

The cover features a photograph of a modern, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large white statue in the foreground. The statue is seated and appears to be holding a book or tablet. The building has a mix of white and dark grey panels. In the background, there are green lawns and a blue sky with scattered clouds. The overall scene is bright and clear.

**CEUB**

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos\***

**Fighting international human trafficking in Brazil: between criminalization and the focus on human rights**

Verônica Maria Teresi

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

# Sumário

<b>I. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E DESIGUALDADE .....</b>	<b>18</b>
<b>CHINA’S AID POLICY APPROACH TO POVERTY ALLEVIATION IN THE RECIPIENT COUNTRY: A CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF GUINEA .....</b>	<b>20</b>
Ansoumane Douty Diakite	
<b>OS INDICADORES SOCIAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS .....</b>	<b>52</b>
Bruno Cazeiro Astolfi, Eduardo Matheus Figueira, José Antônio da Silveira Junior e Daniel Teotônio do Nascimento	
<b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL E A RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA (PÓS)PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>74</b>
Amanda Karolini Burg, Nelson Nogueira Amorim Filho e Francisco Quintanilha Vêras Neto	
<b>A DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E AS ESTRUTURAS DE DESIGUALDADE SOCIAL: CRÍTICA ÀS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA CRIMINAL.....</b>	<b>92</b>
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e José Francisco Dias da Costa Lyra	
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INDÚSTRIA E FINANÇAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ACCOUNTING INFORMATION SYSTEMS AND FINANCIAL CRISES: INSIGHTS INTO LOCAL GOVERNMENTS.....</b>	<b>115</b>
Mahmoud Hany M. Dalloul, Zuraeda binti Ibrahim e Sharina Tajul Urus	
<b>LA REGULACIÓN CONTABLE SOBRE LOS ACTIVOS DE INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA....</b>	<b>152</b>
Michael Andrés Díaz Jiménez e Mauricio Gómez Villegas	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DIREITO AO TRABALHO NA INDÚSTRIA 4.0: UM MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>172</b>
Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO VOLTADAS À INDÚSTRIA MOVELEIRA: O AGLOMERADO DE ARAPONGAS .....</b>	<b>201</b>
Marcelo Vargas e Walter Tadahiro Shima	
<b>III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>219</b>
<b>EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN .....</b>	<b>221</b>
Oscar Díaz Olariaga	

<b>LEGAL STATUS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES AND CLIMATE CHANGE RESPONSIBILITIES UNDER THE PARIS AGREEMENT</b> .....	<b>245</b>
Lupwana Jean Jacques Kandala	
<b>CONTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS BRASILEIRAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 11 DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020</b> .....	<b>261</b>
Gabriela Barreto de Oliveira, Nicássia Feliciano Novôa e Geraldo Majela Moraes Salvio	
<b>A POLÍTICA PERMISSIVA BRASILEIRA AOS AGROTÓXICOS E SUAS REPERCUSSÕES PARA A SADI QUALIDADE DE VIDA: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DE AGROVENENOS</b> .....	<b>299</b>
Andreza Aparecida Franco Câmara e Juliana Freitas Mendes	
<b>IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE</b> .....	<b>318</b>
<b>MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS IMPLEMENTADAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ABORDAR A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESCOPO</b> .....	<b>320</b>
Sueli Miyuki Yamauti, Jorge Otavio Maia Barreto, Silvio Barberato Filho e Luciane Cruz Lopes	
<b>PROMOÇÃO DA SAÚDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: CONEXÕES E DIGRESSÕES</b> ..	<b>363</b>
Gildiney Penaves Alencar, Richard Nicolas Marques Caput, Elton Pereira de Melo, Vanderlei Porto Pinto e Junior Vagner Pereira da Silva	
<b>DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO COMO “NORMALIDAD” PRE PANDÉMICA</b> .....	<b>387</b>
Soledad A Pérez e Mónica Serena Perner	
<b>V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO</b> .....	<b>401</b>
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL E A PRESENÇA DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA À LUZ DAS MAISONS FAMILIALES RURALES</b> .....	<b>403</b>
Juliana Silva da Rocha Nickel e João Pedro Schmidt	
<b>INVESTIGACIÓN BASADA EN PROBLEMAS: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA FORMACIÓN JUDICIAL INICIAL</b> .....	<b>426</b>
Alexander Restrepo Ramírez, Jean Carlo Mejía Azuero e Nesly Edilma Rey Cruz	
<b>VI. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>442</b>
<b>COMPLIANCE 2030: AS TRÊS DIMENSÕES DE UM NOVO PARADIGMA DO COMPLIANCE E O SEU DESENHO TEÓRICO, NORMATIVO E OPERACIONAL PARA O SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>444</b>
Márcin Haeblerlin, Alexandre Pasqualini e Tarsila Rorato Crusiu	
<b>DESIGN DE SISTEMAS DE DIÁLOGOS E DE DISPUTAS: UMA FORMA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O NOVO MUNDO</b> .....	<b>467</b>
Ísis Boll de Araujo Bastos e Maíra Lopes de Castro	

<b>O PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A APLICABILIDADE DE SEUS INSTRUMENTOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>486</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Marcos André Alamy	
<b>VII. POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTIÇA E FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>500</b>
<b>ADVOCACY: ORGANIZAR E IRRITAR- ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO CONECTAS .....</b>	<b>502</b>
Caio Augusto Guimarães de Oliveira, Fernanda Busanello Ferreira e Ulisses Pereira Terto Neto	
<b>RESOLVING DISPUTES WITH HEALING EFFECT: THE PRACTICE OF MEDIATION IN INDIA .....</b>	<b>532</b>
Anirban Chakraborty e Shuvro Prosun Sarker	
<b>HÁ ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CONCILIAÇÃO PROMOVIDAS PELO CNJ? A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DO TRABALHO .....</b>	<b>552</b>
Mariana Cesto e Lourival Barão Marques Filho	
<b>VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA PENAL .....</b>	<b>573</b>
<b>O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL: ENTRE A CRIMINALIZAÇÃO E O ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>575</b>
Verônica Maria Teresi e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues	
<b>DROGAS E VIOLÊNCIA: DA CRIMINALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTOS SEM VÍTIMAS ÀS VÍTIMAS DO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO .....</b>	<b>596</b>
Airto Chaves Junior e Thiago Aguiar de Pádua	
<b>ESTUPRO, CONJUGALIDADE E SUBALTERNIDADE DA MULHER NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE (TRÊS) PODER(ES) .....</b>	<b>620</b>
Jackeline Caixeta Santana e Rosa Maria Zaia Borges	
<b>ESTATUTO DO DESARMAMENTO TORNA-SE DE ARMAMENTO: ARMA DE FOGO NÃO GARANTE SEGURANÇA, A VIOLÊNCIA ESTÁ NO INDIVÍDUO.....</b>	<b>653</b>
Joice Cristina de Paula, Patrícia Peres de Oliveira, Selma Maria Fonseca Viegas e Edilene Aparecida Araújo da Silveira	
<b>IX. TEMAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL .....</b>	<b>666</b>
<b>O CONSTITUCIONALISMO FORTE DA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>668</b>
Anizio Pires Gavião Filho e Lucas Moreschi Paulo	
<b>O MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA .....</b>	<b>689</b>
Matheus Vequi e Clovis Demarchi	

# O enfrentamento do tráfico internacional de pessoas no Brasil: entre a criminalização e o enfoque em direitos humanos\*

## Fighting international human trafficking in Brazil: between criminalization and the focus on human rights

Verônica Maria Teresi\*\*

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues \*\*\*

### Resumo

Analisa-se, neste artigo, a construção do regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o qual se desenvolve com base em uma lógica securitária e de criminalização internacional do crime organizado transnacional. Esse regime confere centralidade ao Estado, deixando em segundo plano a proteção das vítimas, tornando-se excludente na proteção às vítimas como sujeitos. O objetivo do artigo é oferecer uma abordagem com enfoque em direitos humanos, para compreender e analisar o tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres. Trata-se de pesquisa que vem se desenvolvendo há mais de dez anos, a qual visa introduzir uma nova interpretação para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, em que a vítima é o sujeito central da política amparada nas normas, e não um objeto ou instrumento do enfrentamento criminal do fenômeno. Essa análise tem a Teoria Crítica dos Direitos Humanos como principal marco teórico e o Brasil como caso de estudo. Verifica-se que o Brasil possui normativas garantidoras, mas a efetiva garantia dos direitos se mantém, apenas, no plano formal. O enfoque em Direitos Humanos, não obstante estar incluído na normativa mais recente e nas políticas de enfrentamento no país, carece, ainda, de efetividade e demanda mecanismos de participação permanente de todos os atores envolvidos, inclusive as vítimas.

**Palavras-chave:** tráfico de pessoas; direitos humanos; teoria crítica do direito; Brasil; Protocolo de Palermo de 2000.

### Abstract

The article analyses the construction of an international regime to fight trafficking in people, which is based on a logic of security and the international criminalisation of transnational organised crime. This regime gives centrality to the State, leaving the protection of victims in second place, becoming exclusive in the protection of victims as subjects. The goal of this article is to offer a different approach, with a focus on human rights, to understand and analyze the international trafficking in persons, especially women. This is a

\* Recebido em 29/03/2022

Aprovado em 22/06/2022

\*\* Doutora em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC), professora universitária e consultora em temas de migração. Atualmente realiza pesquisa em nível de Pós-doutorado na UFABC e no Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

E-mail: veronicateresi@gmail.com.

\*\*\* Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, professor associado e docente dos Programas de Pós Graduação em Relações Internacionais e em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro da Cadeira Sergio Vieira de Mello (ACNUR) e do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB).

E-mail: gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br.

research project that has been underway for over ten years, which aims to introduce a new interpretation of the fight against the trafficking in women, in which the victim is the central subject of the policy supported by the norms, and not an object or instrument of the criminal fight against the phenomenon. This analysis has the Critical Theory of Human Rights as its main theoretical framework and Brazil as a case study. Brazil has normative guarantors, but the effective guarantee of rights remains only at the formal level. The focus on human rights, despite being included in the most recent legislation and in the policies addressing the issue in the country, still lacks effectiveness and demands mechanisms for the permanent participation of all the actors involved, including the victims.

**Keywords:** human trafficking; human rights; critical theory of law; Brazil; Palermo Protocol of 2000.

## 1 Introdução

O enfrentamento ao tráfico de pessoas tem sido realizado principalmente em uma perspectiva de direito penal, com base em um regime jurídico internacional ancorado na Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000. A par da relevância de se combater o crime de tráfico internacional de pessoas por meio de instrumentos e políticas repressivas, o fenômeno é muito mais complexo e extrapola em muito a *persecutio criminis*. Nessa chave majoritária de abordagem do tema, o lugar da pessoa traficada, da vítima de tráfico, não existe. Se o valor a ser tutelado no enfrentamento ao tráfico de pessoas é a proteção da pessoa, o regime jurídico estabelecido para essa tutela apresenta falhas importantes.

Nesse sentido, a construção de um regime de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos torna-se um imperativo para garantir o lugar de sujeito de direito às vítimas de tráfico e abordar esse tema à luz dos direitos humanos e das políticas públicas.

Os/as autores propõem uma abordagem distinta para compreender e analisar o tráfico internacional de pessoas, em especial de mulheres. Trata-se de pesquisa que visa introduzir uma nova interpretação para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, sendo a vítima o sujeito central da política amparada nas normas, e não um objeto ou instrumento do enfrentamento criminal do fenômeno. Essa análise tem a Teoria Crítica dos Direitos Humanos como principal marco teórico e o Brasil como caso de estudo. A metodologia do artigo utiliza a análise crítica com recorte em fontes documentais primárias e bibliográficas do campo dos direitos humanos e da literatura sobre tráfico internacional de pessoas, e adota o Brasil como estudo de caso para ilustrar a abordagem proposta - o enfoque em direitos humanos na temática de enfrentamento ao tráfico de melhores, em especial de mulheres.

## 2 O tráfico internacional de pessoas e o campo jurídico

A luta pelos direitos humanos na humanidade não foi, nem é linear<sup>1</sup>. Enfrentar um fenômeno como o do tráfico de mulheres exige mais do que legislações tipificando crimes ou criando protocolos de atuação. A luta pelos direitos das vítimas de tráfico passa, principalmente, por uma mudança na forma de compreender e analisar a desigualdade e a falta de equidade para com as mulheres na ordem internacional, nas relações econômicas, nas relações de produção. Exige uma análise histórica e crítica mais estrutural do sistema socioeconômico em que estamos inseridos, que nos permita compreender as contradições existentes e refletir sobre suas práticas. A desigualdade não será solucionada enquanto houver exploração.

<sup>1</sup> ARENDH, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Ver também: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Analisar o fenômeno do tráfico de pessoas de forma fragmentada, desviando e priorizando dimensões economicistas, jurídicas, em detrimento das dimensões históricas, sociais e políticas impede que olhemos conscientemente de frente para a construção de caminhos que promovam a reflexão e a análise crítica. Ou seja, é necessária uma análise que, no mínimo, permita visibilizar as contradições do sistema.

É fundamental ter consciência de que esse é o pano de fundo no qual o enfrentamento ao tráfico de pessoas acontece.

Nesse sentido, pensar um regime que se baseia no enfoque de direitos é colocar a pessoa humana no centro, e sua dignidade como valor a ser perseguido. É um regime que organiza e comanda todas as práticas nessa direção. É garantir uma visão interdisciplinar centrada na complexidade, na multidimensionalidade e na multicausalidade sobre o fenômeno do tráfico de pessoas.

A abordagem baseada em direitos humanos pode ser definida, segundo De Blas, como um:  
[...] marco conceitual para o processo de desenvolvimento humano que [...] se baseia nas normas, princípios e padrões internacionais de Direitos Humanos, e do ponto de vista operacional está orientado para a promoção e proteção dos Direitos Humanos<sup>2</sup>

Ou, como explica Güendel, pode ser conceituado como “a discussão jurídica e os esforços por traduzir as normas (internacionais de direitos humanos) em ações de política institucional e de controle social.”<sup>3</sup>. Seu principal objetivo é, por meio da elaboração de políticas públicas, permitir avanços na realização progressiva dos direitos humanos.

O enfoque em direitos exige compromissos que levem ao desenvolvimento humano, uma sociedade livre de violência e exploração, sendo fundamental as relações pautadas pelo respeito, apoio mútuo, solidariedade e não discriminação. Nesse sentido, o enfoque em direitos defende a realização de transformações políticas, jurídicas e de paradigma para a ação coletiva; tanto para combater o problema quanto para promover proteção e atenção integral às vítimas de tráfico, gerando uma política antitráfico em nível global, com a primazia dos direitos humanos<sup>4</sup>.

No âmbito do tráfico internacional de pessoas, o enfoque em direitos coloca a dignidade humana como o principal bem a ser protegido, com os direitos humanos das pessoas traficadas sendo o centro de todos os esforços para prevenir e reprimir o crime, proteger, assistir e reparar os danos das vítimas. Nessa perspectiva, o enfrentamento ao tráfico ocorre por meio de ações pós-violação, mas, principalmente, da garantia do exercício dos direitos humanos<sup>5</sup>.

Essa abordagem exige uma visão crítica/comprometida dos direitos humanos, exigindo a obrigação dos Estados de fornecer mecanismos eficientes para evitar a impunidade e, ao mesmo tempo, criar proteção efetiva para as pessoas exploradas. Para tanto é necessário um ambiente institucional, normativo e cultural claramente orientado para as pessoas, particularmente aquelas mais vulneráveis pelas condições de pobreza e exclusão, protegidas da exploração e do tráfico de pessoas. A ética dos direitos humanos contempla no

<sup>2</sup> DE BLAS, Alicia García. El comienzo es siempre hoy: incorporando el enfoque basado en derechos humanos a la educación para el desarrollo. *Red EnDerechos*, p. 18, 2012. Disponível em: <https://www.intered.org/es/recursos/recursos-educativos/el-comienzo-es-siempre-hoy-incorporando-el-enfoque-basado-en-derechos>. Acesso em: 15 mar. 2020. “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista teórico está basado en las normas internacionales, principios y estándares de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos”.

<sup>3</sup> GÜENDEL, Ludwig. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>4</sup> ALVAREZ, V. et al. El enfoque de derechos: una oportunidad para dar protección real y efectiva a las víctimas de trata. In: AGULLO, Esteban Tomás et al. (coord.). *Mujeres e inclusión social: investigación y estrategias de innovación y transformación social*. 2020. p. 43-45.

<sup>5</sup> RAMOS, Nuria Cordero. Trata con fines de explotación sexual. Derechos humanos que maltratan a las humanas. *Gazeta de Antropología*, n. 30, 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

outro, um ser merecedor de igual respeito, dotado do direito a desenvolver suas potencialidades humanas de forma livre, leve, autônoma e plena<sup>6</sup>.

O olhar a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos visa compreender as situações de discriminação, assim como as bases estruturais que as produzem. No âmbito do tráfico de pessoas, esse marco teórico permite alargar a perspectiva de análise, tornando mais complexa a visão oferecida pela abordagem normativa, proporcionando outros elementos que vão além, como garantias reais e eficazes<sup>7</sup>. Significa interromper o processo de tráfico de pessoas permitindo que a pessoa deixe de ser coisificada ou tratada como mercadoria de consumo ou intercâmbio, já que isto viola seus direitos inerentes e subtrai sua condição humana. Significa criar mecanismos que garantam a dignidade do ser humano como inalienável. Percebe-se como esse enfoque de direitos é diverso do enfoque normativo, em que predomina a centralidade do Estado, em que o tráfico de pessoas é uma ameaça a sua segurança nacional. Neste não é possível colocar a pessoa como o centro de todas as ações. Em tal lógica, o Estado está acima de qualquer interesse ou direito pessoal e deve proteger seu território e suas fronteiras<sup>8</sup>.

Como essa abordagem dos direitos tem a centralidade na pessoa humana, para a garantia da efetividade dos direitos, exigem-se estratégias que contemplem a igualdade social, a discriminação positiva, a participação e o empoderamento como orientadores das políticas públicas. Somente com essa abordagem é possível garantir resultados humanizados e mais sustentáveis, no combate ao tráfico de pessoas, especialmente para mulheres com fins de exploração sexual<sup>9</sup>.

O enfoque em direitos percebe o tráfico de pessoas como uma violação dos direitos humanos e, assim, uma ameaça à segurança humana<sup>10</sup>, tendo como perspectiva a inclusão social das vítimas. Essa abordagem pretende favorecer o empoderamento das mulheres como titulares de direitos e a realização das responsabilidades dos titulares de obrigações, gerando espaços de *advocacy*, mobilização e participação que transformam as relações de poder<sup>11</sup>.

A perspectiva da orientação estratégica no Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas é fundamental para a construção das políticas públicas internas em cada estado nacional. Os direitos humanos violados pelo tráfico de pessoas têm sua proteção pelo atual Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>12</sup>.

A proibição do tráfico de pessoas está incluída no primeiro documento sobre direitos humanos elaborado pela ONU, em que estão listados os direitos básicos e as liberdades fundamentais a que todo ser humano tem direito, sem qualquer discriminação: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>13</sup>. Além

<sup>6</sup> ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos*: de la definición teórica a la acción práctica. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>7</sup> GALLARDO, Helio. Teoría crítica y derechos humanos: una lectura latinoamericana. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales (REDHES)*, año 2, v. 4, 2010. Disponível em: <http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%204/Redhes4-03.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>8</sup> SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

<sup>9</sup> ABRAMOVICH, Victor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 88, p. 35-50, 2006.

<sup>10</sup> “O conceito de segurança humana surgiu do empenho em definir uma nova doutrina para o sistema internacional, focalizando os direitos humanos e as questões de desenvolvimento. É resultado direto do término da Guerra Fria e do papel organizador que o discurso dos direitos humanos passou a desempenhar nos fóruns internacionais.” SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. *JUR: Revista Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, v. 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n3/a04v02n3.pdf>. Acesso em: 20 mar. de 2022.

<sup>11</sup> ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos*: de la definición teórica a la acción práctica. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>12</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>13</sup> OSTOS, J. D. L. Santos Martín. *La tutela de la víctima de trata*: una perspectiva penal, procesal e internacional. Barcelona: J. M. BOSCH EDITOR, 2019. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/121207?page=157>. Acesso em: 15 mar. 2022.

dessa normativa, várias outras foram sendo incorporadas ao ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, criando entre outros aspectos, obrigações aos Estados para a implementação de direitos.

Nesse sentido, os direitos humanos são “valores não negociáveis” que representam um produto social ou histórico derivado das lutas sociais. Os direitos positivos, entendidos como aqueles que podem ser exigidos juridicamente, vêm sendo ampliados desde a concepção dos direitos clássicos (civis e políticos) para outros de natureza econômica, social, cultural e ambiental<sup>14</sup>.

Particularmente falando dos direitos humanos ligados à violação de direitos decorrentes do tráfico internacional de pessoas, podem ser destacados alguns documentos garantidores em nível global e em nível regional.

Destacam-se, em nível global: a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e seus Protocolos adicionais, especialmente, nesse contexto, o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional; o Protocolo Opcional da Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil (2000); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (1990); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher (1979); o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e a Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948).

Em nível regional, podem ser destacadas algumas normativas, entre elas: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 5), 2000, e a Diretiva 2011/36 / UE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos e a proteção das vítimas (2011); a Convenção do Conselho da Europa Contra o tráfico de seres humanos (Convenção Europeia sobre o Tráfico Carta dos Seres Humanos) (2005); a Associação do Sul da Ásia para a Cooperação Regional, Convenção sobre Prevenção e Combate ao Tráfico de Mulheres e Crianças para Fins de Prostituição (2002); a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose) (1969); a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Convenção de Roma) (1950); a Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem (1948); a Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos (1986) e a Carta Árabe de Direitos Humanos (ainda não entrou em vigor) (1994).

Essas normativas globais e regionais são fundamentais para dar especialidade aos temas de Direitos Humanos que têm pontos de contato com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, as normativas se complementam com outras fontes de direito internacional, como costume, princípios gerais e decisões de tribunais internacionais, que também são cruciais para determinar o que exatamente é exigido dos Estados na luta contra o tráfico de pessoas. Nesse sentido, percebe-se como os tribunais internacionais foram relevantes para fundamentar e orientar ações governamentais e dos outros atores envolvidos na construção do regime complexo e enfrentamento ao tráfico de pessoas<sup>15</sup>.

Além de todos os direitos resultantes desses documentos, são fundamentais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas as seguintes dimensões detalhadas pelo relatório da Relatoria Especial contra o Tráfico de Pessoas (2009), que traz contribuições importantes em relação à ampliação da visão estratégica de referência para a organização das respostas dadas ao tráfico de pessoas em nível nacional, regional e global: 5

<sup>14</sup> MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

<sup>15</sup> SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 38.

P (prevenção, persecução, proteção, penalização dos infratores, promoção da cooperação); 3 R (reparação, reabilitação e reintegração das vítimas) e 3C (capacidade, cooperação e coordenação)<sup>16</sup>. Em 2011, a Relatoria Especial da ONU destacou para a direção de uma abordagem de direitos humanos, que as vítimas deveriam estar no centro de todos os esforços para combater, proteger, assistir e reparar as vítimas e, que, ainda, nenhuma medida para combater o tráfico de pessoas poderia prejudicar os direitos humanos e a dignidade das pessoas afetadas. Reforçou-se a necessidade da escuta e consultas às pessoas vítimas de tráfico como elemento fundamental do enfoque baseado em direitos humanos e a responsabilidade e obrigação dos Estados em reparar as vítimas<sup>17</sup>. A obrigação relativa à atenção, proteção e reparação das vítimas, assim como à responsabilização dos agentes, é sempre do Estado, mesmo que haja parceria de atores não governamentais para atendimento, proteção e reparação dos direitos das vítimas.

### 3 Princípios do Enfoque em Direitos

As normativas internacionais de direitos humanos são enunciados vinculantes que permitem a internalização para a implementação de políticas públicas garantistas, exigindo ações concretas do Estado e da sociedade.

A universalidade e equidade podem ser considerados os primeiros princípios importantes pelos quais se pretende o acesso universal aos direitos, preservando e respeitando a diversidade e a não discriminação dos atores envolvidos nos processos de elaboração pública. Nesse sentido, na esteira da reflexão de Güendel, a universalidade somente se constrói aceitando e contemplando a diversidade<sup>18</sup>.

O Princípio da Participação e empoderamento das comunidades exige atores reflexivos e críticos dispostos a envolver-se, ativamente, na resolução das questões públicas. Esse princípio redimensiona o conceito de cidadania para além da sua vertente política, incorporando-a ao plano social e econômico. O enfoque em direitos permite a construção de uma nova relação Estado-sociedade, capaz de transcender as hierarquias e que se oriente para uma visão mais integral e, de alguma maneira compartilhada, de gestão pública. No enfrentamento ao tráfico de pessoas, é por meio da participação que se verifica a interação dos atores governamentais e da sociedade civil, mais especificamente, Estado e organizações da sociedade civil. Nesse contexto, a sociedade é concebida como um tecido formado pela multiplicidade de redes geradoras de laços de pertencimento que limitam a integração social<sup>19</sup>.

A participação constitui a capacidade de incidir nas decisões fundamentais através de um conjunto de processos (associação, reunião, informação), que se prolongam no tempo, exigem interesse dos atores responsáveis e envolvidos na construção de algo comum<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Protocolo de Palermo, Convênio de Varsóvia (2005) e Relatoria Especial em tema de tráfico de pessoas no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2011-2014 e 2019). O relatório da Relatoria Especial de 2009 traz contribuições importantes, pois propõe a ampliação da visão estratégica de referência para a organização das respostas dadas ao tráfico de pessoas a nível nacional, regional e global.

<sup>17</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório E / CN.4 / 2005/71 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/31/PDF/G0416931.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022. Ver também em ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/23/48 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/122/85/PDF/G1312285.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>18</sup> GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>19</sup> GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>20</sup> MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

A prestação de contas e a exigibilidade garantem a responsabilidade dos titulares de deveres, além dos processos de monitoramento e avaliação que permitem verificar os avanços e retrocessos dos objetivos propostos. Para tanto, requerem-se mecanismos acessíveis, transparentes e principalmente eficazes de exigibilidade. Nesse contexto, entre outras coisas, a informação é um elemento fundamental para a tomada de decisões como processo coletivo/participativo<sup>21</sup>.

A integralidade e a progressividade são elementos fundamentais ligados à necessidade de interrelação dos direitos e, a necessidade do Estado de garantir o avanço máximo possível, na forma de recursos que permitam o exercício dos direitos. A característica da interdependência dos direitos e sua concretização efetiva dependem da visão integral de seu exercício como fundamento para a execução de políticas públicas equitativas<sup>22</sup>.

A Relatoria Especial de Tráfico de Pessoas da ONU, em 2014, reforçou a necessidade do enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio do enfoque baseado em direitos humanos. Reconheceu que nem sempre as respostas dadas ao tráfico de pessoas foram ancoradas fundamentalmente nos direitos humanos. Por outro lado, a relatoria foi fundamental para a construção e definição de quais direitos humanos devem ser garantidos e quais obrigações devem ser imputadas aos Estados. Ter a clareza sobre quais direitos devem ser garantidos é fundamental para se avaliar até que ponto uma situação, iniciativa ou resposta específica está em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos e, cobrar as responsabilidades dos Estados<sup>23</sup>.

A Relatoria Especial, ainda em 2014, apontou esferas de trabalho importantes para o movimento de luta contra o tráfico de pessoas, especialmente mulheres: direito das vítimas a assistência, proteção e apoio; direito das vítimas de acessar reparações; os direitos humanos na resposta da justiça penal. Nesse sentido, os Estados estão obrigados a prestar assistência e apoio imediatos às vítimas de tráfico. Essa prestação de assistência, proteção e apoio imediatos não deve estar condicionado à capacidade ou vontade da vítima de colaborar ou cooperar com os órgãos da justiça penal, demonstrando que não deve haver qualquer vinculação de acolhida, *stricto sensu*, e a colaboração da vítima com autoridades.

Além disso, a identificação das vítimas deve ser feita de forma rápida e precisa para evitar a negação da efetividade dos direitos. A demora na identificação de uma vítima ou a criminalização desta, por exemplo, por ter ingressado a um país para trabalhar de forma irregular, ou dedicar-se à prostituição, vulnera e viola os direitos dessas mulheres.

A identificação das vítimas é essencial para a efetivação de seus direitos. Se as vítimas não são identificadas com rapidez e precisão, os Estados negam, efetiva e permanentemente, os direitos que legalmente lhes correspondem. Nesse sentido, os Estados devem criar abordagens mais rigorosas e colaborativas para identificar as vítimas, principalmente com uma maior cooperação entre atores governamentais e da sociedade civil que atuam nesse momento do enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Essa identificação está diretamente ligada ao direito das vítimas de receber reparação pelos danos sofridos. A própria Relatoria Especial identificou que as pessoas traficadas, muitas vezes, carecem da reparação ou apoio necessário para ter acesso a reparação o que pode, muitas vezes, colocar essa pessoa novamente na linha da vulnerabilidade ao tráfico de pessoas. Para tanto, é fundamental que os Estados tenham previsão legal para garantir a reparação efetiva pelos danos que lhes foram infligidos. “Em essência, as víti-

<sup>21</sup> MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

<sup>22</sup> MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

<sup>23</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN.DOC/GEN/G09/111/31/PDF/G0911131.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

mas de tráfico devem receber reparações adequadas pelos danos sofridos, incluindo restituição, indenização, recuperação, satisfação e garantias de não repetição.”<sup>24</sup>.

No que se refere à resposta da justiça penal na responsabilização dos traficantes, não deve haver conflito entre os direitos das vítimas e as respostas do sistema de justiça penal. Muitas vezes, as vítimas de tráfico são utilizadas como instrumentos de investigação criminal e não como sujeitos e titulares de direitos, com direito à proteção, apoio e reparação.

A perspectiva de utilização e incorporação do enfoque em direitos, ampliando o olhar e a proposta inicial do Protocolo de Palermo, que partiu de uma lógica de securitização e criminalização, permite melhorar o conceito a respeito dos parâmetros da definição do tráfico de pessoas e ampliar: a identificação e a reflexão sobre as diferentes formas de exploração relacionadas com o tráfico de pessoas e; a consideração de diferentes vias e agentes que poderiam ou deveriam desempenhar um papel na prevenção ou uma resposta ao tráfico de pessoas.

O Protocolo de Palermo traz referências gerais dos direitos humanos de forma bastante limitada. Também inclui uma série de obrigações que podem ser interpretadas como destinadas a proteger as vítimas. A inclusão do enfoque em direitos trouxe uma nova perspectiva para a compreensão do tráfico de pessoas, como uma violação de direitos humanos.

A respeito da complexidade de operação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, as políticas públicas podem ser entendidas como um produto do Estado que vem moldado em formas legais e técnico-administrativas, reflexo de um processo prévio de relações de poder complexas, e que devem ser orientadas por um marco normativo e operacional que promova o exercício universal, integral e progressivo dos direitos humanos<sup>25</sup>. A formulação de políticas públicas que partam do enfoque em direitos deve ter como objetivo principal a promoção e proteção de direitos.

## 4 Reflexões para uma intervenção na perspectiva do Enfoque em Direitos

De acordo com Álvarez, podem ser destacados elementos importantes para a reflexão sobre a intervenção e atenção para com as mulheres vítimas de tráfico: 1. analisar a realidade na perspectiva dos direitos e do paradigma humanista; 2. usar uma abordagem global e aplicar a perspectiva de gênero na intervenção; 3 considerar a intervenção social como um processo; 4. reconhecer a mulher como sujeito de direitos, portadora de competências e corresponsável pelas soluções; 5 compreender a relação e o vínculo como eixo fundamental da intervenção; 6. realizar uma abordagem interdisciplinar e socioeducativa a partir do trabalho em equipe; 7. garantir a especialização das equipes profissionais por meio de processos formativos que permitam a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de competências; 8. aplicar as metodologias de apoio e acompanhamento social e; 9. contribuir para a construção do imaginário social e um uso cuidadoso da linguagem<sup>26</sup>. Pode-se dizer que esses pontos convergem para se conseguir realizar um atendimento humanizado.

<sup>24</sup> Interessante perceber que essa compensação pode ser concedida às vítimas por meio de procedimentos legais, sejam eles civis ou criminais. Também pode ser concedido por meio de fundos de compensação administrados pelo estado ou outras formas, conforme o entendimento de cada Estado. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN.DOC/GEN/G09/111/31/PDF/G0911131.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>25</sup> SALAMANCA, Luis. La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura. *Politeia*, Caracas, n. 17, p. 223-282. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/document?vid=fe3c8923-f0e7-4952-854f-36ad4faca538>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>26</sup> ÁLVAREZ, V. et al. *La trata de personas desde el enfoque de derechos*: de la definición teórica a la acción práctica. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022. SICAR-ASTURIAS. *Nuestra manera de ver las cosas*: experiencia de sistematización de la práctica. 2004. Disponível em: <http://www.fundacionamaranta.org/wp-content/>

O atendimento ou atenção humanizada das mulheres vítimas de tráfico constitui um pilar fundante do enfoque em direitos humanos no tema objeto deste artigo. Ofélia Ferreira oferece algumas indicações que reproduzimos:

[...] a atenção humanizada é o ponto mais importante a ser perseguido por uma política de atendimento. Ela se caracteriza [...] pela capacidade da equipe técnica de reconhecer a pessoa atendida como sujeito de direitos, e de colaborar para que a própria reconheça sua cidadania e conheça seus direitos. Os esforços e investimentos públicos voltados para o atendimento às vítimas do tráfico de pessoas devem se pautar no respeito à dignidade humana, conceito que deve ser traduzido na atuação técnica. A valorização das potencialidades humanas e o respeito à vontade das pessoas atendidas devem ser objetivos prioritários do atendimento. O Atendimento Humanizado procura reduzir o distanciamento entre a pessoa atendida e a equipe técnica para que ambas as partes se coloquem como corresponsáveis na identificação de soluções e de encaminhamentos<sup>27</sup>.

A abordagem realizada deve ser abrangente, composta por diversas nuances analíticas, como: direitos humanos, gênero, multiculturalidade, inter-geracionalidade, exclusão social e contextual. Essa abordagem abrangente e multigarantia permite, por um lado, uma visão interdisciplinar voltada para a complexidade, multidimensionalidade e interseccionalidade que envolve o problema do tráfico de mulheres.

Os atores responsáveis pelo atendimento às vítimas muitas vezes compartilham perfis e elementos comuns das vítimas como o engano, a coação, a exploração, mas essas características não implicam *ipso facto* a consideração de uma categoria *standard*. Cada mulher deve ser atendida na sua individualidade, com idiosincrasias específicas: nome, identidade, lugar de origem e situações jurídicas, sociais, familiares e culturais particulares, que devem ser reconhecidas nas práticas institucionais<sup>28</sup>.

A negação, dessa forma de abordagem, acarreta um maltrato acrescido com a desvalorização, exclusão, discriminação, qualificação negativa, desqualificação e subjugação com base em uma cultura patriarcal prevalecendo a abordagem normativista. Nas palavras de Cordero:

[...] nesse sentido, é imprescindível a necessidade de reivindicar, com a mediação das instituições, possibilidades de uma vida digna para as mulheres e meninas atingidas, dando-lhes voz e protagonismo nos processos de luta por sua emancipação. O objetivo das ações transformadoras será o resgate de sua autonomia, com base no direito das mulheres de tomar suas próprias decisões em assuntos que afetam seu corpo e suas condições de vida<sup>29</sup>.

A intervenção e atenção às vítimas de tráfico, baseada nos direitos humanos, exige um constante aprimoramento e capacitação dos atores envolvidos nessa função.

Após analisar de maneira mais teórica o conceito e os elementos que constituem o enfoque em direitos, é importante verificar em que medida o Brasil está construindo um regime de enfrentamento ao tráfico de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos.

uploads/2014/10/reflexion-y-sistematizacion-de-la-practica.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>27</sup> FERREIRA, Ofélia da Silva. *Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e aos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. p. 108.

<sup>28</sup> CORDERO, Nuria. *Trata con fines de explotación sexual: derechos humanos que mal-tratan a las humanas*. 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>29</sup> Id., p. 9 “Desde el enfoque crítico de los derechos humanos prevalece la importancia de generar procesos hermenéuticos que dignifique la atención a las mujeres y generen una comprensión más profunda y singular de las situaciones que están viviendo. En este sentido, resulta imperiosa la necesidad de reclamar, con la mediación de las instituciones, posibilidades de vida digna para las mujeres y niñas afectadas, dándoles voz y protagonismo en los procesos de lucha por su emancipación. El objetivo de las acciones transformadoras será devolverles la autonomía, partiendo del derecho de las mujeres de tomar sus propias decisiones en asuntos que afectan sus cuerpos y sus condiciones de vida.”

## 5 O Brasil está a caminho da construção de um regime de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas baseado no enfoque em Direitos Humanos?

O fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil passou a ser percebido, inicialmente, pelas organizações da sociedade civil de defesa dos direitos da criança e adolescente que vinham intuindo, por meio de sua atuação no enfrentamento à exploração sexual, um fenômeno que estava atingindo mulheres, crianças e adolescentes, mas que apresentava características diversas da exploração sexual e que necessitava de uma atuação governamental<sup>30</sup>.

Em 2002, antes da ratificação do Protocolo de Palermo pelo Brasil, a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Brasil – (PESTRAF), até hoje a mais abrangente pesquisa feita sobre o tema no país, visibilizou, de forma nacional, a problemática e estimulou a procura por respostas institucionais para o enfrentamento desse fenômeno<sup>31</sup>.

Em 2004, a ratificação brasileira da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus respectivos protocolos adicionais apontaram a intenção do Brasil em cooperar para o combate ao crime organizado transnacional, ao tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e tráfico de armas e drogas.<sup>32</sup>

Importante destacar que, no início, a discussão sobre o tráfico era basicamente voltada para o tráfico para fins de exploração sexual. Com o passar dos anos, em função de diferentes demandas na agenda de direitos humanos no Brasil, principalmente a agenda do trabalho escravo e forçado, agenda bastante desenvolvida no país, começou-se a dar enfoque às outras modalidades do tráfico de pessoas<sup>33</sup>. Guilherme Dias<sup>34</sup> e Bela Feldman-Bianco<sup>35</sup> apontam, ainda, que a escolha de estrutura criminal para questões relacionadas à mobilidade humana resulta no tensionamento entre a questão migratória, securitização e o campo da justiça criminal produzindo uma visão hegemônica, violência e desrespeito aos direitos humanos.

<sup>30</sup> BENDELAC, Leticia; TERESI, Verônica Maria. La trata de mujeres en Brasil: análisis sobre los principales aspectos de la política pública nacional de combate a la trata de personas. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*, [S. l.], v.5, p. 12-26, 2015. Ver também: LEAL, Maria Lúcia Pinto. *A mobilização das ONGs no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Brasília: Editora UnB, 2014. v. 1. 388 p. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12869](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12869). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>31</sup> PESQUISA sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil. Disponível em: [http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf\\_2002.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf_2002.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>32</sup> 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, em Especial Mulheres e Crianças. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Diálogos da cidadania: enfrentamento ao trabalho escravo*. 2014. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>34</sup> DIAS, Guilherme Mansur. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2014.

<sup>35</sup> FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. *Travessia: Revista do Migrante*, ano 31, n. 83, maio/ago. 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/38205710/O\\_Brasil\\_frente\\_ao\\_regime\\_global\\_de\\_controle\\_das\\_migra%C3%A7%C3%B5es\\_pdf?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/38205710/O_Brasil_frente_ao_regime_global_de_controle_das_migra%C3%A7%C3%B5es_pdf?email_work_card=title). Acesso em: 15 mar. 2022.

## 6 A política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas e os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas

A temática das políticas públicas como campo de pesquisa no Brasil não é recente <sup>36</sup>, porém, a partir da década de 1990, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, foram realizadas tentativas para a criação de políticas públicas universais e estáveis, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>37</sup> e, mais recentemente, em 2005, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)<sup>38</sup>. Essas e outras políticas públicas apresentam, ainda hoje, uma série de desafios para sua implementação, desenvolvimento, monitoramento e avaliação.

Como já dito, o processo de construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas iniciou em 2004, com a ratificação do Protocolo de Palermo<sup>39</sup>. O texto da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi elaborado pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça, juntamente às Secretaria Especial de Direitos Humanos<sup>40</sup> e com a Secretaria Especial de Políticas para as

<sup>36</sup> Ver em: DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Englewood Cliffs; Prentice-Hall, 1975. Ver também em: SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The public policy theory primer*. Boulder-CO: Westview Press, 2009. Dye descreve políticas públicas como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Por outro lado, Smith e Larimer, definem como “Não há definição de políticas públicas precisa e universal [...]. Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido.”

<sup>37</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. A atenção integral à saúde, e não somente aos cuidados assistenciais, passou a ser um direito de todos os brasileiros, desde a gestação e por toda a vida, com foco na saúde com qualidade de vida, visando a prevenção e a promoção da saúde. A gestão das ações e dos serviços de saúde deve ser solidária e participativa entre os três entes da Federação: a União, os Estados e os municípios. A rede que compõe o SUS é ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, média e alta complexidades, os serviços urgência e emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica. Ver em: BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é o Sistema Único de Saúde (SUS)?* Disponível em: <http://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>38</sup> O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza os serviços, benefícios, programas e projetos da Política de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados, Distrito Federal e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais e locais. O Suas organiza as ações da assistência social em dois tipos hierarquizados de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. No Suas também há a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma integrada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. O Suas também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e concedendo certificação a entidades beneficentes. Coordenado pelo Ministério da Cidadania, o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Nesse modelo de gestão, as ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelos Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social, que desempenham um importante trabalho de controle social. Criado com base nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta, claramente, as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa. Ver em: BRASIL. Ministério da Cidadania. *O que é o SUAS?* Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>39</sup> Em 2004, ano em que o Brasil ratificou o “Protocolo de Palermo” (Decreto n.º 5.017), o tema do tráfico de pessoas esteve presente no desembolso do Plano Plurianual da União de 2004-2007, com a previsão de ações de capacitação dos profissionais da rede de atenção e da realização de diagnósticos e pesquisas, de modo mais ampliado, em todo o país. PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. *Plano pluri-annual 2004-2007*. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2004-2007>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>40</sup> A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, em 1997, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC) a quem cabia formular, normatizar e coordenar em todo o Brasil a

Mulheres. No total, a elaboração da Política contou com a participação de 11 ministérios, além do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal (MPF) e, aproximadamente, 50 organizações da sociedade civil em todo o ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação<sup>41</sup>.

Assim, em 2006, o Brasil elaborou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>42</sup> e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que foi o Grupo responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>43</sup>.

Em 2008, foi promulgado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), por meio do Decreto no. 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que tinha como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas; responsabilizar os seus autores; e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. No Relatório de Implementação do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estão dispostos os resultados de cada uma dessas ações para cada prioridade<sup>44</sup>. O material apresenta uma consolidação das ações realizadas no período de execução do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, contemplando ações específicas para as perspectivas da prevenção, responsabilização e repressão dos agentes e atenção às vítimas. O I Plano durou dois anos (2008/2010) e trouxe a elaboração de recomendações para a construção do II Plano. A elaboração do II PNETP considerou essas recomendações e, em 2013, entrou em vigor, tendo validade até dezembro de 2016.

A implementação do II PNETP contou com o incremento de uma Gestão Integrada para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, marcada pela atuação cooperada entre quatro instâncias: a Comissão Tripartite

---

política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência. A SNDH foi criada e ampliou as competências da SDC passando a se responsabilizar também por: coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os Organismos Internacionais, e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos. Em 1999, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – (SEDH), atribuindo a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais. Com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, no âmbito do Ministério da Justiça – MJ, as ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram a ser de responsabilidade da SEDIM. Isso permitiu que os dois órgãos pudessem atuar de maneira mais eficiente e eficaz em suas respectivas áreas. Em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva criou-se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPPIR. As três Secretarias Especiais integraram a estrutura da Presidência da República, exercendo seus titulares de fato e de direito, os cargos de Ministro/a de Estado. Em 2015, a pasta dos Direitos Humanos foi unificada com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres na reforma ministerial pela presidente Dilma Rousseff formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Em 2018, no Governo Bolsonaro, a pasta foi transformada em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, englobando também as políticas indígenas, por meio da Fundação Nacional do índio (FUNAI).

<sup>41</sup> Importante destacar que, nesse período, foram desenvolvidas ações de capacitação, investigações e campanhas de conscientização que contaram com a aproximação com uma ampla rede de parceiros institucionais, nacionais e globais envolvidos com a matéria, tais como o UNODC e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ampliaram naquele período o escopo da parceria com o Brasil. Ver em: GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. *Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>42</sup> BRASIL. Decreto nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm). Acesso em: 6 mar. 2022.

<sup>43</sup> Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial foram designados conforme Portaria Conjunta nº 631, de 13 de março de 2007, que foi assinada pelo Ministério de Estado da Justiça, o Secretário Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Foram designados membros: I – Secretaria Especial de Direitos Humanos; II – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; III – Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial; IV – Casa Civil; V – Ministério da Justiça; VI – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII – Ministério da Saúde; VIII – Ministério do Trabalho e Emprego; IX – Ministério do Desenvolvimento Agrário; X – Ministério da Educação; XI – Ministério das Relações Exteriores; XII – Ministério do Turismo; XIII – Ministério da Cultura; XIV – Advocacia-Geral da União.

<sup>44</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório final da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional [do] Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

(composta pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH) e a Coordenação Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça), pelo Grupo Interministerial (GI) composto por 23 órgãos pela execução das metas do II PNETP e pelo Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)<sup>45</sup>, um órgão consultivo que tem o objetivo de garantir o controle social da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Na execução do II PNETP é que se alcança o mais importante marco nacional, no que se refere à legislação, no enfrentamento ao tráfico de pessoas que foi a sanção da Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016, que estabelece a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e a proteção às vítimas, incorporando desde princípios e diretrizes, novos dispositivos penais e processuais penais, além de dispor de aspectos relativos à concessão migratória para pessoas estrangeiras vítimas de tráfico. Essa legislação permite um maior alinhamento com o Protocolo referencial de Palermo.

O Decreto n.º 9.440/2018 aprova do III PNETP, com vigência de quatro anos (2018-2022), sob a condução do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que somente foi criado em 2019<sup>46</sup>, e contém três objetivos: I – monitorar e avaliar a execução do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; II – propor ajustes na definição da prioridade para a implementação das suas metas; e III – produzir e enviar relatórios de progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva. Houve uma perda na gestão integrada no monitoramento e avaliação da implementação da política nacional, especialmente o III PNETP, uma vez que, anteriormente, esse processo era conduzido entre Comissão Tripartite, o Grupo Integrado e o CONATRAP.

A política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas também estimula a propagação da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, composta por Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Postos Atendimento Humanizados ao Migrante e Comitês Regionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nas três esferas da federação no Brasil.<sup>47</sup>

Esse breve relato da construção da política pública do enfrentamento ao tráfico de pessoas sinaliza como o Brasil vem construindo uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, apontando diversos avanços conquistados, desde alterações normativas para se alinhar ao Direito Internacional e a construção de Planos Nacionais (I, II e III) criando obrigações no âmbito da prevenção, repressão e responsabilização do crime e, principalmente, atenção às vítimas de tráfico e, principalmente, da incorporação da temática nas políticas públicas já existentes, como SUAS e o SUS.<sup>48</sup>

As organizações internacionais que desenvolvem cooperação no Brasil há mais de 15 anos, especificamente na temática do tráfico de pessoas, trazem consigo uma agenda própria que, claramente, determina

<sup>45</sup> O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), originariamente, instituído pelo Decreto n.º 7.901, de 04 de fevereiro de 2013, encontra-se atualmente regido pelo Decreto n.º 9.833, de 12 de junho de 2019. BRASIL. Ministério da Justiça. *Conatrap*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/comite-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-conatrap>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>46</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019*. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/710516492/decreto-9796-19>. Acesso em: 15 mar. 2022. O Grupo Interministerial será integrado por um representante titular, e respectivo suplente, dos seguintes órgãos: I – Ministério da Justiça e Segurança Pública; II – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; III – Ministério das Relações Exteriores; IV – Ministério da Economia; V – Ministério da Educação; VI – Ministério da Cidadania; VII - Ministério da Saúde.

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>48</sup> Não se pode deixar de perceber o momento em que se analisa essa política, seja no contexto mundial e nacional de uma pandemia disruptiva que enfraqueceu ainda mais as políticas públicas básicas que já passavam por um desmonte no Brasil, principalmente a partir de 2016, com as reformas trabalhista, previdenciária e a Emenda Constitucional n. 85/2016, que estabeleceu o teto de gastos públicos.

ações que acabam por conduzir enfoques de abordagem da temática do tráfico de pessoas. Nesse sentido, pode-se perceber uma disposição em desenvolver ações no âmbito da securitização das fronteiras.<sup>49</sup>

A promulgação da Lei 13.344/2016 trouxe um salto qualitativo no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, seja por inserir outras modalidades de exploração para além da exploração sexual, seja por criar um novo paradigma no enfrentamento, incluindo uma seção específica sobre a proteção e assistência das vítimas, além de indicar como deve ser desenvolvida a prevenção da criminalidade. A inclusão das medidas protetivas e assistenciais garantem maior força legal, permitindo a cobrança e a construção de modelos de assistência mais voltados aos direitos humanos das vítimas. Esses aspectos devem ser valorados, positivamente, no sentido da construção de uma política que leva em conta os direitos das vítimas e a premente necessidade de efetivar essa proteção por parte do Estado. Acredita-se que um dos pontos mais frágeis e prejudiciais da normativa brasileira é a de não deixar expressa a irrelevância do consentimento dado pela vítima. Considerando-se alguns indícios de perfis das vítimas e o estudo trazido por Dornelas<sup>50</sup> indicando a ausência da percepção dos profissionais do direito sobre a vulnerabilidade como condicionante para prejudicar o consentimento dado pela vítima, percebe-se que essa omissão da normativa — e do atual entendimento de que somente há caracterização do tráfico com o consentimento irrelevante quando houver “grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso” — pode gerar diversas violações de direitos. Além disso, esse entendimento contraria a própria disposição do Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil.

O III PNETP (2018/em andamento) traz elementos importantes para garantir e orientar a construção da política pública no sentido do enfoque em direitos. Verifica-se a obrigatoriedade da política ser construída considerando-se a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, raça, religião, situação migratória; utilizando a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas; e prevendo atenção integral das vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e da colaboração em investigações ou processos judiciais.<sup>51</sup>

Destaca-se que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tem se aproximado da agenda de enfrentamento ao trabalho escravo, que é uma agenda construída há bastante tempo no Brasil, tendo um reconhecimento importante em nível interno e internacional<sup>52</sup>. Essa aproximação permitiu reforçar a compreensão do fenômeno do tráfico de pessoas como sendo uma forma de exploração das pessoas, diversificando-o da agenda das migrações e da criminalização destas. Essa aproximação foi importante, inclusive, para a percepção de outras modalidades do tráfico, como o trabalho forçado e trabalho doméstico. Destaca-se que a agenda do enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil conta, também, com participação e atuação da sociedade civil, das OSCs e dos órgãos de controle federais e do Ministério Público do Trabalho.

Outro aspecto relevante refere-se ao tema *vis-à-vis* da federação brasileira. Dadas as competências federativas expressas na Constituição de 1988<sup>53</sup>, se, por um lado, o tráfico internacional de pessoas é crime na esfera federal (em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil), tanto as políticas

<sup>49</sup> TERESI, Verônica Maria. *Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021. p.220-234.

<sup>50</sup> DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>51</sup> Ressalta-se que o III Plano foi aprovado durante um governo de transição que não primou pelos direitos humanos, inclusive trazendo a regressividade dos direitos. Ademais, no período atual de execução do Plano pelo governo Bolsonaro, não houve nenhuma consequência prática no sentido de primar pelos direitos humanos e pela construção dessa política pública voltada para o fim ao qual ela orientou, conforme fica indicado no decorrer do artigo, seja pelo desmonte das políticas, seja pela diminuição da participação de atores dos espaços de construção da política.

<sup>52</sup> Destaca-se que a CONATRAE (Comissão Nacional de Enfrentamento ao Trabalho Escravo) foi criada em 2003 e representa uma esfera oficial de acompanhamento, monitoramento e coordenação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. A CONATRAE, diferentemente do CONATRAP, conseguiu manter sua paridade, sem redução de OSCs que a compõe em 2019.

<sup>53</sup> Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

de segurança (na chave securitária e repressiva) quanto as políticas públicas de atendimento e assistência às vítimas são implementadas e adotadas de forma descentralizada pelos estados federados e pelos municípios, com grande apoio e intensa participação da sociedade civil. Isso coloca um problema adicional para o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas: ele depende da cooperação federativa e necessita de uma articulação federativa entre União, estados e municípios para a sua efetividade e eficácia.<sup>54</sup> A participação social, tão importante para efetivar o enfoque de direitos humanos na política nacional de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas é exercida, majoritariamente, nos conselhos estaduais e municipais de proteção e de promoção dos direitos das crianças, das mulheres, da saúde e de direitos humanos de forma mais ampla. O interesse local abarca políticas de assistência e inclusão de pessoas em condição de vulnerabilidade<sup>55</sup>.

No âmbito do atendimento, a escolha do Brasil foi inserir o atendimento às vítimas no sistema público de proteção, sendo ofertado, principalmente, pelo SUAS e pelo SUS. Nesse sentido, é preciso fortalecer esses sistemas de proteção, verdadeiros patrimônios da sociedade brasileira e que são, no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas, as grandes instituições da linha de frente do atendimento. Veja-se, nesse contexto, a importância da capilaridade da atuação dos agentes comunitários de saúde. Eles atuam na ponta, na casa das pessoas, observando e potencialmente podem identificar vítimas e serem a ponta do fluxo de atendimento. O Brasil já possui uma organização de política para o atendimento, mas ela precisa funcionar para garantir o direito das pessoas, e em especial, das vítimas de tráfico. A estrutura dos serviços já existe, falta, no entanto, maior qualidade aos atendimentos. Nesse sentido, o III PNETP também orienta como deve ser prestada essa proteção e atenção, compreendendo que deve haver a preservação da intimidade e da identidade; prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais; deve-se buscar o atendimento humanizado e, deve ser prestada informação sobre procedimentos administrativos e judiciais de interesse da vítima.

O caminho da construção do que se entende como necessário para garantir os direitos das vítimas, o enfoque em direitos humanos, parece estar posto, formalmente, mas falta ser garantido, efetivamente, na prática dos atendimentos.

Outro aspecto que deve ser importante para verificar se o Brasil vem construindo sua política no âmbito do enfoque em direitos considera os espaços de governança criados permitindo a participação de atores diversos. Nesse sentido, percebe-se o retrocesso promovido pelo governo do Presidente Jair Bolsonaro, reduzindo a estrutura de composição do CONATRAP, por meio do Decreto n.º 9.833, de 12 de junho de 2019<sup>56</sup>. Essa alteração compromete a participação efetiva e representativa da sociedade civil, uma vez que se diminui a participação de sete representantes da sociedade civil mais um membro representante dos Comitês Estaduais e do DF de ETP, para três representantes de OSCs ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Tal diminuição de representantes da sociedade civil, ao que parece, diminui a possibilidade de escuta, articulação e de legitimação de outros olhares sobre o tráfico de pessoas no Brasil, principalmente daqueles que, muitas vezes, acabam

<sup>54</sup> Em razão disso, depois da ratificação do Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas pelo Brasil, em 2004, e durante os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Mulheres, em parceria com órgão estaduais e municipais, realizaram uma série de eventos e capacitações regionais com agentes estaduais e municipais diretamente envolvidos com as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Entretanto, esses diálogo inter-federativo foi abalado pela interrupção do governo de Dilma, em 2016, e descontinuado com o governo de Bolsonaro, a partir de 2019.

<sup>55</sup> RODRIGUES, Gilberto M. A. O conceito de interesse local na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J. M. Brasiliense; FREY, Klau. (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 137-156.

<sup>56</sup> BRASIL. Decreto n. 9833, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2019.

<sup>o</sup> CONATRAP é integrado pelos seguintes membros: a) Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá; b) Ministério das Relações Exteriores; c) Ministério da Cidadania; d) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e, e) três representantes de organizações da sociedade civil ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

acessando esses atores num primeiro momento. Essa redução de membros, especialmente na representação de atores não governamentais, prejudica a diversidade necessária para atender as mais diversas características e necessidades de olhares para o enfrentamento e a mencionada articulação federativa. A construção do enfoque em direitos deve pensar sempre na ampliação de *stakeholders*, em agregar outros olhares.

No âmbito da responsabilização dos traficantes, percebe-se, mesmo que a legislação impeça a obrigatoriedade de colaboração das vítimas, uma tentativa de criminalizar a mulher vítima e uma dificuldade na persecução ao crime, exigindo repensar aspectos e a condução dos procedimentos investigatórios e judiciais<sup>57</sup>. A não criminalização é uma forma de garantir plenitude nos direitos das vítimas.

Ainda considerando-se a governança de atores que atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas, é importante destacar a importância da atuação das OSCs que no Brasil ocupam um espaço coadjuvante de capacitação de atores públicos, realização de pesquisas, *advocacy* e, na atualidade, em menor número, atendimento às vítimas. Sua atuação é de extrema relevância uma vez que foram essas organizações que, antes mesmo do início da construção da política pública, já identificavam um fenômeno que estava relacionado à exploração, mas se diferenciava da exploração sexual. Sua *expertise* deve ser valorizada e aproveitada.

## 7 Considerações finais

A análise e a reflexão propostas neste artigo remetem à construção do regime de enfrentamento ao tráfico de pessoas baseado no enfoque em direitos humanos para garantir o lugar de sujeito de direito às vítimas de tráfico e abordar esse tema à luz dos direitos humanos e das políticas públicas.

Nesse sentido, reforça-se a exigência de alguns compromissos que levem ao desenvolvimento humano, em todas as suas dimensões. O enfoque em direitos se concretiza por meio de transformações políticas, jurídicas e de paradigma para a ação coletiva, tanto para combater o tráfico de pessoas quanto para promover proteção e atenção integral às vítimas de tráfico, gerando uma política antitráfico em nível global, com a primazia dos direitos humanos.

O enfoque em direitos coloca as pessoas vítimas de tráfico e o respeito a sua dignidade humana como o centro de todos os esforços para prevenir e reprimir o crime, proteger, assistir e reparar os danos das vítimas.

Em nível internacional, o caminho mais seguro e rápido para garantir proteção efetiva às vítimas seria a criação de um estatuto de proteção internacional, guiado por princípios semelhantes que obrigasse os Estados a garantir direitos por meio de atenção e proteção. Para isso, deveria ser elaborado, no âmbito da ONU e, na perspectiva dos direitos humanos, uma normativa que reconhecesse o tráfico de pessoas como uma violação de direitos humanos, para além da caracterização do crime organizado transnacional, dando centralidade à proteção das vítimas.

O Brasil teve momentos de importante construção da política pública de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas com enfoque em direitos. A atualidade exige atenção e resistência de todos os atores responsáveis pelo enfrentamento, principalmente das OSCs, dentre elas as que compõem o CONATRAP para alertar, prevenir e impedir retrocessos do até aqui construído. Além disso, verifica-se que, ainda, é necessário garantir que as vítimas de tráfico no Brasil tenham plenitude de direitos. Destacam-se: a priorização da temática nas agendas de construção de políticas públicas; pensa-se na necessidade de realizar diagnósticos locais para identificação das formas localizadas de tráfico de pessoas; capacitar os atores públicos locais e sociedade civil para identificação das vítimas e atendimento humanizado; estabelecer mais diálogo/proximidade/confiança entre autoridades e serviços de atendimento, para melhor compreensão do fenômeno e

<sup>57</sup> DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

articulação dos atendimentos; ampliar a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, principalmente nos portos marítimos, portos fluviais e rodoviárias e pensar as estruturas de atendimento integradas à rede de proteção social de cada localidade no Brasil; garantir o atendimento humanizado, pensando no restabelecimento dos direitos humanos na integralidade das mulheres e é preciso pensar os fluxos de atendimento com base nas redes locais existentes, construído com as redes de atendimento.

Considera-se importante reforçar que políticas construídas com o enfoque em direitos exige um olhar para os direitos humanos na perspectiva da construção de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária. Essas políticas somente podem ser construídas por meio da maior participação de atores possíveis, garantindo diversidade, complexidade e tolerância aos processos e aos resultados.

Se no Brasil, aparentemente, as normativas são garantistas, a efetiva garantia da norma deixa a desejar e os direitos continuam existindo apenas no plano formal. O Brasil necessita colocar em prática suas normativas garantistas, criando os mecanismos e condições físicas, econômicas, procedimentais, para acessar esses direitos, além de uma conscientização de todos os atores que atuam direta ou indiretamente na atenção e proteção das vítimas.

## Referências

ABRAMOVICH, Victor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 88, p. 35-50, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/10/16 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 20 fev. 2009. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/111/28/PDF/G0911128.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório A/HRC/23/48 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 18 mar. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/122/82/PDF/G1312282.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório E / CN.4 / 2005/71 da Relatoria Especial sobre o tráfico de pessoas*. 22 dez. 2004. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/28/PDF/G0416928.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALVAREZ, V. *et al.* El enfoque de derechos: una oportunidad para dar protección real y efectiva a las víctimas de trata. In: AGULLO, Esteban Tomás *et al.* (coord.). *Mujeres e inclusión social: investigación y estrategias de innovación y transformación social*. 2020. p. 43-45.

ÁLVAREZ, V. *et al.* *La trata de personas desde el enfoque de derechos: de la definición teórica a la acción práctica*. Disponível em: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5346.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ARENDH, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BENDELAC, Leticia; TERESI, Verônica Maria. La trata de mujeres en Brasil: análisis sobre los principales aspectos de la política pública nacional de combate a la trata de personas. *Cadernos Temáticos sobre Tráfico de Pessoas*, [S. l.], v. 5, p. 12-26, 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

- BRASIL. Decreto n. 9833, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2019.
- 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, em Especial Mulheres e Crianças. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm). Acesso em: 6 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/710516492/decreto-9796-19>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *O que é o SUAS?* Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Conatrap*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/comite-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-conatrap>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório final da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional [do] Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-relatorios/etprelatorioplanonacional.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é o Sistema Único de Saúde (SUS)?* Disponível em: <http://www.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Diálogos da cidadania: enfrentamento ao trabalho escravo*. 2014. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/cartilha-trabalho-escravo-pfdc>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- CORDERO, Nuria. *Trata con fines de explotación sexual: derechos humanos que mal-tratan a las humanas*. 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- DE BLAS, Alicia García. El comienzo es siempre hoy: incorporando el enfoque basado en derechos humanos a la educación para el desarrollo. *Red EnDerechos*, p. 18, 2012. Disponível em: <https://www.intered.org/es/recursos/recursos-educativos/el-comienzo-es-siempre-hoy-incorporando-el-enfoque-basado-en-derechos>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- DIAS, Guilherme Mansur. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2014.
- DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. 2019. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Englewood Cliffs; Prentice-Hall, 1975.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: direitos humanos, securitização e violências. *Travessia: Revista do Migrante*, ano 31, n. 83, maio/ago. 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/38205710/O\\_Brasil\\_frente\\_ao\\_regime\\_global\\_de\\_controle\\_das\\_migra%C3%A7%C3%B5es\\_pdf?email\\_work\\_card=title](https://www.academia.edu/38205710/O_Brasil_frente_ao_regime_global_de_controle_das_migra%C3%A7%C3%B5es_pdf?email_work_card=title). Acesso em: 15 mar. 2022.

FEREIRA, Ofélia da Silva. *Guia de atuação no enfrentamento ao tráfico de pessoas: orientações para Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e aos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. *Relatório de Avaliação dos Resultados II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GALLARDO, Helio. Teoría crítica y derechos humanos: una lectura latinoamericana. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales (REDHES)*, año 2, v. 4, 2010. Disponível em: <http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%204/Redhes4-03.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GÜENDEL, Ludwing. *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. 2003. Disponível em: [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108). Acesso em: 15 mar. 2022.

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *A mobilização das ONGs no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Brasília: Editora UnB, 2014. v. 1. 388p. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12869](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12869). Acesso em: 15 mar. 2022.

MERCADO, Claudia Giménez; ADARME, Xavier Valente. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, v. 27, n. 74, p. 54, mayo/ago. 2010.

OSTOS, J. D. L. Santos Martín. *La tutela de la víctima de trata: una perspectiva penal, procesal e internacional*. Barcelona: J. M. BOSCH EDITOR, 2019. Disponível em: <https://elibro.net/es/ereader/universidadcomplutense/121207?page=157>. Acesso em: 15 mar. 2022.

PESQUISA sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil. Disponível em: [http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf\\_2002.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf_2002.pdf). Acesso em: 15 mar. 2020.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. *Plano pluri-anual 2004-2007*. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2004-2007>. Acesso em: 20 mar. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Nuria Cordero. Trata con fines de explotación sexual. Derechos humanos que maltratan a las humanas. *Gazeta de Antropología*, n. 30, 2014. Disponível em: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/33816>. Acesso em: 15 mar. 2022.

RODRIGUES, Gilberto M. A. O conceito de interesse local na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J. M. Brasiliense; FREY, Klau. (org). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 137-156.

SALAMANCA, Luis. La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura. *Politeia*, Caracas, n. 17, p. 223-282. Disponível em: <https://www.sciencopen.com/document?vid=fe3c8923-f0e7-4952-854f-36ad4faca538>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SICAR-ASTURIAS. *Nuestra manera de ver las cosas: experiencia de sistematización de la práctica*. 2004. Disponível em: <http://www.fundacionamaranta.org/wp-content/uploads/2014/10/reflexion-ysistematizacion-de-la-practica.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Waldimeiry Correa. *Regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e desafios para a proteção dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The public policy theory primer*. Boulder-CO: Westview Press, 2009.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. *SUR: Revista Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, v. 2, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v2n3/a04v02n3.pdf>. Acesso em: 20 mar. de 2022.

TERESI, Verônica Maria. *Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha*. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021.

TRINDADE, A. A. Cançado. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.