relações laborais no campo ao longo do final do século XIX e todo século XX.

A conduta criminosa que submete trabalhadores à condição análoga a de escravos (art. 149 do Código Penal) é um fenômeno que acompanha a própria evolução da história brasileira. A partir da edição da chamada Lei Áurea, que produziu a libertação legal dos escravos, o que se viu ao longo dos anos foi que as condições de vida e trabalho daqueles cidadãos descendentes dos antigos escravos pouco mudou.

As raízes culturais do escravismo brasileiro, impregnadas no imaginário dos empregadores rurais, nunca foi totalmente superada. Mesmo após a garantia formal de igualdade de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais por intermédio da Constituição Federal de 1988, na prática se observa o total afastamento entre direito formal e relações cotidianas de trabalho. Presos a uma visão da escravidão legal brasileira, as instituições públicas responsáveis pelo combate à escravidão contemporânea, em especial o Poder Judiciário, têm tido dificuldades em implementar com eficácia ações de combate ao crime.

Diferentemente de trabalho escravo, categoria construída internamente e a partir das experiências e representações das próprias vítimas, tráfico de seres humanos é uma categoria nova, elaborada internacionalmente. Dado o seu aspecto multifacetado e transnacional, o combate ao tráfico de pessoas exige uma ação conjunta das políticas sociais brasileiras. Na última década, um esforço entre o Governo Federal e Estadual, em colaboração com entidades internacionais, sociedade civil e organismos internacionais procurou elaborar e colocar em prática medidas preventivas, repressivas e de atendimento à vítima. Ações de caráter internacional foram formuladas com o objetivo de analisar o crime internacionalmente, estreitando, assim, as relações entre países receptores e exportadores.

Em 1992, Gilberto Dimenstein, conhecido jornalista brasileiro, a partir de uma pesquisa feita pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), denunciou o problema da exploração comercial sexual de meninas, especialmente na Amazônia. Seu livro, intitulado *Meninas da Noite*, no entanto, não reconheceu a prostituição forçada de meninas-escravas como tráfico de pessoas. No mesmo ano, Americas Watch publicou seu relatório *A Batalha pela Terra no Brasil, Violência Rural Continua* (*The Struggle for Land in Brazil, Rural Violence Continues*), denunciando diversas fazendas pelo uso do trabalho forçado, fornecido pelos gatos ou contratantes que recrutam trabalhadores, geralmente com falsas promessas, para o desmatamento, especialmente na região sul do Pará. Esse relatório, em inglês, utilizou basicamente as informações da Comissão Pastoral da Terra (CPT), uma organização ligada a Conferência Nacional de Bispos do Brasil, formada em 1975 para o monitoramento de violações de direitos humanos no interior do país.

Três anos depois, em 1995, o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP) lançou a primeira campanha e pesquisa sobre tráfico de pessoas no Rio de Janeiro com o slogan, “Tráfico de Mulheres é Crime: um Sonho, um Passaporte, um Pesadelo”. Naquele momento, contudo, as agendas políticas dos governos no nível federal, estadual e local, assim como diversas ONGs, não estavam prontas para responder ao problema do tráfico de pessoas, apesar de já existir algum foco de trabalho acerca da exploração sexual comercial de crianças.

Diante da gravidade e do caráter global do crime organizado, somente uma legislação internacional sincronizada e somada a uma eficiente

cooperação pode ser eficaz nos âmbitos de prevenção e repressão dessa prática. A partir dessa constatação, houve a celebração de tratados e convenções, elaboração de diretivas, resoluções e recomendações, em que as mais importantes para o Brasil foram a Convenção nº 182 da OIT, a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo Adicional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, da ONU.

No que diz respeito à ratificação de tratados e convenções internacionais, existe a necessidade de pensar conjuntamente nas implicações que tal instrumento comporta. No caso da Convenção nº182 da OIT e do Protocolo de Palermo, a ratificação por parte do Brasil, respectivamente em 2000 e 2004, implicou em várias ações conjuntas, seja em âmbito governamental, seja na sociedade civil. Tais ações desenvolveram medidas no campo político, legislativo e de cooperação internacional, a fim de resolver efetivamente o combate ao tráfico de pessoas, especificamente de mulheres e crianças. Fica estritamente obrigatório, portanto, que um Estado-membro da OIT, que ratificou as suas convenções, garanta que as penalidades impostas por lei sejam adequadas e efetivamente aplicadas. Estas iniciativas são de extrema importância. Assim como pesquisas para compreender o problema, campanhas informativas, práticas de combate através de treinamento e sensibilização, modificações legislativas e maior castigo aos traficantes.

Faz-se necessário enfatizar que, nas Américas, o esforço para restabelecer e garantir os direitos das vítimas do tráfico para fins de exploração sexual teve início no ano de 1998, liderado pelo Instituto Internacional de Leis e Direito Humanos (IILDH), da Paul College, Estados Unidos. Em 2000, esse

Instituto conduziu uma ampla investigação sobre as dimensões sociais, políticas e econômicas do tráfico de pessoas na região, atraindo para a discussão organismos internacionais, organizações não-governamentais e governos, proporcionando, assim, o desenvolvimento de planos coordenados para combater o tráfico de pessoas.

Em 2002, com a ratificação da Convenção nº 182 da OIT e com a assinatura do Protocolo de Palermo, o tema do tráfico de mulheres e crianças começou a ser discutido com mais ênfase no Brasil. Nesse sentido, a sociedade civil e o Poder Público propuseram realização da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf), coordenada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA). A pesquisa identificou o fenômeno que abarca a questão do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes em 5 regiões do Brasil, assim como suas possíveis causas, as rotas internacionais e os Estados de maior destino. Essa pesquisa fomentou a mobilização social na perspectiva de erradicar o problema, construindo estratégias de luta e formulando políticas públicas.

Considerando esse aspecto, o Ministério da Justiça (MJ), e o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC), iniciaram o primeiro projeto conjunto entre o governo e uma organização internacional, do qual deu início ao Programa de Combate ao Tráfico de Seres Humanos no Brasil, que ocorreu de 2000 a 2006. O primeiro deles, realizado pelo pesquisador Marcos Colares, fez um levantamento de todos os inquéritos e processos em andamento entre 2000 e 2003 sobre tráfico de pessoas em quatro estados brasileiros: Rio de Janeiro, São Paulo (porta de saída das vítimas pelos

aeroportos internacionais) e Goiás e Ceará (atuação intensa de traficantes). Seguindo a mesma perspectiva, o segundo projeto teve como objetivo estudar o tráfico internacional de pessoas entre brasileiros deportados ou não admitidos em outros países que retornaram ao Brasil através do aeroporto internacional de São Paulo, em Cumbica, Guarulhos. Ambas as pesquisas ajudaram a desenhar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo governo em outubro de 2006, e contribuíram para elaborar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP).

3. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

A preocupação por explorar os aspectos que contribuam para oferecer uma recepção e um atendimento adequados aos migrantes brasileiros em situação de tráfico está vinculada à Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O Brasil apóia iniciativas que visam combater o tráfico de pessoas, seja para fins de exploração sexual, seja para fins de trabalho forçado.

Nesse sentido, conforme mencionado anteriormente na introdução do trabalho, o país assinou o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças em 2001, ratificando-o em 2004. O Protocolo contribuiu para inserir o governo brasileiro no cenário transnacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas, o que veio a contribuir na compreensão global de como construir e incidir estratégias e iniciativas internacionais para implementação de uma política pública de combate ao tráfico. Em 26 de outubro de 2006, foi aprovado o decreto presidencial nº 5.948, com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Nota-

se que, com a ratificação do Protocolo e com a assinatura da Política, houve uma evolução nas políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro para enfrentar o tráfico de pessoas. É importante ressaltar que a elaboração da Política só foi possível graças aos resultados das pesquisas anteriormente citadas.

Em dezembro de 2005, técnicos de diversos ministérios iniciaram a discussão de um texto base para instituir uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de forma sistematizada e eficaz. Essa política, afinada com as formulações do Protocolo de Palermo, tem como objetivo estabelecer princípios, diretrizes e ações nas áreas de prevenção ao tráfico de pessoas, bem como atenção às vítimas. As diretrizes estabelecidas na política mostram, pela primeira vez, objetivos independentes e pautados nos direitos humanos, além de envolver grande parte de órgãos governamentais.

O texto-base foi resultado do trabalho do Governo Federal no qual se mobilizaram todos os órgãos participantes – 11 Ministérios do Poder Executivo, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho. O documento foi elaborado tendo como prerrogativa o Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas e a legislação nacional. A redação final do texto foi elaborada durante Seminário Nacional sobre Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que ocorreu no final de junho de 2006.

Na ocasião foram incorporadas as contribuições e sugestões apresentadas durante a consulta à sociedade civil. Segundo o Ministério da Justiça, uma série de organizações não governamentais e órgãos do governo, bem como técnicos e especialistas no assunto, apresentaram, sugestões ao texto, que foram discutidas e consolidadas na versão aprovada pelo decreto. O

evento contou também com o apoio da *Partners of the Americas/USAID*, da OIT e do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), o que mostra a participação intensa da Cooperação Internacional e da Sociedade Civil nas questões relacionadas ao estabelecimento de uma política federal de enfrentamento ao tráfico.

O decreto que aprovou a política envolveu 14 órgãos federais, e teve em sua pauta o trabalho escravo e exploração sexual de crianças e adolescentes como principais crimes a serem combatidos. Tradicionalmente, no Brasil, o tráfico para fins de exploração sexual e de trabalho escravo eram tratados e discutidos separadamente. Porém, a Política incorpora todos os tipos de tráfico de pessoas.

A proposta da Política Nacional é enfrentar o tráfico de pessoas em vários planos, num movimento que considera, inclusive, a avaliação e o monitoramento como atividades imprescindíveis do ciclo das políticas públicas com capacidade efetiva de alterar a realidade social.

Um ponto digno de nota com relação a esse documento são os princípios e diretrizes consagrados no mesmo. O enfrentamento ao tráfico de pessoas, segundo o Ministério da Justiça é abordado em suas várias modalidades, como o combate à exploração sexual comercial e a luta contra o trabalho escravo, prevendo, igualmente, políticas voltadas para as mulheres, crianças e adolescentes. Ademais, a Política foi construída a partir dos três grandes eixos estratégicos de combate a esse ilícito consagrado no Protocolo de Palermo, com o objetivo de tornar suficiente suas ações de enfrentamento ao tráfico:

- a) Prevenção do tráfico

As prioridades nessa área dizem respeito a estudos sobre o tráfico de pessoas, com vistas a melhor conhecer o problema; à formação dos agentes envolvidos direta e indiretamente no enfrentamento ao tráfico; à sensibilização da comunidade em geral acerca da existência desse crime; à diminuição da vulnerabilidade de grupos sociais específicos.

b) Repressão do crime e responsabilização de seus autores

O foco de atuação do governo nessa área dar-se-ia no aperfeiçoamento da legislação brasileira, bem como do conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas junto aos órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos criminosos, articulando as várias esferas de poder por meio da cooperação interinstitucional. Por último, buscar-se-ia maior cooperação internacional na matéria.

c) Atenção às vítimas

Os objetivos nessa área são os de criar um sistema nacional de referência a atendimento às vítimas de tráfico.

A Política Nacional de Enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de pessoas já mostra seus impactos positivos, tanto com relação ao diálogo promovido entre os diversos atores, quanto ao aumento do número de ações de enfrentamento, prevenção e atendimento. A política prevê esses três eixos de ações, não tendo o foco apenas nas ações de repressão. Conscientizar, eliminar as formas de discriminação, promover o trabalho decente e erradicar o trabalho infantil são as principais armas para o enfrentamento ao tráfico de

peçoas, que assume hoje a posição de uma das maiores ações criminosas em todo o mundo.

Para implementá-la, Sonia Nahas Carvalho sugere o aprofundamento das noções de eficiência, eficácia e efetividade na atividade de monitoramento de resultados, efeitos, mudanças ou impactos das ações. Segundo a autora, é necessário analisar os resultados apresentados (processo) em duas direções. A primeira consiste em relacionar os produtos obtidos aos recursos utilizados. Quanto maior for o valor do produto obtido em relação aos recursos empregados, mais eficiente será a Política. A segunda propõe relacionar os resultados obtidos aos resultados propostos originalmente. A Política será mais eficiente quanto maior for a adequação entre o que de fato se produziu e o que se esperava produzir.⁶ Ou seja, as medidas de eficiência estão focadas nos resultados do processo de execução do programa, mediante o estabelecimento de relações do tipo custo e benefício e proposto e realizado.

No entanto, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas apresenta alguns problemas notáveis. A Política define o tráfico de pessoas no seu Artigo 2º, fazendo referência direta à definição no Protocolo de Palermo. Entretanto, o parágrafo 7º do mesmo artigo introduz uma diferença significativa. Uma vez que a Política Nacional não considera em nenhum momento o consentimento da vítima como relevante, evita qualquer discussão sobre o consentimento, de forma não convencional, não se referindo ao Artigo 3(b) do

⁶ CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais: balanço de experiência e contribuição para o debate**. São Paulo em Perspectiva. 185-197. 2003. p.189.

Protocolo de Palermo.⁷ A solução brasileira em evitar qualquer discussão sobre o consentimento *de facto* também ignora a questão do recrutamento através de formas abusivas, que é uma parte essencial da definição de tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo. No entanto, esses meios ainda estão todos mencionados na definição da Política Nacional referente ao que consiste o tráfico de pessoas

... à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.⁸

Em outras palavras, por ignorar a possibilidade da vítima (inicialmente) consentir pelo recrutamento, e assim ignorar qualquer análise sobre o uso (ou não) de qualquer meio para conseguir o consentimento induzido ou viciado, o Brasil parece ter adotado uma definição simplificada, com a intenção de evitar discussões interpretativas e o mau uso da definição nos tribunais. Antes e durante a Consulta Pública sobre a Política Nacional, que aconteceu no dia 28 de Junho de 2006 na capital brasileira, Brasília, alguns participantes governamentais e não governamentais expressaram suas apreensões sobre a possibilidade de casos de tráfico de profissionais do sexo precipitarem longas discussões no tribunal, geradas por juízes conservadores ou advogados espertos, em relação ao tráfico de mulheres desonestas, considerando que automaticamente essas mulheres consentiram com sua exploração, porque se sustentam com o trabalho sexual. Aqueles em favor de evitar qualquer

⁷ que declara: “O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea (a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea (a)”.

⁸ Artigo 2º, capítulo 1 da **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

discussão sobre o consentimento querem de fato focar na questão da exploração como o elemento chave constituinte da definição do tráfico de pessoas.

Enxugar a definição de tráfico de pessoas no Protocolo de Palermo através da eliminação da questão do consentimento significa que a Política Nacional brasileira de fato considera o tráfico de pessoas como o “recrutamento, o transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas para fins de exploração”. A exploração é ainda interpretada conforme o Protocolo: “A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”.

A percepção do Projeto Trama expressada na consulta pública sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, é que o Brasil não apenas adotou uma definição diferente sobre tráfico de pessoas da reconhecida pela comunidade internacional, mas também introduziu aspectos paternalistas e de alguma forma moralistas sobre o tema. Sem uma definição mais clara e específica de exploração, daquela mencionada no Protocolo de Palermo, as atividades pagas para profissionais do sexo adultos e não-autônomos, que fizeram uma escolha genuinamente voluntária em trabalhar em um bordel onde seus direitos são plenamente respeitados, pode ser considerado um ato criminoso de exploração da prostituição de outrem e conseqüentemente, tráfico de pessoas. De fato, a solução prática em ignorar a discussão sobre o consentimento torna impossível a análise individual (caso-a-caso) e elimina todos os elementos subjetivos que deveriam ser levados em

consideração para determinar precisamente onde, num caso concreto, termina a autonomia e inicia a exploração, especialmente nos casos onde a universalmente aceita definição mínima de exploração, como no Protocolo de Palermo, não é aplicável.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas reconhece o tráfico humano como um problema multidimensional que necessita de ações articuladas e, envolve pela primeira vez todos os diferentes atores e agências governamentais que deveriam estar envolvidos. Numa análise mais ampla, pode-se dizer que a política anti-tráfico brasileira baseia-se nos princípios de direitos humanos (Artigos 1º e 3º), uma vez que, por exemplo, declara que nenhum direito da vítima é condicionado a sua cooperação com a justiça (Artigo 3º, III).

Contudo, ainda existe um grande trabalho pela frente para a efetiva implementação da política. O desenvolvimento e a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conforme previsto na Política Nacional, deverá estabelecer metas específicas a longo, médio e curto prazo, um cronograma, responsáveis governamentais e necessariamente um orçamento detalhado.

4. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP

O Decreto que aprovou a Política Nacional também instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), instrumento técnico-político de operacionalização dos princípios e diretrizes da Política Nacional. Com o objetivo de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas tanto para exploração

sexual quanto para o trabalho escravo, foi publicado o decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008. Foi instituído, assim, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que busca também responsabilizar os autores e garantir atenção às vítimas desse tipo de crime.

Previsto na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de outubro de 2006, o Plano Nacional resultou de debates realizados em 2007 que contaram com a participação de instituições do Estado e entidades da sociedade civil, representadas por ONGs que tratam do assunto no país. O Plano, como apresentado no decreto presidencial, deve ser executado no prazo de dois anos a partir de sua assinatura, em janeiro de 2008. Esse processo de elaboração, marcado por interação pública e privada, visava transformar relações de poder em relações de autoridade partilhada.

Participaram da construção do Plano Nacional as seguintes instituições: o Governo Federal, por meio de 13 Ministérios, mais o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal; a Secretaria Especial de Direitos Humanos; diversas organizações da sociedade civil (movimento de mulheres, da militância contra o trabalho escravo, da área da infância e juventude). Inclusive, o próprio Comitê de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes foi chamado para fazer a transversalidade com outros Planos já existentes. Quanto às ONGs internacionais, vale salientar a presença da GAATW (*Global Alliance Against Traffic in Women*) por meio de suas representações locais. E estas não foram escolhidas por representarem um grupo internacional, participaram da construção por serem as organizações brasileiras que acumulavam mais conhecimentos especializados sobre a temática no país.

As instituições internacionais ligadas às Nações Unidas que também participaram da elaboração do Plano Nacional são integrantes da Iniciativa Global Contra o Tráfico de Pessoas - UN.GIFT, que constitui em uma rede anti-tráfico. Entre as metas do Plano está a criação de centros públicos de intermediação de mão-de-obra rural, para evitar o aliciamento de trabalhadores por gatos (contratadores de serviço a mando de fazendeiros) nas cidades com alta incidência do problema. Também estão previstos estudos para identificar a dimensão e a natureza do aliciamento e de outras formas de tráfico de pessoas. A capacitação de técnicos envolvidos no enfrentamento ao tráfico, e a estruturação de um sistema nacional de atendimento às vítimas a partir de serviços existentes também compõem as metas do Plano.

Como mencionado anteriormente, o projeto desenvolvido pelo MJ e UNODC que trata do tráfico de pessoas entre brasileiros deportados ou não admitidos em outros países que retornaram ao Brasil, foi um exemplo de ação exercido pelo governo. A partir da atuação conjunta das instituições envolvidas na pesquisa, foi criado posto de acolhimento de brasileiros deportados ou não admitidos em outros países. O objetivo deste trabalho foi reunir informações sistemáticas, indisponíveis na época da realização da pesquisa, sobre os processos de deportação de nossos cidadãos, muitos possíveis vítimas, senão vítimas, de tráfico de pessoas. Com isso, abriu-se caminho para encontrar e prestar atendimento adequado às vítimas das redes de tráfico de pessoas que retornam ao país na condição de deportado ou não admitido. O projeto, apesar de inicialmente limitado ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, tem importância nacional porque, de acordo com dados da Polícia Federal, aproximadamente 90% dos brasileiros que retornam ao país como resultado de

deportação ou recusa de entrada em outros países chegam pelo aeroporto de Guarulhos/SP.

Por último, segundo o MJ, os funcionários que trabalham na área restrita do aeroporto, em especial os funcionários da Infraero e os agentes e delegados do DPF, estão sendo capacitados para conhecer melhor os diferentes fenômenos migratórios da atualidade, o tráfico de pessoas e as interfaces entre esses temas. O curso também é oferecido aos funcionários de companhias aéreas interessadas no tema. Essa capacitação tem como objetivo principal desconstruir estereótipos sobre as vítimas de tráfico e as pessoas deportadas, bem como abrir caminho para o trabalho diário e conjunto das instituições governamentais e não governamentais no posto de acolhimento instalado no aeroporto.

Essa é apenas uma das várias iniciativas do governo brasileiro, demonstrativa da seriedade com que o assunto vem sendo tratado nacionalmente. O decreto também oficializa o Grupo assessor de Avaliação e Disseminação do Plano, uma espécie de comissão/conselho com membros de ministérios, secretarias e Ministério Público, entre outras representações públicas, além de membros da sociedade civil. Caberá à Secretaria Nacional de Justiça, vinculada ao Ministério da Justiça, a responsabilidade da execução das metas do PNETP.

Ao examinar os dados oficiais da Secretaria Nacional de Justiça vê-se que a proposta de Plano Nacional foi construída à luz dos principais tratados internacionais relativos à matéria, bem como da legislação nacional sobre o tema. No âmbito internacional, o Grupo de Trabalho Interministerial criado para elaborar o referido documento, amparou-se, tal como aconteceu no processo

de construção da Política Nacional, no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, promulgado pelo Decreto n° 5.017, de 12 de março de 2004. Esse Protocolo estipula, no seu art 4°, que:

O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à prevenção (artigo 9°), investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o artigo 5° do presente Protocolo, quando essas infrações foram de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas (artigo 6°) dessas infrações.

Para a construção da Política e do Plano Nacional, tomou-se como base o conceito universalmente reconhecido de tráfico de pessoas, definido pelo referido Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças no seu art. 3°, alínea “a”, anteriormente mencionado, aplicando-o na esfera nacional, que se encontra fora da competência do Protocolo pela ausência de transnacionalidade, portanto, e competência exclusiva dos Estados.

É importante ressaltar que o Plano Nacional, como a Política, foi baseado em vários outros instrumentos que reconhecem os direitos humanos no plano internacional, dos quais o Brasil é parte, e que tratam, direta ou indiretamente, da proteção contra o crime de tráfico de pessoas. Podem ser mencionados; a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1999), Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), etc.

No âmbito regional, é importante mencionar que o Plano dialoga com os tratados e as iniciativas desenvolvidas na esfera do MERCOSUL, e da OEA. Em 2005, os países do MERCOSUL assinaram, em conjunto com Chile, Bolívia, Peru, Venezuela e Equador, a Declaração de Montevideu contra o tráfico de pessoas (crianças, adolescentes e mulheres), para fins de prostituição. Além da intensificação no combate a crimes transnacionais, foi formalizada, ainda naquela oportunidade, a adesão desses países ao Programa Pátria Grande, elaborado pela Argentina, para regularização migratória. O chamado Programa Pátria Grande permitiu, no período de 17 de abril de 2006 a 18 de janeiro de 2007, a regularização migratória de 333.011 estrangeiros que estavam residindo em Buenos Aires. O programa tem como pilar fundamental a intervenção direta nas inscrições em três organismos sociais, nas províncias, nos municípios e nas organizações sociais, que enviam os dados para a Direção Nacional de Migrações.

Deve-se destacar que o Programa Pátria Grande não é uma anistia, não tem uma vigência fixa, sua aspiração é de política de Estado e vigora para os cidadãos de países do MERCOSUL que se encontrarem em território argentino e para aqueles que ingressarem no futuro. O Programa Pátria Grande delimitou leis migratórias de entrada e saída de estrangeiros na Argentina e abriu suas fronteiras para o Brasil e para outros países da América do Sul. Com a adesão do governo brasileiro notou-se que os fluxos migratórios irregulares entre ambos os países diminuiu consideravelmente. O tráfico de pessoas, por sua vez, também foi afetado, visto que barreiras foram destruídas, solucionando parcialmente o problema do tráfico entre Brasil e Argentina.

Em 2006, a declaração de Montevidéu ganhou um significado ainda mais prático com a adoção do Plano de ação de combate ao tráfico de Pessoas do MERCOSUL. Esse plano regional (Portaria nº 2.167, de 7 de dezembro de 2006) prevê campanhas informativas, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não governamentais e assistência às vítimas de tráfico de pessoas.

Na esfera da OEA, por sua vez, caberia ressaltar a existência do *Documento Declarativo de Recomendaciones Generales y Específicas para Prevenir, Combatir y Sancionar La Trata de personas y para La Protección Integral de Sus Víctimas*, aprovado na I Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas no âmbito da OEA (Isla Margarita, Venezuela, 14-17 de março de 2006). As discussões dessa Reunião culminaram na elaboração e aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Justamente por se tratar de um encontro entre países da América Latina, e por sofrerem de problemas semelhantes quanto as rotas do tráfico, o governo brasileiro optou por incluir nas ações e metas previstas no Plano Nacional de Enfrentamento (PNETP) os compromissos internacionais assumidos em diversos fóros de discussão, entre eles o referido encontro promovido pela OEA, na Venezuela

No âmbito bilateral, podemos citar as Declarações de Cascais e de Brasília, produzidas em 2006, como resultado das duas etapas do I Seminário Luso Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Irregular/Ilegal. Este evento apontou a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e de apoio e proteção às vítimas, envolvendo entidades governamentais e da sociedade civil, numa estratégia de ação conjunta. O encontro das representações dos

dois países resultou de entendimento realizado durante a Cimeira Brasil-Portugal, na cidade do Porto, em 2005.

As Declarações de Cascais e de Brasília, resultante da análise da situação atual do tráfico de pessoas no Brasil e em Portugal, prevêm diversas ações bilaterais relacionadas à prevenção, à atenção às vítimas e à responsabilização das redes criminosas. A importância da ação bilateral desses dois países se dá devido ao fluxo de tráfico direcionado a Portugal, que é um dos mais preocupantes para o Brasil, pelo seu volume.

O Plano é considerado pelo Ministério da Justiça uma inovação importantíssima que organiza um trabalho integrado entre os diversos ministérios e secretarias da Presidência e terá bons efeitos a curto, médio e longo prazos. De acordo ainda com o MJ, o PNETP será uma prioridade do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). O Pronasci parte da premissa de que, mais importante que o combate à criminalidade por meio do uso exclusivo de políticas de contenção e justiça criminal, é a instituição de políticas de articulação de segurança pública com ações sociais. Estas buscam atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão de estratégias de ordenamento social e segurança pública.

A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança pública é de extrema importância na prevenção do crime dentro da perspectiva de que os recursos aplicados na área preventiva representam um dispêndio substancialmente inferior à posterior contenção do delito, além de reduzir acentuadamente os custos sociais.

A combinação de desenvolvimento econômico e social incentivado por uma política pública voltada para a inclusão social, pensada a partir da idéia de

cidadania, pode gerar um círculo virtuoso no combate às causas da criminalidade, aliviando seus efeitos. O Programa contempla, igualmente, medidas de urbanização e recuperação dos espaços públicos, visando o aumento efetivo da presença estatal em áreas socialmente degradadas, evitando a proliferação das atividades criminosas, especialmente do crime organizado.

Com o processo de elaboração do Plano de Nacional, o qual traz, de forma detalhada, ações, metas, prazos, avaliação e os órgãos responsáveis pelo enfrentamento, houve o estabelecimento das prioridades de ação para os próximos dois anos nos três eixos temáticos determinados pela Política. Para cada ação prioritária há um órgão responsável, uma meta e um prazo para o seu cumprimento ou revisão. Com isso, busca-se garantir no Plano Plurianual (PPA) do governo brasileiro, para os anos de 2008-2011, os recursos necessários para a implementação da Política Nacional.

Segundo Kempadoo,⁹ muitos governos, adotam medidas de combate ao tráfico por razões políticas e não humanitárias ou de justiça. Um exemplo disso é a política adotada pelo governo norte-americano, que desde 2001, anualmente, classificam os países segundo o nível de ação de seus governos para combater o tráfico de seres humanos. Dessa maneira, os países classificados em nível 1, são aqueles que têm padrões mínimos de proteção legal e promovem campanhas; nível 2, aqueles que não cumprem totalmente com os padrões mínimos, mas fazem esforços para alcançá-los; e no nível 3, são os países que não cumprem os padrões mínimos e em alguns casos se

⁹ KEMPADOO, Kamala. **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres**. Campinas: Cadernos Pagu, julho/dezembro de 2005, pp. 55-78.p. 73.

recusam a aceitar a existência do problema. Segundo o governo dos EUA, estes últimos países estão sujeitos a sofrer sanções, como corte de ajuda humanitária e o voto contrário dos EUA a empréstimos do FMI e do Banco Mundial. No terceiro nível incluía, em sua última versão, principalmente países árabes e/ou muçulmanos. Em 2003, o governo dos EUA recuou de um plano de atacar o tráfico e reclassificou os esforços de alguns países, a fim de evitar impor sanções e correr o risco de hostilizar países com os quais mantém boas relações diplomáticas: Israel, Rússia, Coreia do Sul e Grécia. Em 2004, Bush lançou uma determinação presidencial na qual a Birmânia, Cuba e a Coreia do Norte (rotulados pelo governo norte-americano de Estados perigosos ou terroristas) deveriam ser colocados no terceiro nível. O Sudão e a Venezuela (também classificados como terroristas) juntaram-se à lista dos países insubmissos no relatório anual de 2004 e permanecem, ainda, neste nível no relatório de 2005.

A política anti-tráfico dos EUA gerou preocupações em várias partes do mundo. A principal preocupação é que a classificação e as medidas econômicas impostas pelo Departamento de Estado dos EUA ao resto do mundo força uma resposta falsa de governos que não podem se dar ao luxo de opor-se à administração Bush. A classificação do Brasil no relatório dos EUA sempre foi, desde 2001, como nível 2. Em 2006, o Departamento de Estados dos divulgou o VI Relatório Anual sobre Tráfico de Pessoas, o qual o Brasil entrou para a *watching list* do nível 2. O relatório apresenta uma série de medidas que devem ser cumpridas pelo governo no prazo de um ano. Fica extremamente que claro, com base no relatório, que se ações significativas forem tomadas, o país passará para uma posição mais favorável na lista do

próximo ano, se não, o país pode ser degradado para uma posição inferior. Entre as recomendações feitas pelos EUA, no âmbito da prevenção, estava a sugestão de criação e implementação de um plano nacional de combate ao tráfico de pessoas. No mesmo ano, o Brasil publicou o decreto que aprovava a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, já estabelecendo no texto, um plano nacional. Em 2007, o Brasil saiu da *watching list*.

A Aliança Global contra Tráfico de Mulheres (GAATW) divulgou nota em seu site, no final do mês de junho, na qual critica o lento processo de implementação do PNETP. De acordo com a GAATW já tem "um quarto do tempo de sua validade (pois deve ser executado em 2 anos), sem que houvesse o esforço de disseminação articulada do PNETP, e a construção de metodologia de monitoramento e avaliação do mesmo".

Segundo o GAATW, o financiamento público das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas é inexpressivo. "No quadriênio 2008 a 2011 vislumbra-se uma limitada aplicação orçamentária voltada para as ações anti-tráfico, destacando-se a previsão de recurso financeiro na área de estrutura combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres".

De acordo com as entidades que assinam a nota, os Núcleos de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas devem ser espaços de articulação técnica-política e atuação coletiva da rede de serviços locais. Nesse sentido, eles reafirmam o compromisso de trabalhar pelo fortalecimento de processos participativos democráticos e de controle social em defesa e garantia dos direitos humanos.

A implementação desses núcleos de enfrentamento é de responsabilidade da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), Ministério de Justiça, dentro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). O Plano atua, basicamente, na prevenção e na repressão ao tráfico de pessoas tanto para exploração sexual quanto para o trabalho escravo.

Um dos centros públicos que serão criados busca servir de intermediação de mão-de-obra rural para evitar o aliciamento de trabalhadores. Mas, há ainda políticas para responsabilizar os autores e garantir atenção às vítimas desse tipo de crime nas cidades que têm mais incidência do problema.

O decreto, que criou o Plano, prevê ainda estudos para o funcionamento dos aliciamentos; a capacitação de técnicos para enfrentar o tráfico; e a estruturação de um sistema nacional de atendimento às vítimas.

5. Avanços e Recuos do Protocolo de Palermo

O Protocolo de Palermo é o instrumento de maior importância para o combate ao tráfico de pessoas. O documento apresenta diretrizes fundamentais que orientam a criação de leis e a formulação de políticas públicas de prevenção e repressão ao tráfico internacional de pessoas.

O Protocolo tem como finalidade contribuir para o desenvolvimento de uma abordagem internacional abrangente para o tráfico, uma vez que, apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças, não existia um instrumento universal que abordava todos os aspectos do tráfico de pessoas. Na falta deste, os direitos

humanos internacionalmente reconhecidos daqueles vulneráveis ao tráfico não estavam, até a assinatura do Protocolo, suficientemente protegidos.

No que tange ao desenvolvimento do Protocolo de Palermo, sua conceituação e texto final foram significativamente afetados por campanhas travadas ao longo da década de 1990, que discutiram excessivamente a falha da definição de tráfico elaborada pela Convenção de 1949 sobre Tráfico de Pessoas. Neste período, não houve consenso sobre o significado do tráfico, porém houve um consentimento generalizado sobre a necessidade de criação de um novo acordo internacional voltado especificamente para o assunto. Foi estabelecido, assim, que o tráfico deveria estar focado nas necessidades das mulheres, porque eram elas as principais vítimas do mesmo.¹⁰ Até o final dos anos 90 este tipo de abordagem teve significativo apoio internacional. Dessa forma, a ONU decidiu criar um protocolo separado para tratar do tráfico de pessoas, focado em pessoas, mas especialmente em mulheres e crianças.

O Protocolo faz um grande avanço quando estabelece os direitos das vítimas do tráfico. Essa ação aumentou a consciência da sociedade internacional sobre os problemas do tráfico forçado. O estabelecimento de direitos das vítimas é uma necessidade urgente visto que, mulheres que foram traficadas, particularmente no caso de terem sido forçadas a prostituir-se, acabam trabalhando na prostituição após o crime de tráfico ou, são muitas vezes mal-tratadas pelas autoridades estatais. Em vez de serem consideradas

¹⁰ Estratégias feministas refletem o impacto de uma velha discussão: as mulheres são melhores ajudadas por medidas especiais (dirigido especificamente às mulheres) ou pela lei e política geralmente dirigidas para garantir a igualdade das pessoas (isto é, as questões de gênero integrada)? O Protocolo aborda claramente a primeira opção. Muitas das dificuldades aqui encontradas também são evidentes em outras áreas dos direitos humanos (PETERS and WOLPER 1995).

como vítimas de um crime, essas mulheres são abordadas como migrantes indocumentados que estão envolvidos em práticas imorais. Como resultado, muitos são as vítimas do tráfico que são detidas, presas e deportadas imediatamente. Faz-se necessário o reconhecimento, por parte dos governos, das vítimas do tráfico.¹¹ O Protocolo de algum modo começa a abordar estas questões. Foi com base nesta perspectiva que o MJ e UNODC elaboraram uma pesquisa que visava analisar o cenário dos deportados e não-admitidos que retornavam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos, São Paulo. Como resultados da pesquisa foram criados postos de atendimentos às vítimas no aeroporto, cursos de capacitação de funcionários que trabalham nos terminais internacionais do aeroporto de São Paulo assim como funcionários de companhias aéreas.

O Protocolo sobre Tráfico de Pessoas engloba, também, uma mudança significativa, além da tradicional preocupação com as vítimas e criminosos, relacionada à prevenção. A Seção III do Protocolo, que trata da prevenção, cooperação e outras medidas, prevê a troca de informações entre os Estados Partes; formação de pessoal, medidas eficazes nas fronteiras, segurança e controle de documentos de viagens (artigo 10 e 12). O Protocolo também sugere uma série de medidas mais amplas que abordam a questão da prevenção (artigo 9). Estados Partes são obrigados a estabelecer políticas compreensivas, programas e outras medidas para prevenir e combater o tráfico e proteger as vítimas. Estes incluem investigação, informação e campanha de combate por meios de comunicação e iniciativas sociais e econômicas para

¹¹ HUMAN RIGHTS WATCH. **Owed Justice. Thai Women Trafficked Into Debt Bondage in Japan.** (New York: Human Rights Watch) 2000.p.26.

prevenir e combater o tráfico de pessoas. A cooperação com ONGs e outros elementos da sociedade civil e medidas para atenuar os fatores que tornam as pessoas, particularmente mulheres e crianças, vulneráveis ao tráfico também estão incluídas. Estes fatores, acima citados, são vistos como sendo pobreza, subdesenvolvimento e falta de igualdade de oportunidades. Finalmente, o Protocolo requer que os Estados Partes trabalhem para desencorajar a demanda que fomenta todas as formas de exploração de seres humanos, especialmente mulheres e crianças, que conduz ao tráfico.

Uma importante etapa no combate ao tráfico internacional de pessoas no Brasil vem sendo a realização, em todo país, de uma ampla campanha publicitária que busca conscientizar a população e as autoridades competentes sobre o problema. A campanha contra o tráfico de pessoas vem ocorrendo em todo o Brasil, por meio de anúncios em emissoras de rádio, principalmente no interior do Goiás e Ceará, e por meio de folhetos anexados em passaportes. Em São Paulo, em uma parceria entre a ONG Serviço à Mulher Marginalizada (SMM), a Asbrad, Polícia Federal e Infraero, essa campanha está sendo desenvolvida com um folheto informativo e cartazes espalhados pela cidade. O material também é distribuído nos portos, aeroportos e rodoviárias do Estado.

Faz-se necessário comparar as ações brasileiras antes e após a ratificação do Protocolo. Com base nas pesquisas abordadas na seção 3, pode-se constatar que o Protocolo foi um marco importante para que as ações brasileiras de combate ao tráfico de pessoas seguissem um padrão de efetividade. Reitera-se que, pesquisas realizadas entre 2000 e 2003 eram descoordenadas com ações governamentais, tornando a implementação de medidas de enfrentamento impossíveis de serem concretizadas. A partir da

ratificação do Protocolo pelo governo brasileiro, pesquisas realizadas após 2004 foram efetivadas em coordenação com órgãos do governo e ONGs, além de seguirem os princípios do Protocolo.

O Protocolo sobre Tráfico de Pessoas engloba, também, uma mudança significativa, além da tradicional preocupação com as vítimas e criminosos. A Seção III do Protocolo exige que Estados Partes trabalhem para prevenir o tráfico e detalha várias formas para que isso possa ser alcançado. Qualquer trabalho dirigido, ao que o Protocolo identifica como sendo as principais causas do tráfico, sendo elas a pobreza, o subdesenvolvimento e a falta de igualdade de oportunidades, podem ser claramente vantajosos para as mulheres. Além disso, este tipo de abordagem pode assegurar um financiamento internacional mais adequado para as organizações envolvidas em campanhas de prevenção e erradicação do problema pela raiz.

Porém é evidente a existência de alguns problemas potenciais no Protocolo. As notas interpretativas no anexo do instrumento (concebidas para expandir as definições incluídas no artigo 3º) afirmam que o documento contempla a exploração da prostituição de terceiros ou outras formas de exploração sexual apenas no contexto do tráfico de pessoas. E que os termos exploração da prostituição de terceiros ou outras formas de exploração não são definidos no Protocolo, o que é prejudicial visto que os Estados Partes são obrigados a definir prostituição nas suas respectivas legislações. É com base nesta perspectiva que Kellogg¹² afirma que a incorporação de convenções internacionais que não possuem uma definição clara é um problema grave. O

¹² KELLOGG, Frederic R. **International Human Rights and the Philosophy of Law: How Much Toleration can be Enforced?** Palestra proferida no IV Simpósio da UCB “Direitos Humanos e Seus Reflexos na Sociedade”. Brasília, 28 de outubro de 2008.

autor afirma que cada Estado possui uma tradição de direito diferente, dessa forma se há uma falha na definição do crime, haverá diversas formas de interpretação por parte dos Estados, de acordo com suas respectivas jurisdições. Ou seja, uma série de diferentes abordagens, além de uma legislação internacional, será necessária para resolver a questão de tráfico de pessoas de forma adequada.¹³

Dessa forma, a definição de tráfico de seres humanos que o Protocolo adota debilita sua eficiência. Inicialmente, a definição de tráfico estabelecida no artigo 3º incide sobre o uso da força (coerção, abdução, fraude e engano); ou seja, é o recrutamento forçado e a transferência de pessoas – dentro ou fora das fronteiras nacionais - que distingue o tráfico. No entanto, o artigo 3º, em seguida, se afasta da definição baseada na força ostensiva para, mais tarde, definir o tráfico, mais vagamente, nos termos de abuso de poder ou abuso de uma posição vulnerável ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento ou controle sobre outra pessoa, para fins de exploração. Tal exploração inclui exploração da prostituição de terceiros (termo usado na Convenção sobre Tráfico de Pessoas de 1949 e ainda indefinido no Protocolo de Palermo) e outras formas de exploração sexual (também indefinido), bem como outras formas de trabalho forçado e práticas de escravidão. Dessa forma, o artigo 3º introduz uma ambigüidade significativa na definição de tráfico. Por um lado, o Protocolo teria que punir todos os envolvidos, que usam força para obter trabalho, incluindo trabalho sexual. Por outro lado, o Protocolo pode ser aplicado em casos que não envolvam o uso da força ou, atividades

¹³ OTTO, Dianne. *'A Post-Beijing Reflection on Human Rights Discourse for Women'*, 1999, p. 116

consensuais que possam vir a cair no domínio da exploração sexual. Não está claro o que deve ser considerado ou não exploração.

Outra dificuldade é a confusão que existe na interpretação do conceito de tráfico de pessoas e migração ilegal. O tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes são similares, mas os acordos internacionais e as leis nacionais fazem distinção entre eles. O Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, de 2000, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, define que

Tráfico de migrantes significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente.¹⁴

Essa modalidade criminosa não contém o elemento da coerção e do engano. Assim, o tráfico de migrantes não é reconhecido como uma violação dos direitos humanos, mas uma violação às leis migratórias e pressupõe a participação voluntária de imigrantes com as redes de tráfico na intenção de obter a entrada ou admissão ilegal ou irregular em outro país.

As discussões contemporâneas sobre migração e tráfico de pessoas chamam a atenção para a proximidade de ambas problemáticas observando que, nos processos migratórios irregulares, intimamente vinculados às desigualdades estruturais globais, os migrantes são vulneráveis tanto ao tráfico de migrantes, como ao engano e à coerção no movimento de deslocamento e,

¹⁴ Artigo 3º, parágrafo A do “**Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar**”, complementar à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Nova Iorque. 2000.

¹⁴ KEMPADOO, Kamala. From Moral Panic to Global Justice. Changingg Perspective o Trafficking. In: KEMPADOO, Kamala, SANGHERA, Jyoti and PATTANAIK, Bandana. **Trafficking and prostitution reconsidered, new perspectives on migration, sex work, and human rights**. Boulder, Paradigm, 2005.

posteriormente, à servidão por dívidas, à violência dos empregadores e clientes. E, quando as condições socioeconômicas nos locais de partida não se alteram, os migrantes que retornam voluntariamente ou deportados tentam partir novamente, sendo mais uma vez vulneráveis a ambos os tipos de tráfico.¹⁵

Enquanto o tráfico de pessoas é considerado um crime contra a pessoa, o contrabando de migrantes é um crime contra o Estado. Assim, os estrangeiros contrabandeados são tratados como criminosos, enquanto uma pessoa traficada é considerada vítima de tráfico e por isso merece proteção dos governos, inclusive concedendo-lhes status de residência, enquanto a pessoa contrabandeada está sujeita a deportação, sem ter direito a ser tratada com dignidade.

Com efeito, ambos são fenômenos com vista à obtenção de lucro e, freqüentemente, quer os migrantes, quer as pessoas traficadas, saem do país voluntariamente e estão sujeitos a condições de perigo e desconforto durante a viagem. No entanto, tem-se procurado estabelecer, ao nível dos documentos internacionais e dos estudos de migração, uma distinção entre estes dois fenômenos de migração irregular, já que o tráfico não pode ser encarado, quer ao nível legal, quer ao nível das soluções práticas exclusivamente, ou tendencialmente, como um problema de imigração ilegal. Deve ser encarado, mais do que como um problema de controle de fronteiras, como uma violação sistemática dos direitos humanos.

¹⁵ KEMPADOO, Kamala. From Moral Panic to Global Justice. Changingg Perspective o Trafficking. In: KEMPADOO, Kamala, SANGHERA, Jyoti and PATTANAIK, Bandana. **Trafficking and prostitution reconsidered, new perspectives on migration, sex work, and human rights**. Boulder, Paradigm, 2005.

O resultado, pode-se dizer, é uma definição comprometedora de tráfico, uma que não possui uma posição clara sobre a relação entre prostituição e tráfico e que implementa termos imprecisos e emotivos como exploração e exploração sexual. Alguns dos efeitos foram comentados por Rebecca Tailby, pesquisadora do Instituto Australiano de Criminologia, que diz que a definição de tráfico no Protocolo sugere que qualquer migração que envolva trabalho sexual, agora, será vista como tráfico e que todas as prostitutas que imigram e se engajam no trabalho do sexo serão, automaticamente, tratadas como vítimas do tráfico.¹⁶ Esta é também a posição assumida pela CATW em uma das postagens em seu site.¹⁷ A CATW alega que a redação do Protocolo significa que os ideais da Convenção sobre Tráfico de Pessoas de 1949 foram atendidos: a exploração da prostituição e o tráfico não podem ser separados, o que faz com que o consenso ao tráfico ou à exploração sexual da prostituição sejam impossíveis.

Outra grande polêmica do Protocolo diz respeito ao termo consentimento. Cherif Bassiouni argumenta que:

Essa questão abrange o debate sobre se uma mulher pode consentir na prostituição. Alguns dizem que não, mas os defensores dos direitos humanos afirmam que os trabalhadores do sexo têm direitos como quaisquer outros trabalhadores. Alguns baseiam seus argumentos na irrefutável presunção de nulidade de qualquer concordância com a prática da prostituição e outras formas de trabalho sexual que se fundamentem na natureza lucrativa dessa atividade. Outros apóiam esse ponto de vista porque consideram esse tipo de consentimento para prostituir como resultado da coação econômica ou abuso de vulnerabilidade econômica da pessoa em questão. Aqueles que se posicionam no lado contrário do debate sustentam que as mulheres podem

¹⁶ TAILBY, Rebecca. **Organised Crime and People Smuggling/Trafficking to Australia**. Canberra: Australian Institute of Criminology. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice Series, No. 208. 2001: p.2.

¹⁷ CATW. **Coalition Against Trafficking in Women**. Disponível em <http://www.catwinternational.org/> (acesso em 07 de outubro de 2008).

admitir livremente em se tornarem trabalhadores sexuais e que essa escolha deve ser respeitada. Existe consenso quanto à incapacidade de um menor de idade dar consentimento válido a esse tipo de exploração, mas, ainda assim, discute-se qual a idade para o consentimento à luz da diversidade cultural no mundo.¹⁸

A palavra induzir significa persuadir, levar a, instigar, incutir. No âmbito do direito é conceituada como crime que consiste em abusar da inexperiência, da simplicidade ou da inferioridade de outrem sabendo ou devendo saber que a operação proposta é ruínoza, ou seja, pode ser nociva e trazer prejuízos. A partir da afirmação da autora, e com base na realidade do tráfico, chegou-se ao conceito de consentimento induzido, utilizado na Pestraf como sendo a cooptação que adquire o significado de abuso por parte de um grupo que domina um tipo de situação em relação a uma pessoa ou grupo, para levar a uma aparente escolha ou consentimento.

Nesse sentido, Lois Chiang argumenta que uma nova legislação internacional sobre tráfico de pessoas teria que incluir uma definição clara, coerente e inequívoca de tráfico. Na verdade, ela sugere que o sucesso ou fracasso de qualquer ação internacional conjunta que tenha por objetivo prevenir, combater e erradicar o tráfico dependeria de tal definição. Sem a mesma os Estados Partes não seriam capazes de esclarecer suas obrigações e os sobreviventes do tráfico permaneceriam desprotegidos.¹⁹

É nesse sentido que, analisando as medidas tomadas pelo governo brasileiro com base no Protocolo de Palermo, pode-se afirmar que esses

¹⁸ BASSIOUNI, Cherif M. **Tráfico de Mulheres e crianças para fins de Exploração Sexual**. Anais do Colóquio Internacional do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002, p.03.

¹⁹ CHIANG, Lois. 1999. Trafficking in Women, in ASKIN, K. D. and KOENING, D. M. (eds) **Women and International Human Rights Law** (vol. 1), pp. 321–64. Ardsley, NY: Transnational Publishers, p. 356-7

aspectos problemáticos interferem a aplicação do Protocolo nas legislações nacionais dos Estados, tornando as ações de enfrentamento ao tráfico insuficientes para erradicar o problema.

6. Considerações Finais

Foi constatado uma grande evolução no que tange a criação e implementação de políticas públicas, que visam solucionar os problemas que envolvem o tráfico de seres humanos. As pesquisas realizadas por organismos internacionais apresentadas ao governo brasileiro ajudaram de forma significativa na constatação do problema no território nacional, fazendo com que o governo tomasse medidas que erradicasse o fenômeno.

Ao analisar o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, adicional à Convenção sobre Crime Organizado Transnacional, percebe-se um problema conceitual que gera dificuldades de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A construção de uma contra-hegemonia voltada para o combate ao tráfico de pessoas em suas diferentes formas de manifestação exige uma avaliação e revisão dos conceitos normativos, tanto em nível nacional, como internacional. Além disso, uma assunção das múltiplas determinações do fenômeno e suas implicações na afirmação da regulação, emancipação das pessoas traficadas para qualquer tipo de exploração, ou a reafirmação da apropriação e violência dos seus saberes e práticas.

O que se observou são interpretações distintas sobre o texto do Protocolo, o que, conseqüentemente, tem provocado medidas anti-tráfico que

enrijecem as leis, ou seja, levantam muros e cercas contra os povos dos países periféricos e semi-periféricos, fortalecendo a xenofobia e o apartheid.

Diversos autores afirmam que o Protocolo vem ao encontro das convicções expressas na Convenção do Tráfico de 1949, na qual salienta que a prostituição e o tráfico são incompatíveis com a dignidade humana e que o consentimento para o tráfico para fins de exploração sexual é impossível. Porém, outros consideram que o Protocolo incide apenas na prostituição forçada e não exorta os governos a tratarem toda a prostituição como tráfico.

Percebeu-se que, no contexto brasileiro, tais tendências influenciam as lutas dos movimentos sociais e, em determinadas conjunturas, ganham maior ou menor legitimidade. Com o processo de construção do Estado de Direito, a partir da nova Constituição de 1988, a defesa dos direitos humanos passa a ser central no debate e formação das políticas públicas. Esse fato vai reorientar as concepções sobre o tráfico de pessoas, embora, ainda se observa no trato dessa questão, as tendências dos anos 80.

Diante da complexidade que envolve a temática do tráfico de pessoas, seja do ponto de vista legal ou sócio-político, este estudo não pretende desvendar as faces ocultas do fenômeno em questão. Para isso é necessário a participação democrática cada vez maior de atores sociais para desatar os nós referentes à falta de clareza em relação aos conceitos de tráfico e imigração ilegal, exploração sexual, trabalho sexual, prostituição, consentimento, vítima e vulnerabilidade, bem como dissociar o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual do tráfico de adultos.

Conclui-se que o índice alarmante do tráfico de cidadãos brasileiros deve-se a fatores, como o alto grau de desigualdade social e a falta de

perspectiva da vida futura digna no território nacional. A constatação pode ser feita a partir da análise dos índices de pobreza e desemprego, apresentado na Pestraf.

Pode-se afirmar que o principal problema é a falta de definição de tráfico no Protocolo de Palermo. Partindo da premissa de que todos os Estados-Parte que assinaram e ratificaram o Protocolo sofrem com problemas semelhantes ao do Brasil devido à má tipificação do conceito de tráfico internacional de pessoas, pode-se afirmar que as políticas públicas internacionais que visam erradicar o problema não abrangeram todas as vítimas do tráfico.

A forte participação de atores organizados que atuem nesta temática, em níveis nacionais e internacionais, é de extrema importância para que se construa uma proposta que fortaleça os direitos humanos das pessoas vulneráveis ao tráfico, ou outros instrumentos que valorizem a experiência de quem vivencia essa realidade.

As abordagens voltadas para a compreensão desse fenômeno sob recortes de ordem cultural, dentre outras que desmistifiquem concepções de subalternidade, de estigmas e de imagens padronizadas em relação aos sujeitos envolvidos diretamente no emblemático tema do tráfico, turismo sexual e prostituição são importantes para clarear a temática, ao lado de macro categorias de análise, como globalização contra-hegemônica ao neoliberalismo.

Este talvez seja um dos grandes desafios a serem enfrentados, visto que se não reconhecido como estrategicamente complementares, pode-se perder de vista uma análise crítica baseado na complexa multideterminação do fenômeno. É necessário, portanto, um esforço no sentido de clarear conceitos

que instrumentalizem um movimento por uma globalização alternativa a caminho de uma sociedade mais justa, mais igualitária e menos discriminatória, feita a partir de lutas diversas orientadas por um princípio comum.

Nessa perspectiva, vê-se a necessidade de fortalecer uma democracia participativa de alta intensidade, pois embora tenha-se elaborado a Política Nacional e o PNETP no Brasil, entende-se que a mesma tende para a afirmação de um modelo de democracia representativa, ou seja, um espaço político contraditório, no qual muitos passos foram dados e outros caminhos são necessários trilhar para aprofundar a democracia participativa.

Portanto, não se deve esgotar o debate sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas, mas repensar as estratégias de implementação da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas no contexto local e global.

7. Referências

ADAMS, Telmo; PEDRINI, Dalila Maria; SILVA, Vini Rabassa da. **Controle social de políticas públicas**. São Paulo: Paulus, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BASSIOUNI, Cherif M. **Tráfico de Mulheres e crianças para fins de Exploração Sexual**. Anais do Colóquio Internacional do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONJOVANI, Mariane Strake. **Tráfico Internacional de seres humanos**. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

BRASIL. **Decreto N° 5.948, de 26 de outubro de 2006**. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP.

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

_____. **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. **Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos/Secretaria Nacional de Justiça.** Ministério da Justiça, 2006 (Parte 2).

_____. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. COLARES, Marcos. **I Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CANCELLI, Elizabeth. **A cultura do crime e da lei: 1889-1930.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais: balanço de experiência e contribuição para o debate.** São Paulo em Perspectiva. 185-197. 2003.

CHA, Victor D. **Globalization and the Study of International Security.** In: Journal of Peace Research, vol 37, n° 3 (May, 2000), pp. 391-403.

CHIANG, Lois. Trafficking in Women, in ASKIN, K. D. and KOENING, D. M. (eds) **Women and International Human Rights Law** (vol. 1), pp. 321-64. Ardsley, NY: Transnational Publishers. 1999.

DELMANTO, Celso, et alli. **Código Penal Comentado.** 5ª. ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: 2000, Renovar, p.118-119.

DOEZEMA, Jo. **Forced to Choose: Beyond the Voluntary versus Forced Prostitution Dichotomy.** In: KEMPADOO, Kamala & DOEZEMA, Jo. Global Sex Workers, Rights, Resistance and Redefinition. New York, Routledge, 1998, p. 34-51.

DOLAN, M. **Global Economic Transformation and Less Developed Countries.** In: Slater, R et al (eds) *Global Economic Transformation and the Third World.* Boulder, Lynne, 1993. pp. 259-308.

FREY, Klaus. **Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal.** In: Lua Nova, n° 37, p.107-138, 1996.

GRUPO DAVIDA. **Prostitutas, Traficadas E Pânico Morais: uma análise de produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos.** Campinas: Cadernos Pagu, julho/dezembro de 2005, pp. 152-184.

GUY, Donna. **White Slavery, Citizenship and Nationality in Argentina.** In: PARKER, et. Alii (ed): *Nationalisms and Sexualities*, Routledge, 1992, p. 201-218.

HAZEU, Marcel. Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas? In: **Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

HUMAN RIGHTS WATCH. ***Owed Justice. Thai Women Trafficked Into Debt Bondage in Japan.*** (New York: Human Rights Watch) 2000.

JESUS, Damásio de. **Tráfico internacional de mulheres e crianças: Brasil: aspectos regionais e nacionais.** São Paulo: Saraiva, 2003.

KELLOGG, Frederic R. ***International Human Rights and the Philosophy of Law: How Much Toleration can be Enforced?*** Palestra proferida no IV Simpósio da UCB "Direitos Humanos e Seus Reflexos na Sociedade". Brasília, 28 de outubro de 2008.

KEMPADOO, Kamala. **From Moral Panic to Global Justice. Changing Perspective o Trafficking.** In: KEMPADOO, Kamala, SANGHERA, Jyoti and PATTANAIK, Bandana. *Trafficking and prostitution reconsidered, new perspectives on migration, sex work, and human rights*. Boulder, Paradigm, 2005.

_____. **Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres.** Campinas: Cadernos Pagu, julho/dezembro de 2005, pp. 55-78.

LEAL, Maria Lúcia P. e LEAL, Maria de Fátima P. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil.** Brasília: PESTRAF/CECRIA, 2002.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins sexuais.** Revista Ser Social no. 9. Brasília: Ser/UnB, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LOBO, Thereza. **Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão.** In: Elizabeth Melo Rico (org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998

MARCH, James G. e Olsen, Johan P. ***Democratic Governance.*** New York: Free Press, 1995.

MITTELMAN, James. ***Globalization: Captors and Captive.*** In: *Third World Quartely*, Vol. 21, n° 6, *Capturing Globalization*, (Dec., 2000), pp. 917-929.

MOLINA, Z. L. & TRINCA, D. **Globalização da economia: Verdadeira panacéia universal ou velha ficção para uma nova era?** In: Santos, M. *et alli. Fim de século e Globalização*. São Paulo, Hucitec, 1993. pp. 235-250.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

_____. **The Five wars of globalization**. In: *Foreign Policy*, n° 134, (Jan. – Feb., 2003), pp. 28-37.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América latina, 2007.

ONU. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. Nova Iorque. 2000.

_____. **Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar**. Nova Iorque. 2000.

_____. **Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças**. Nova Iorque, 2000.

OTTO, Dianne. **‘A Post-Beijing Reflection on Human Rights Discourse for Women’**, 1999.p. 116

PARIS, David C.; REYNOLDS, James F. **The Logic of .policy Inquiry**. New York/London, 1983.

PAIVA, Leila. **Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual**. USAID: 2007.

PETERS, Julie and WOLPER, Andrea (eds). **Women’s Rights, Human Rights: International. Feminist Perspectives**. New York: Routledge. 1995.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição 1988**. 25ª edição atualizada em 2005. Brasília: Câmara dos Deputados. 2005.

RHODES, R.A.W. **Governance and Public Administration**. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

ROSENAU, James. **The Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation**. In: *Security Dialogue* n° 27, 1996. 89-125.

_____. **The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs**. New York: Nichols, 1980.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As quinze teses para aprofundar a democracia**. Coimbra: CES, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. **Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual**. Coimbra: Agência financiadora: Comissão para a Igualdade e Para os Direitos das Mulheres (CIDM), 2007.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TAILBY, Rebecca. **Organised Crime and People Smuggling/Trafficking to Australia**. Canberra: Australian Institute of Criminology. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice Series*, No. 208. 2001.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: realism, pluralism, globalism and beyond**. United States: Allyn & Bacon, 1999.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. **Policy-Analyse**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

7.2 Fontes Eletrônicas

CATW. **Coalition Against Trafficking in Women**. Disponível em <http://www.catwinternational.org/> (acesso em 07 de outubro de 2008).

GAATW. **Plano de combate ao tráfico de pessoas não foi efetivado**. Disponível em: <http://www.gaatw.org> (acesso em 09 de novembro)

PROJETO TRAMA. **Relatório de Pesquisa Sobre Tráfico de Pessoas Para Fins de Exploração Sexual**. Disponível em: <http://www.projetotrama.org.br> (acesso em 09 de novembro de 2008)