



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS- PPGRI**

ESTER SOUZA DA SILVA DO NASCIMENTO

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O TRÁFICO DE PESSOAS:
OS PLANOS DE ENFRENTAMENTO DO BRASIL À LUZ DA CONVENÇÃO DE
PALERMO**

JOÃO PESSOA – PB

2025

ESTER SOUZA DA SILVA DO NASCIMENTO

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O TRÁFICO DE PESSOAS:
OS PLANOS DE ENFRENTAMENTO DO BRASIL À LUZ DA CONVENÇÃO DE
PALERMO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Cooperação Internacional

Orientadora: Profa. Dra. Giuliana Dias Vieira

JOÃO PESSOA-PB

2025

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

N244c Nascimento, Ester Souza da Silva do.

Cooperação internacional e o tráfico de pessoas [manuscrito] : os planos de enfrentamento do Brasil à luz da Convenção de Palermo / Ester Souza da Silva do Nascimento. - 2025.

100 f. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025.

"Orientação : Prof. Dra. Giuliana Dias Vieira, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

1. Tráfico de pessoas. 2. Cooperação internacional. 3. Convenção de Palermo. I. Título

21. ed. CDD 327.17

ESTER SOUZA DA SILVA DO NASCIMENTO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O TRÁFICO DE PESSOAS: OS PLANOS
DE ENFRENTAMENTO DO BRASIL À LUZ DA CONVENÇÃO DE PALERMO

Dissertação apresentada à
Coordenação do Curso de
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção
do título de Mestra em Relações
Internacionais

Linha de Pesquisa: Cooperação,
Integração e Instituições
Internacionais.

Aprovada em: 28/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Giuliana Dias Vieira** (***.710.804-**), em **09/09/2025 13:55:02** com chave **ba95d8828d9d11f08cdce219c8f10b58**.
- **Thalita Franciely de Melo Silva** (***.737.594-**), em **09/09/2025 14:34:57** com chave **4da9eb4a8da311f09cb746a5e647b79c**.
- **Silvia Garcia Nogueira** (***.253.587-**), em **09/09/2025 15:59:06** com chave **0f23f4c28daf11f0b372560a492b3340**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QrCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.

Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final

Data da Emissão: 11/09/2025

Código de Autenticação: aacc9a



Dedico a Deus, por todo o sustento nessa caminhada; à minha família, pelo apoio e suporte incondicional; e aos amigos que me incentivaram em cada passo dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me concedido esta oportunidade transformadora que, indubitavelmente, mudou minha vida para sempre. Durante toda esta jornada, foi evidente a sua presença e cuidado, sustentando-me em cada etapa do processo de aprendizagem e desenvolvimento.

À Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais- PPGRI, pela oportunidade de desenvolver esta pesquisa e por proporcionar um ambiente acadêmico de excelência que contribuiu significativamente para minha formação intelectual e profissional.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ), pelo fomento à pesquisa e pelo incentivo através da concessão de bolsa, fundamentais para a realização deste trabalho e para minha dedicação integral aos estudos.

À minha orientadora, Prof. Dra. Giuliana Dias Vieiras, expresso sincera gratidão por ter acreditado na pesquisa e por ter sido luz nos momentos de incerteza, oferecendo o suporte e apoio necessários para que eu alcançasse meus objetivos acadêmicos.

Às membras da banca examinadora, Profa. Dra. Silvia Garcia Nogueira e Profa. Dra. Thalita Franciely de Melo Silva pela dedicação em avaliar este trabalho e pelas valiosas contribuições que certamente enriqueceram esta pesquisa.

Aos meus pais, Rubens e Ariene, e aos meus irmãos, Estevão e Wellington, expresso minha profunda gratidão pelo incansável incentivo, cuidado e apoio oferecidos durante este período. Estendo este reconhecimento a todos os meus familiares que, mesmo distantes fisicamente, estiveram sempre presentes em cada passo desta jornada desafiadora, constituindo meu alicerce e suporte incondicional.

Aos meus amigos de longa data, aqueles que acreditaram em mim antes mesmo que este objetivo se tornasse realidade, sou grata pela motivação constante que me impulsionou a enfrentar este desafio e perseverar. Igualmente, agradeço aos novos amigos que tive o privilégio de conhecer durante esta trajetória, cujas presenças, incentivos e suporte foram fundamentais. Destaco especialmente Luciana Miranda, Vivian Campos e os colegas que

compartilharam desta mesma jornada, sendo combustível essencial para que eu pudesse enfrentar, permanecer e finalizar este grande desafio com determinação e coragem.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a mim mesma por ter enfrentado este desafio com coragem e determinação. O desconhecido, o novo e o diferente despertaram medo e dúvidas, mas representaram a oportunidade perfeita para demonstrar minha capacidade e determinação em alcançar meus objetivos. Nada foi fácil, constituindo uma construção real de aprendizagem que, ao culminar nesta dissertação, desperta orgulho por toda a trajetória percorrida.

Deus permanece sendo minha rocha, meu suporte e meu salvador, aquele que cuidou de cada detalhe para que eu chegasse até aqui. A Ele, toda minha gratidão e amor, por ter cuidado de mim com tanto zelo. Toda honra e glória ao Seu nome.

RESUMO

A presente dissertação analisa como as estratégias brasileiras de enfrentamento ao tráfico de pessoas se articulam às diretrizes internacionais estabelecidas pela Convenção de Palermo, em seu Protocolo Adicional. Parte-se do reconhecimento de que o tráfico de pessoas é um crime transnacional complexo, cuja repressão eficaz depende da cooperação internacional entre os Estados. A pesquisa analisa os três primeiros Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), adotados pelo Brasil em 2008, 2013 e 2018, considerando que o IV Plano encontrava-se em fase de elaboração durante o desenvolvimento da pesquisa. A metodologia adotada foi a análise documental e revisão bibliográfica de instrumentos normativos, planos governamentais e relatórios oficiais, a fim de verificar em que medida os PNETP contemplam os três eixos fundamentais da Convenção de Palermo — prevenção, repressão e proteção às vítimas — no âmbito da cooperação internacional. O arcabouço teórico adota a teoria da interdependência complexa, que permite compreender como múltiplos canais de interação, para além da ação estatal, influenciam o enfrentamento do tráfico de pessoas. Conclui-se que, embora o Brasil tenha avançado na formalização de compromissos internacionais, persistem desafios quanto à aderência das políticas e à institucionalização de mecanismos de cooperação internacional.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas; Cooperação internacional; Convenção de Palermo; Interdependência complexa.

ABSTRACT

This dissertation analyzes how Brazilian strategies for combating human trafficking are articulated with the international guidelines established by the Palermo Convention, in its Additional Protocol. It starts from the recognition that human trafficking is a complex transnational crime whose effective repression depends on international cooperation between States. The research analyzes the first three National Plans for Combating Human Trafficking (PNETP), adopted by Brazil in 2008, 2013, and 2018, considering that the IV Plan was under development during the research period. The methodology adopted was documentary analysis and bibliographic review of normative instruments, governmental plans, and official reports, in order to verify to what extent the PNETPs contemplate the three fundamental axes of the Palermo Convention — prevention, repression, and victim protection — within the scope of international cooperation. The theoretical framework adopts the theory of complex interdependence, which allows understanding how multiple channels of interaction, beyond state action, influence the fight against human trafficking. It is concluded that, although Brazil has advanced in formalizing international commitments, challenges persist regarding the adherence of policies and the institutionalization of international cooperation mechanisms.

Keywords: Human trafficking; International cooperation; Palermo Convention; Complex interdependence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Resultados do I PNETP sobre cooperação internacional(2008-2010).....	52
Quadro 2 – Resultados do II PNETP sobre cooperação internacional(2013–2016).....	58
Quadro 3 – Resultados do III PNETP sobre cooperação internacional(2018–2022).....	63
Quadro 4 – Metas do I, II e III PNETP divididos por eixo.....	65
Quadro 5 – Aderência dos Planos Nacionais às Diretrizes da Convenção de Palermo no Eixo da Cooperação Internacional.....	85

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICOS

Gráfico 1- As diretrizes da Convenção de Palermo no I PNETP.....	79
Gráfico 2- As diretrizes da Convenção de Palermo no II PNETP.....	81
Gráfico 3- As diretrizes da Convenção de Palermo no III PNETP.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DCRI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

IberRED – Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional

IberIUS – Rede Ibero-Americana de Informação e Documento Judicial

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

RIAEJ – Rede Ibero-Americana de Escolas Judiciais

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes)

UEPB – Universidade Estadual da Paraíba

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	19
1.1 Conceito e características de crime organizado transnacional	21
1.2 Modalidades e Instrumentos internacionais contra o Crime Organizado Transnacional	24
1.2.1 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional	26
1.2.2 Protocolo Adicional contra a fabricação e o tráfico de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.	28
1.2.3 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrante por Via Terrestre, Marítima e Aérea.	29
1.2.4 Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.	30
1.3 A construção dos instrumentos normativos sobre a definição do Tráfico de Pessoas	31
1.3.1 A definição de Tráfico de Pessoas sob o Protocolo Adicional sobre a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial à mulheres e crianças	35
1.4 Atuação doméstica e internacional no combate ao tráfico de pessoas	37
1.4.1 O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crimes) e os dados do tráfico de pessoas	39
2. OS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS- PNETP	45
2.1 I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	46
2.1.1 Relatório do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	54
2.2 II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	54

2.2.1 Relatório do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	57
Fonte:Elaborado pela autora.	60
2.3 III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	61
2.3.1 Relatório do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	63
2.3.2 Disposição das metas traçadas no I, II e III PNETP	67
2.4 IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP	68
3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA	70
3.1 A teoria da Interdependência Complexa aplicada ao Crime Organizado	74
3.2 O Brasil e a interdependência complexa: relatório global e nacional do tráfico de pessoas no período de 2020-2023.	77
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES: ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS PLANOS NACIONAIS ÀS DIRETRIZES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA CONVENÇÃO DE PALERMO	80
4.1 O I PNETP (2008-2011): Bases Iniciais e Limitações Estruturais	80
4.2 O II PNETP (2013-2016): Refinamento Conceitual e Obstáculos Operacionais	82
4.3 O III PNETP (2018-2022): Consolidação Estratégica e Avanços Operacionais	84
4.4 Panorama da Evolução dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-PNETPs.	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

A definição do crime de tráfico de pessoas¹ no ordenamento jurídico brasileiro reflete um avanço normativo que está intimamente ligado à evolução histórica da cooperação internacional. A definição trata do recrutamento, transporte e exploração em suas diversas modalidades, evidenciando a incorporação das diretrizes globais e adaptações às especificidades de cada Estado.

O tráfico de pessoas é um exemplo de crime transnacional caracterizado por ações envolvendo múltiplas jurisdições e por uma complexa rede internacional de organizações criminosas, segundo a United Nations Office on Drugs and Crime- UNODC (2010). A globalização intensificou a conexão entre países, facilitando fluxos de mercadorias, capitais e informações, mas também serviu como dinâmica necessária para o aumento de crimes transnacionais. Fronteiras mais abertas, tecnologias avançadas e comunicações instantâneas permitiram que o crime organizado coordenasse suas operações de forma mais eficaz, desafiando as autoridades nacionais e internacionais.

Diante da expansão e sofisticação do tráfico de pessoas, o sistema internacional buscou respostas conjuntas para combater esse crime. Em 2000, foi desenvolvida e adotada a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, que inclui o Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, em especial às mulheres e crianças, de modo que esse marco internacional estabeleceu diretrizes para a cooperação entre os países, visando fortalecer as capacidades estatais de prevenção, repressão e proteção às vítimas do tráfico.

O Brasil ratificou a Convenção de Palermo em 12 de março de 2004, sob o Decreto nº 5.017, demonstrando seu compromisso em alinhar suas políticas públicas aos padrões internacionais de combate a esse crime. A Convenção de Palermo, portanto, estabelece o marco diretor a partir do qual o Brasil passou a desenvolver políticas internas específicas para enfrentar o tráfico de pessoas, adaptando suas estratégias às realidades locais.

¹ A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos. Fonte: Planalto. Decreto nº 5.017 de 12/04/2004, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm;

Nesse contexto, foram desenvolvidos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas²- PNETP, que servem como instrumentos estratégicos para implementar as diretrizes do Protocolo de Palermo. O primeiro plano foi lançado em 2008, seguido por um segundo plano em 2013 e um terceiro em 2018, existindo hoje em fase de desenvolvimento o quarto plano, iniciado em 2024.

A presente dissertação pretende responder a seguinte pergunta: Como os planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas do Brasil, nas metas desenvolvidas para cooperação internacional, estão alinhados às diretrizes da Convenção de Palermo?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como os PNETPs fomentam os três eixos preconizados pela Convenção de Palermo (Prevenção, Repressão e Punição) no âmbito da cooperação internacional, empregando a análise documental como método principal que permite verificar a evolução temporal desta política pública através de documentos oficiais, proporcionando uma visão sistemática das continuidades nas estratégias governamentais ao longo das implementações sucessivas dos planos nacionais.

Assim, o corpus documental será composto por documentos oficiais, concentrando-se especificamente na dimensão da cooperação internacional, constituindo um recorte analítico dos documentos oficiais que registram formalmente as políticas e ações governamentais brasileiras relacionadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas, incluindo: decretos de criação e regulamentação de medidas governamentais; relatórios de monitoramento e avaliação dos três PNETP implementados em 2008, 2013 e 2018.

O presente estudo fundamenta-se na premissa de que o combate eficaz ao tráfico de pessoas demanda necessariamente mecanismos de cooperação internacional, estabelecendo, portanto, como premissa central que o aprimoramento da coordenação política entre Estados, abrangendo harmonização normativa, integração de sistemas e protocolos operacionais conjuntos, constitui condição necessária para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de enfrentamento ao crime transnacional, assumindo-se que a aderência das políticas está diretamente correlacionada ao grau de institucionalização dos mecanismos de cooperação internacional.

Neste sentido, para o arcabouço teórico, serão utilizadas as perspectivas da teoria da interdependência complexa, tendo como base os trabalhos de Robert Keohane, Joseph Nye, Robert e Axelrod, que oferecem uma estrutura analítica para compreender as dinâmicas de

2

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/politica-e-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>

cooperação internacional no enfrentamento ao tráfico de pessoas, de modo que reconhecem a multiplicidade de atores e canais de interação no sistema internacional, superando a visão estadocêntrica e hierárquica das Relações Internacionais.

A interdependência complexa permite identificar o exemplos práticos de cooperação por três elementos principais, quais sejam: *i)* múltiplos canais de contato entre sociedades, incluindo relações intergovernamentais, transnacionais, e afins. *ii)* ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional, permitindo que questões como direitos humanos e criminalidade assumam relevância equivalente às questões de segurança tradicional; e *iii)* papel reduzido da força militar na resolução de problemas comuns, privilegiando mecanismos de cooperação e coordenação de políticas.

A partir deste enquadramento teórico, será possível analisar como os planos de enfrentamento brasileiros - enquanto políticas públicas nacionais voltadas à transformação da realidade social brasileira e produto da cooperação internacional - estabelecem metas que buscam intensificar as redes de cooperação internacional. Estes planos, necessariamente articulados com estratégias similares de outros Estados, operacionalizam os três eixos da Convenção de Palermo no âmbito internacional, reconhecendo que o crime transcende fronteiras nacionais e demanda coordenação multilateral entre diferentes jurisdições para enfrentar este desafio.

A metodologia aplicada nesta pesquisa consiste em uma abordagem exploratória voltada ao desenvolvimento de uma análise documental, mas utilizando também a revisão bibliográfica, especialmente à compreensão teórica voltada ao embasamento da temática de cooperação internacional no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Esta proposta permite a possibilidade de identificar padrões evolutivos, lacunas persistentes e inovações implementadas ao longo do tempo, contribuindo para uma compreensão aprofundada da aderência das políticas públicas brasileiras neste domínio. Sobre o método de análise documental, Cellard (2008) conceitua a definição de “documento” como instrumento probatório de fatos ou acontecimentos.

A presente dissertação aduz que o tráfico de pessoas constitui um fenômeno de natureza transnacional, caracterizado por elevado grau de complexidade estrutural e amplitude territorial que transcende as jurisdições nacionais, desafiando, conseqüentemente, a aderência dos ordenamentos jurídicos domésticos quando operados de forma isolada.

Nesta realidade, a resposta normativa inicial à expansão deste delito não emergiu do âmbito interno dos Estados, mas consolidou-se mediante articulação multilateral, materializada na elaboração de instrumentos jurídicos internacionais, destacando-se a

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) e seus respectivos protocolos adicionais.

Assim, no capítulo 1, procede-se à construção histórica-legislativa dos instrumentos internacionais de cooperação internacional, contemplando a trajetória histórica de documentos internacionais, antecedentes à Convenção de Palermo, que moldaram o conceito jurídico do tráfico de pessoas, como a Convenção sobre a Escravatura de 1926 (Decreto nº 58.563/1966), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Decreto nº 20.842/1931), a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Decreto nº 23.812/1930), a Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (Decreto nº 4.377/2002), e a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (Decreto nº 2.740/1998).

Ao fim do capítulo, também inclui relatórios como o “Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil: Crime em Movimento, Justiça em Espera” (UFMG/OIM/CNJ, 2022), e os relatórios oficiais nacionais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), especialmente os produzidos entre 2017 a 2023, os quais fornecem dados empíricos para avaliação do avanço do crime de tráfico de pessoas no cenário internacional e doméstico e a necessidade de criação de políticas públicas para dificultar o avanço do crime.

Neste cenário, o capítulo 2 concentra-se na análise crítica dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estruturando-se em dois momentos analíticos complementares. Em primeiro momento, procede-se ao mapeamento das metas estabelecidas pelos sucessivos planos nacionais no que se refere especificamente aos avanços e medidas de cooperação internacional, identificando os objetivos e estratégias traçadas para tal fim. Em segundo momento, demonstra-se o grau de consecução dessas metas através da análise dos relatórios de avaliação de cada plano, confrontando as proposições iniciais com os resultados efetivamente alcançados, a fim de verificar se os objetivos de cooperação internacional foram cumpridos, parcialmente implementados ou não atingidos.

No Capítulo 3, desenvolve o marco teórico da pesquisa, consolidado a partir de um processo indutivo de análise bibliográfica. Durante a revisão da literatura especializada, identificou-se que os estudos sobre crime organizado transnacional convergem predominantemente para a perspectiva da interdependência complexa como referencial analítico. Esta constatação orientou o aprofundamento teórico nesta abordagem, cuja adequação foi posteriormente confirmada pela aplicação ao crime referenciado, uma vez que os dados coletados demonstraram coerência com os pressupostos teóricos da interdependência complexa. O capítulo, portanto, articula os fundamentos conceituais desta

teoria com os achados da pesquisa documental, estabelecendo as bases teórico-metodológicas para a compreensão dos mecanismos de cooperação internacional no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

No Capítulo 4, desenvolve-se a análise detida acerca da aderência dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas às diretrizes de cooperação internacional consagradas pela Convenção de Palermo, a fim de avaliar a consonância entre os compromissos firmados no âmbito doméstico com as metas multilaterais assumidas pelo Estado brasileiro. Tal análise revela não apenas os progressos normativos e operacionais alcançados ao longo dos ciclos de planejamento, mas também as fragilidades estruturais e institucionais ainda presentes, as quais comprometem a plena aderência das normas internacionais nas políticas de enfrentamento.

Nesse sentido, o capítulo assume caráter avaliativo e crítico, permitindo analisar o grau de institucionalização da cooperação internacional no Brasil e a sua relevância para o fortalecimento da resposta estatal a esse crime transnacional de elevada complexidade.

CAPÍTULO 1

1. O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Em grande parte das discussões sobre o enfrentamento do 'crime organizado', não se faz referência a um crime específico anteriormente delineado — ainda que o uso do artigo definido 'o' sugira, à primeira vista, a indicação de um elemento determinado no contexto. Na realidade, a expressão 'crime organizado', comumente acompanhada de verbos como enfrentar, prevenir ou coibir, assume um caráter coletivo, desempenhando o papel de um substantivo que designa um conjunto estruturado de práticas ou agentes criminosos. (Melo, 2015)

Uma análise inicial constitui o ponto de partida para a identificação de características marcantes, modos de atuação e operações recorrentes, possibilitando, em um segundo momento, a investigação de mecanismos a elas associados — sejam de natureza econômica, estratégica, institucional ou cultural. Entretanto, a literatura técnica internacional passa a utilizar os termos 'crime comum' (ou 'ordinário') e 'crime de rua' para se referir a essas práticas. Silberman (1978, p. 61, 62) usa o termo *street crime*; Clinard and Yeager (1980, p. 7, 12, 13, 15) usam *ordinary crime e street crime*; e Naylor (2002, p. 13, 15) emprega *street crime, ordinary criminals e common criminality*, e, o livro-texto de Howard Abadinsky (2013, p. 2) usa *conventional crime*.

Já na linguagem jurídica brasileira, a expressão 'crime comum' possui um significado bastante distinto daquele adotado em parte da literatura internacional, sendo usualmente contraposta à noção de 'crime próprio'. Enquanto o crime comum pode ser praticado por qualquer indivíduo, independentemente de condição ou status específico, explicita Souza(2022):

A maior parte dos crimes pode ser perpetrada por qualquer pessoa imputável, não se exigindo quaisquer características especiais de seus sujeitos ativos. São os chamados crimes comuns, como o roubo (art. 157), a corrupção ativa (art. 333) ou o estupro (art. 213) (Souza, 2022)

O crime próprio exige, para sua configuração, que o agente possua determinada qualidade ou se encontre em uma situação particular, explica o autor:

Por sua vez, são crimes próprios os que exigem determinadas qualidades do agente, como a condição de funcionário público na corrupção passiva (art. 317) ou no peculato (art. 312). Por fim, chama-se crime de mão própria aquele que somente pode ser praticado pelo agente pessoalmente, não comportando autoria mediata. (Souza, 2022)

Thomas Schelling, em 1984, no seu livro *Choice and Consequence* (1984a;1984b) abre uma discussão sobre pelo menos dois conceitos de organização criminosa, onde aborda um sentido mais estreito e um sentido mais amplo para essa definição.

De maneira sucinta, o sentido estreito define que os objetivos principais de uma organização se concentram no emprego de extorsão, requerendo monopolizar pelo menos um grupo subordinado que se dedica a negócios, sendo este a operar um segmento de atividades-quer sejam firmas legalizadas, quer sejam organizações sem registro ou de negócios escusos (Schelling, 1984b, p. 182-183; Naylor, 2002, p. 15-16). Trata-se, portanto, de um modelo em que o exercício da violência ou da ameaça é elemento indispensável à estrutura e à atuação do grupo. Melo (2015) reforça essa leitura ao afirmar que, nesse enquadramento conceitual, toda organização criminosa é, por definição, violenta, uma vez que depende do uso da força e da intimidação para alcançar seus fins.

O sentido mais amplo, definido por Schelling (1984), consiste em estabelecer uma associação durável com pelo menos um objetivo principal em comum. Assim, nesse caso, a violência e o crime não são termos simultâneos.

Naylor (2002) assim estabelece:

Por ser organizada, tem rotina de divisão de tarefas e de especialidades. Provavelmente tem posições de hierarquia; pelo menos em parte das atividades, alguém decide e alguém segue ou põe em prática; alguém manda e alguém obedece (Naylor, 2002, p. 15).

Parte-se do pressuposto de que a gravidade reside na maior capacidade operacional que caracteriza uma organização e portanto, não decorre do tipo de crime cometido nem do simples fato de planejar de forma metódica um delito isolado ou esporádico. Melo (2015), ainda acrescenta:

Uma organização tem instrumentos ou equipamentos que são mais potentes, mais raros e mais caros que aqueles acessíveis a indivíduos; além de que geralmente só podem ser acionados por vários indivíduos juntos. Fortalece-se com a combinação de talentos e de especialidades desses indivíduos. De modo semelhante, uma organização tem acesso a processos sociais e institucionais, bem como a interações com outras organizações, que dificilmente são acessíveis a indivíduos isolados (Melo, 2015, p. 16).

No mesmo sentido, destaca Júnior (2023) acerca dos primeiros modelos de organização criminosa de que têm-se ciência, como o surgimento das máfias, na Itália, onde retrata:

Fenômeno semelhante ocorreu na Itália quando do surgimento das máfias, um dos primeiros modelos de organização criminosa de que se tem ciência, levando em consideração os caracteres da hierarquia, da estruturação ordenada, da divisão de tarefas e da inserção em setores estatais estratégicos. Transgressores da lei, objetivando o acúmulo de poder e riqueza, respondendo à repressão estatal, uniram-se ao redor de uma causa comum. A ideia era concorrer com o Estado. Os poderes públicos constituídos não se mostravam confiáveis e era preciso reagir a tudo isso. (Júnior, 2023)

E ainda complementa:

Na América terceiro-mundista, o crime organizado se esmerou em investir na comercialização ilícita de substâncias entorpecentes, principalmente cocaína. A omissão dos agentes públicos e o cenário de subdesenvolvimento preocupante em alguns países da América foram a mola propulsora para que atividades empresariais ilícitas concorressem com as soberanias nacionais, fazendo das gangues sul-americanas, em especial dos cartéis colombianos, importantes distribuidoras mundiais de psicotrópicos (Júnior, 2023).

Portanto, diante das particularidades que distinguem uma organização criminosa — como sua estrutura articulada, continuidade nas práticas ilícitas e capacidade de mobilizar recursos humanos e materiais —, observa-se que tais elementos se adequam ao que vimos como crime organizado no seu sentido amplo, por sua própria definição. Nesse contexto, torna-se pertinente relativizar a concepção restrita proposta por Schelling, que associa o crime organizado prioritariamente à extorsão, violência permanente e o emprego de subordinação envolto de ameaças, e então adotar a definição mais ampla para entendimento dessa pesquisa.

Dessa forma, a abordagem pensada no sentido mais amplo permite uma compreensão abrangente das características, dinâmicas e modalidades de atuação que compõem o fenômeno do crime organizado, possibilitando, uma análise mais adequada de sua complexidade e de seus impactos sobre distintas áreas das políticas públicas.

1.1 Conceito e características de crime organizado transnacional

O crime organizado passa a expandir sua área de atuação, desenvolvendo um alcance mais rápido em nível mundial. Herz (2004) discorre que a revolução industrial provocou um intenso desenvolvimento do fluxo entre os países e assim, houve uma necessidade de estabelecer uma forma de cooperação, contudo, só após a segunda guerra mundial grande parte das organizações foram criadas.

Masson (2016) traz o conceito de crime organizado como:

[...] quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a quatro, ou que sejam de caráter transnacional (art. 1.º, § 1.º, da LCO)” (Masson; Marçal, 2016, p. 42-43)

Cepik e Borba (2011, fls. 378) conceituam o crime organizado como “coletivos que operam crimes regularmente [...] e que desenvolvem capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas que são funcionais à execução desses crimes, sejam elas integral ou parcialmente ilícitas”. Segundo Albini (1971), o crime organizado caracteriza-se pela continuidade e pela presença de liderança, uma vez que essa modalidade de atividade criminosa envolve duas ou mais pessoas estruturadas em uma organização social hierárquica, na qual tanto os líderes quanto os subordinados empregam métodos operacionais específicos para alcançar os propósitos da organização.

Marinho (2019) explica que nas palavras de Joana Stelzer, autora brasileira, a transnacionalização é vista como: “a desterritorialização político-sociais” (Stelzer, 2011, p.16). E ainda, a facilidade de deslocamento, comunicação e relações internacionais favorecem a expansão da criminalidade organizada transnacional enquanto o Estado mantém seu limite de atuação territorial, em virtude do princípio da territorialidade³.

Mingardi (1997) explica que, na era da globalização, o crime transnacional opera além das fronteiras nacionais, caracterizando-se como qualquer grupo que tenha uma estrutura formalizada cujo objetivo seja a busca de lucros através de atividades ilegais. Para tanto, incluem:

práticas de atividades ilícitas; atividade clandestina; hierarquia organizacional; previsão de lucros; divisão do trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; relações clientelistas; presença da lei do silêncio; monopólio da violência; controle territorial (Mingardi, 1997, p. 69).

A globalização, então, é reconhecida como denominador comum no marco de estudo sobre o olhar dos crimes envoltos em um sistema internacional. De acordo com Durmaz (2005), a globalização possibilita a criação de oportunidades para um desenvolvimento livre de atividades. Similarmente às corporações multinacionais, a esfera de atuação do crime organizado expandiu-se com o objetivo de maximizar lucros e aumentar a proteção de suas

³ Toda lei, em princípio, tem seu campo de aplicação limitado no espaço pelas fronteiras do Estado que a promulgou. Chama-se a isso territorialidade da lei. Esse espaço ou território, em sentido amplo, inclui as terras ou território propriamente dito, as águas e a atmosfera “territoriais” (Montoro, 2020).

atividades ilícitas, isto porque os criminosos, criaram redes transnacionais, distribuindo suas operações, planejamento e logística entre diversos atores no cenário internacional, que estes encontraram dificuldades para combater de forma eficaz o crime transnacional em suas diferentes manifestações, conforme explica Passos (2023)

Nesse sentido, McLuhan (1972), cria, no início dos anos 60, a ideia de uma sociedade transnacional interconectada, denominada “aldeia global”. Sandroni (2010) ainda traz o conceito desenvolvido por Louise Shelley que expressa:

A globalização caminha junto com a ideologia de livres mercados e livre comércio e com a diminuição da intervenção estatal. Conforme os defensores da globalização, a redução das regulamentações e barreiras internacionais às transações comerciais e aos investimentos aumentará o comércio e o desenvolvimento (Sandroni, 2010, p. 5)

É possível identificar que à medida que os atores estatais interagem livremente para exercer suas interconexões, proporcionando companhias que transcendem as fronteiras nacionais, enfraquecendo-as e tornando um desafio monitorar seus fluxos internacionais. Com isso, a alteração no sistema de regimes, a falta de controle sobre os conflitos regionais e o avanço de uma sociedade globalizada criaram um cenário comum em qualquer parte do mundo propiciando o desenvolvimento do crime organizado. Júnior (2023) ainda retrata um exemplo da ascensão do crime organizado na era da globalização:

Para além da omissão estatal na consecução dos direitos sociais fundamentais, o crime organizado também viu na globalização e no capitalismo importantes ingredientes para se fortalecer cada vez mais. A busca por riquezas e pela conquista de bens materiais formatou na humanidade o desejo de usufruto da tecnologia e de um padrão de vida nababesco. As facções então passaram a recrutar jovens para a prática dos delitos, projetando em suas mentes sonhadoras o ideário de uma vida melhor, a convicção de que o crime compensa, pois constituiria, em algumas situações, a maneira mais palpável de ascensão financeira (Júnior, 2023).

Os mecanismos abordados para o desenvolvimento de um mundo globalizado cria oportunidade de extrapolar os níveis locais de problema, que, segundo Lessa “com a globalização, a atividade criminosa de determinada quadrilhas passa a extrapolar as fronteiras nacionais, é um fenômeno que antes era tido como local, e raramente, regional, ganha proporções mundiais” (Lessa, 2009, p. 26). Em suma, a globalização não apenas facilitou a circulação de bens e pessoas, mas também ampliou as oportunidades para o crime organizado transnacional, de modo que estruturas complexas e redes bem articuladas, ajudam essas organizações a expandiram suas operações além das fronteiras, utilizando-se da corrupção, da fragilidade institucional e da interconectividade global para fortalecer suas atividades ilícitas.

O crime transnacional, por atuar além das fronteiras, fornece uma característica desenvolvida a desafiar a jurisdição de mais de um estado. Shelley (2001), nesse ponto argumenta que “o crime transnacional muitas vezes envolve a colaboração entre múltiplos estados e organizações internacionais na aplicação da lei para combater suas operações”.

Assim, a partir da década de 80 os Estados passaram a considerar a existência de um crime além das fronteiras e perceberam assim, a necessidade de formular colaborações mútuas e editaram tratados e elaboração de práticas de cooperação que identificassem crimes como tráfico de drogas internacional, tráfico de pessoas, corrupção, lavagem de dinheiro e criar uma rede de cooperação jurídica internacional (Marinho, 2019)

Neste teor, surge a Convenção de Palermo, que estabelece a definição que é utilizada atualmente sobre o que consiste a terminologia de “grupo criminoso organizado”, que diz:

grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (Brasil *a*, 2004)⁴

Portanto, ao analisarmos os diversos conceitos e características que permeiam o crime organizado ao longo da história e nas diferentes concepções criminológicas, encontramos na Convenção de Palermo um marco definitivo para a compreensão jurídica deste fenômeno social.

Nesta senda, a Convenção estabelece parâmetros objetivos que nos permitem identificar com maior precisão as organizações criminosas, superando as ambiguidades teórico-interpretativas anteriores. Portanto, a definição atual sobre o que consiste um "grupo criminoso organizado" contempla elementos essenciais baseado em um vasto lapso temporal de discussão sobre o tema.

1.2 Modalidades e Instrumentos internacionais contra o Crime Organizado Transnacional

Os tratados internacionais passaram a ser criados em várias redes de cooperação, sendo o Brasil signatário de vários deles, como: Rede Ibero-Americana de Cooperação Judicial (IberRED), Rede de Cooperação Jurídica e Internacional de Países da Língua Portuguesa (Rede Judiciária da CPLP), Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações

⁴ Brasil. Decreto nº 5.015, de 12 de Março de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 14 de abril de 2025.

para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e Extradução; Rede Ibero-americana de Informação e Documento Judicial (IberIUS); Rede Ibero-americana de Escolas Judiciais (RIA EJ) e Rede de Poderes Judiciários das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (Messa, 2014).

Na década de 80, o narcotráfico se tornou uma prática de destaque nesse processo de globalização, e então, a fragilidade da soberania estatal permitiu uma impunidade quanto aos crimes onde muitos países estavam com sua imagem diretamente ligada ao dinheiro vindo do narcotráfico (Marinho, 2019).

O autor ainda retrata:

“Muitos países estavam com a sua imagem diretamente ligada à prática desse crime, com grande injeção do dinheiro vindo do tráfico internacional, que afetava negativamente as estruturas de Estado. A Colômbia é um desses países identificados como um dos berços de grandes organizações do narcotráfico que tinha como destinatário principal os EUA. Essa atividade criminosa também favoreceu o sistema financeiro mundial, já que o produto desse crime é enviado para os bancos de vários lugares do mundo, especialmente com a intenção de fazer o branqueamento desses valores” (Marinho, 2019, p. 6)

Ante esses problemas, o sistema internacional então percebeu a necessidade de criar mecanismos de cooperação, em função da natureza multinacional de tais práticas criminosas. Assim, os Estados-membros assinaram a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em 20 de Novembro de 1988, em Viena (Marinho, 2019). No Brasil, a Convenção foi promulgada sob o Decreto nº 154, em 26 de Junho de 1991 e é conhecida como a pioneira dos compromissos pactuantes quanto à cooperação. Marinho (2019) ainda explica que na mesma oportunidade, os países signatários fizeram acordo em promover, no cenário doméstico, normas e práticas que auxiliavam no combate a prática de lavagem de dinheiro quando o crime antecedente fosse de tráfico de drogas (Marinho, 2019)

Por conta desta Convenção, em 1989, foi criado o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que editou mais de 40 recomendações com a finalidade de combater a lavagem de dinheiro e ações financeiras criminosas. Entre as recomendações estão: a responsabilidade criminal, ações de prevenção à lavagem de dinheiro, responsabilidade civil administrativa, entre outros (Marinho, 2019).

No início do século XXI, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2003, conhecida como Tratado de Mérida, promulgada no Brasil no Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006, em que prevê princípios fundamentais com fomento de

medidas e políticas para o combate à corrupção e medidas de prevenção à prática de lavagem de dinheiro.

A convenção de Mérida tornou possível o reconhecimento da lavagem de dinheiro em qualquer crime precedente, diferentemente do disposto na convenção contra o tráfico de drogas, e, ainda, tem a previsão de uma recuperação de ativos internacionais de maneira integral.

Marinho detalha que:

A Convenção de Mérida que tem o escopo específico de combate a corrupção nos mais diferentes níveis, apresentou pontos determinantes no combate à lavagem de dinheiro, prevendo a necessidade de cooperação internacional para a investigação, regulamentação e fiscalização administrativa das instituições financeiras, intensificação da fiscalização dos valores transferidos além fronteiras. Há uma reconhecimento que a máxima “*follow the money*” é a forma mais eficaz de combate ao crime organizado” (Marinho, 2019, p.13)

Portanto, entendendo essas dinâmicas, é possível observar um exemplo claro dessa inter-relação entre os crimes, onde redes criminosas utilizam as mesmas rotas, infraestruturas e contatos para transportar tanto entorpecentes quanto pessoas destinadas a serem vítimas de tráfico humano, e ainda propiciam um cenário que beneficiam a ocultação e formas mascaradas de origem ilícita dos proveitos econômicos, configurando o crime de lavagem de dinheiro⁵.

Em suma, a globalização não apenas facilitou a circulação de bens e pessoas, mas também ampliou as oportunidades para o crime organizado transnacional e suas articulações em cometer vários delitos em um único movimento. De outro modo, passou a compelir os Estados a entenderem a necessidade de uma rede articulada de cooperação em prol do combate dos crimes e atuação conjunta para além do seu território.

1.2.1 A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida popularmente como a Convenção de Palermo (2004), foi instituída em 2000, pela Organização das Nações Unidas (ONU), na Assembleia-Geral de 15 de novembro de 2000, a Convenção representa o marco de comprometimento dos Estados-membros e constitui o principal instrumento jurídico internacional no combate à criminalidade organizada

⁵ Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

transfronteiriça e estabelece parâmetros conceituais para definir as modalidades do crime e promover a cooperação internacional (UNODC, s.d).

Para reconhecer o caráter transnacional de um crime, estabelece as seguintes situações: a) quando for praticada em mais de um Estado; b) quando for cometido em um só Estado, mas parte da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; c) quando for cometido em um só Estado, mas tenha participação de grupo organizado criminoso com práticas em mais de um Estado; d) quando for cometido num só Estado, mas tenha efeitos em outro Estado.

A participação em grupo criminoso organizado, considerada delito autônomo pela Convenção de Palermo, consiste na conduta de integrar, conscientemente, organização estruturada para a prática de infrações graves ou tipificadas nos termos da convenção, contribuindo de qualquer forma para suas atividades ilícitas. (Brasil *a*, 2004)

A lavagem de dinheiro, igualmente contemplada no documento, é conceituada como a conversão ou transferência de bens provenientes de crime, ocultação ou dissimulação da origem ilícita desses bens, ou aquisição, posse ou utilização de propriedade sabidamente oriunda de atividade criminosa (Brasil *a*, 2004).

A corrupção transnacional, também abordada pela convenção, compreende o oferecimento, entrega ou promessa de vantagens indevidas a funcionário público estrangeiro ou de organização internacional, com o propósito de que pratique ou se abstenha de praticar ato relacionado ao exercício de suas funções. (Brasil *a*, 2004).

Portanto, ao ratificar a Convenção, os Estados-membros assumem o compromisso de adotar medidas legislativas específicas contra o crime organizado transnacional, contemplando a tipificação criminal de condutas como a participação em grupos criminosos organizados, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça, uma vez que as definições dos crimes constantes deste documento, adotam a mesma definição no cenário doméstico. (UNODC, s.d)

Para além do aspecto normativo interno, o documento estabelece diretrizes para a cooperação internacional, incluindo procedimentos facilitados para extradição, assistência legal mútua e colaboração entre autoridades policiais, criando assim uma rede internacional de enfrentamento às organizações criminosas que transcende as limitações jurisdicionais tradicionalmente impostas pelas fronteiras nacionais. (Brasil *a*, 2004).

Adicionalmente às disposições da Convenção de Palermo, mais três protocolos junto a este foram desenvolvidos e direcionados à instituir diretrizes a outras modalidades de Crime Organizado, quais sejam: i) 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; ii) Protocolo Adicional ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; iii) Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições.

1.2.2 Protocolo Adicional contra a fabricação e o tráfico de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.

O Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições foi aprovado pela resolução da Assembleia-Geral nº 55/255 em 31 de maio de 2001, entrando oficialmente em vigor em 3 de julho de 2005, promulgado no Brasil através do Decreto nº 5.941, de 26 de Outubro de 2006 (Brasil, 2006).

Este instrumento normativo destaca-se por ser o primeiro documento juridicamente vinculante em escala global especificamente voltado para o controle de armas de pequeno porte, estabelecendo diretrizes orientadas à prevenção, combate e erradicação da fabricação e do tráfico ilícito desses armamentos, suas peças, componentes e munições, mediante o fortalecimento da cooperação entre os Estados Partes signatários.

Ao ratificar este Protocolo, os Estados-membros assumem o compromisso formal de implementar um conjunto de medidas de controle da criminalidade, incorporando em seus ordenamentos jurídicos internos três conjuntos fundamentais de disposições normativas. (Brasil, 2006)

O primeiro conjunto refere-se ao estabelecimento de infrações penais específicas relacionadas à fabricação ilegal e ao tráfico de armas de fogo, fundamentadas nos requisitos e definições estabelecidos pelo próprio Protocolo, visando a harmonização das legislações nacionais no tratamento dessas condutas criminosas. O segundo conjunto compreende a implementação de um sistema regulatório de autorizações e licenciamento governamental, destinado a assegurar a fabricação legítima de armamentos e distingui-la categoricamente das operações ilícitas (Brasil, 2006).

O terceiro conjunto contempla procedimentos técnicos relacionados à marcação e rastreamento de armas de fogo, estabelecendo padrões que permitem a identificação e o monitoramento desses armamentos ao longo de toda sua cadeia de produção e comercialização (Brasil, 2006)

Assim, tais mecanismos visam garantir maior controle sobre a circulação de armas de fogo, possibilitando que as autoridades competentes identifiquem desvios para o mercado

ilegal e investiguem adequadamente as redes criminosas envolvidas no tráfico internacional, demonstrando a preocupação da comunidade internacional em estabelecer ferramentas efetivas para o combate à criminalidade transnacional organizada relacionada ao comércio ilícito de armamentos.

1.2.3 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrante por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

O Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, também aprovado pela Resolução da Assembleia-Geral nº 55/25 e em vigor em 28 de janeiro de 2004, foi promulgado no Brasil através do Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004 (Brasil *c*, 2004).

Emergiu como resposta à crescente preocupação da comunidade internacional com a atuação sistemática de grupos criminosos organizados dedicados ao contrabando de migrantes, atividade que, além de expor os indivíduos transportados a condições de alto risco e vulnerabilidade, gera lucros substanciais para as organizações criminosas que exploram o desespero humano e as disparidades socioeconômicas entre nações. (UNODC, s.d)

Uma das contribuições mais relevantes deste Protocolo para o ordenamento jurídico internacional consiste na consolidação, pela primeira vez em um instrumento global, de uma definição consensual sobre o contrabando de migrantes, estabelecendo parâmetros claros para a identificação e tipificação desta conduta criminosa.

Desse modo, esta conceituação uniforme, cria uma harmonização das legislações doméstica e auxilia na coordenação de esforços entre diferentes jurisdições, superando um dos principais obstáculos ao combate efetivo deste tipo de criminalidade transnacional: a disparidade normativa entre os sistemas jurídicos dos diversos países afetados pelo fenômeno.

O protocolo, portanto, estabelece um arcabouço normativo orientado por três objetivos fundamentais inter-relacionados: *i)* A prevenção e o combate ao tráfico de migrantes em todas as suas modalidades operacionais; *ii)* O fortalecimento da cooperação internacional entre os Estados signatários mediante o compartilhamento de informações e a adoção de medidas coordenadas; *iii)* a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes contrabandeados, reconhecendo sua condição de vítimas que necessitam de proteção contra formas de exploração e abusos (Brasil *c*, 2004).

Assim, este documento reflete o entendimento de que o enfrentamento eficaz deste fenômeno criminal requer não apenas medidas repressivas, mas também iniciativas preventivas e protetivas que considerem os aspectos humanitários envolvidos na questão migratória contemporânea.

1.2.4 Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Em síntese, já que aprofundaremos este protocolo mais a frente, também foi formalmente adotado pela resolução da Assembleia-Geral nº 55/25 e entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003, promulgado no Brasil sob o decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. (Brasil *b*, 2004)

Representa, no cenário internacional, um marco histórico no combate ao tráfico humano, destacando-se como o primeiro instrumento juridicamente vinculante a estabelecer uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas, em que observaremos mais a frente as diferentes definições deste crime construídas ao longo do tempo.

A formulação de uma definição internacionalmente reconhecida sobre o tráfico de pessoas foi concebida com o propósito fundamental de facilitar a harmonização das legislações nacionais, estabelecendo parâmetros comuns para a caracterização deste delito e suas diversas modalidades. (UNODC, s.d)

Nesta senda, viabiliza uma cooperação internacional mais eficaz nos procedimentos investigativos e processuais relacionados ao enfrentamento do tráfico humano, permitindo que as autoridades de diferentes países atuem de forma coordenada contra redes criminosas que, frequentemente, operam de maneira transnacional.

Para além da dimensão repressiva, o Protocolo estabelece como objetivo complementar, porém igualmente relevante, a proteção e assistência às vítimas do tráfico humano, incorporando uma perspectiva fundamentada nos direitos humanos. Portanto, este documento tem o enfoque em três objetivos: *i) Repressão; ii) Prevenção; iii) Proteção.*

Assim, este protocolo reconhece a necessidade de implementar medidas que não apenas punam os criminosos, mas também ofereçam suporte adequado às vítimas, especialmente mulheres e crianças, que representam os grupos mais vulneráveis a esta forma de exploração, e ainda, consolida uma abordagem humanitária que equilibra a necessidade de repressão criminal e estabelece diretrizes para a proteção das vítimas com pleno respeito aos seus direitos fundamentais.

1.3 A construção dos instrumentos normativos sobre a definição do Tráfico de Pessoas

No século XIX, os conceitos de tráfico de pessoas, prostituição e escravidão estavam fortemente conectados, refletindo características que ainda permeiam o debate contemporâneo sobre o tráfico. Nesse contexto, em 1815, destaca-se a criminalização da escravidão pelo Congresso de Viena (Brasil, 2013)

Ferreira (2016) aborda que no período de 1815 a 1957, cerca de 300 acordos internacionais foram firmados ratificando a abolição dessa forma de escravidão, incompatível com os direitos humanos. Após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações, antecessora das Nações Unidas criada em 1919, trouxe relevância para o tema ao definir, na Convenção sobre a Escravidão da Sociedade das Nações (Genebra, 1926), a escravidão nos seguintes termos:

Tráficos de Escravos

Artigo 3º

1. O ato de transportar ou tentar transportar escravos de um país a outro, por qualquer meio de transportes, ou a cumplicidade nesse ato constituirá infração penal segundo a lei dos Estados Partes à Convenção, e as pessoas reconhecidas culpadas de tal informação serão passíveis de penas muito rigorosas (Planato, Dec. nº 58.563/1926)

Vale ressaltar ainda, que o Brasil ratificou esta convenção, através do Decreto nº 58.563, em 1º de Junho de 1966 (Brasil, 1966). Carneiros (2019) explana que nesse período, até 1933, prevalecia a regra de que o consentimento de mulheres maiores de idade, casadas ou solteiras, excluía a caracterização do crime, e a prostituição era vista principalmente como uma ofensa à moral e aos bons costumes.

Contudo, o ano de 1949, a concepção trazida pela Convenção sobre a Escravidão já não abrangia todos os temas levantados sobre o tráfico, o que faz em 1956 a Convenção de Genebra ratifique e amplie as definições de tráfico acrescentando práticas como escravidão por dívidas, servidão, o casamento forçado com mulher em troca de vantagem econômica para terceiro, entrega de menor de 18 anos a terceiro para fins de exploração, entre outras formas de conduta.

Destaca-se que, paralelamente ao tema, havia uma preocupação internacional com o tráfico de mulheres brancas para fins de prostituição que não fazia parte da Convenção sobre a Escravidão de 1926. Ferreira (2016) discorre que, em 1094, firmou-se em Paris um acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas que se tornou convenção somente em 1910.

Nas três décadas seguintes, Ferreira (2016) aduz que foram assinados os seguintes documentos sobre o tema: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947) e, por fim, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949).

O Brasil ratificou a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas mediante o Decreto nº 20.842, em 22 de Dezembro de 1931. É válido observar que, até este ponto, o enfoque era destinado à proteção das mulheres europeias sem uma clara definição do crime. A convenção estabelecida em 1921(Brasil, 1930), inclui crianças de ambos os sexos e trata a maioridade sendo a partir dos 21 anos. O Brasil ratificou esta Convenção mediante o Decreto nº 23.812, em 30 de Janeiro de 1930, nos seguintes termos:

(...) Artigo 2º

As Altas Partes Contratantes comprometem-se, a tomar tôdas as medidas em vista de procurar e punir os indivíduos que praticam o tráfico de crianças de um e do outro sexo, estando essa infração compreendida no que dispõe o artigo primeiro da Convenção de 4 de maio de 1910.

(...) Artigo 5º

No parágrafo B do Protocolo final da Convenção de 1910, as palavras "vinte anos completos" serão substituídas pelas palavras "vinte e um anos completos" (Brasil, 1930; Decreto nº 23.812/1910).

Somente na Convenção de Genebra, em 1949, a dignidade da pessoa humana é trazida como bem jurídico violado abrangendo assim ambos os sexos, o que tornava então uma vista sobre o delito como crime comum, ou seja, que qualquer pessoa poderia ser tida como vítima, trazendo então a Declaração Universal de Direitos Humanos- DUDH, que o Brasil passa a ratificar em 10 de Dezembro de 1948. (OIM, 2022).

Em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher declarou a ineficácia da Convenção de 1949, obrigando os Estados Partes a adotarem medidas eficazes contra todas as formas de tráfico e exploração da prostituição de

mulheres. Esta Convenção foi adotada no Brasil em 2 de março de 1984 sobre o Decreto nº 4.377 (Brasil, 1984), definindo o tráfico no seguinte termo:

Artigo 6º

Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração da prostituição da mulher. (Brasil, 1984)

Em 1992, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil em que criou-se a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores, assinada em 18 de Março de 1994 e ratificada no Brasil sob o Decreto nº 2.740, em 20 de agosto de 1998, traz a definição do tráfico de menores nos seguintes parâmetros:

Artigo 2

Esta Convenção aplicar-se-á a qualquer menor que resida habitualmente em um Estado Parte ou nele se encontre no momento em que ocorra um ato de tráfico internacional de menores que o afete. Para os efeitos desta Convenção, entende-se: a) por "menor", todo ser humano menor de 18 anos de idade; b) por "tráfico internacional de menores", a subtração, a transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos; c) por "propósitos ilícitos", entre outros, prostituição, exploração sexual, servidão ou qualquer outro propósito ilícito, seja no Estado em que o menor resida habitualmente, ou no Estado Parte em que este se encontre; e d) por "meios ilícitos", entre outros, o seqüestro, o consentimento mediante coação ou fraude, a entrega ou o recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor, ou qualquer outro meio ilícito utilizado seja no Estado de residência habitual do menor ou no Estado Parte em que este se encontre. (Brasil, 1998)

Posteriormente, em 1996, foi lançado o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção ao Tráfico de Pessoas e à Exploração da Prostituição, com o objetivo de eliminar as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres. (Fernanda, 2013)

Em 2000, a Assembleia Geral da ONU passou a elaborar um instrumento internacional que melhor definisse todos os aspectos possíveis relativos ao tráfico de pessoas, o que resultou no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecido como a Convenção de Palermo, (Brasil *b*, 2004).

De acordo com Castilho (s.d), a elaboração desse instrumento de abrangência internacional foi estabelecida por um Comitê Especial Intergovernamental de composição aberta conforme a resolução 53/114, denominado Comitê Ad Hoc.

Teresi (2007) aborda que a primeira sessão desse comitê ocorreu em Viena, em que foram realizados uma média de 18 reuniões e contou com a presença de 91 atores estatais em

que segundo a autora, foi sugerido pelos Estados Unidos e complementado pela Argentina a elaboração de um projeto de protocolo visando o combate ao tráfico internacional de mulheres e crianças.

Nesta senda, a autora narra que o comitê realizou onze sessões seguindo as resoluções da Assembleia Geral da ONU visando intensificar negociações sobre os projetos de protocolo tratando o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças bem como o tráfico ilícito de armas de fogo e tráfico ilegal e transporte de imigrantes, com o objetivo de aprová-los ao mesmo interím que a Convenção.

Ainda segundo Teresi (2007), foram inúmeros debates sobre os referidos instrumentos com a finalidade de maximização de conteúdos relacionados à Convenção, em que o grupo dos 77- conhecidos como países em desenvolvimento, em que o Brasil está inserido- e a China, reforçaram nestes debates a preocupação com a cooperação internacional, de modo que foi demonstrado com a produção dos protocolos adicionais à Convenção de Palermo.

Pires (2007) cita que as negociações exigiam alguns entraves devido a definição do crime estar em constante mudança, ou então em virtude da ausência de uma definição conceitual precisa. Assim, a solução desenvolvida foi fornecer um conceito do crime que incorpora os seguintes elementos constituintes: a) continuidade b) uso da intimidação e violência c) estrutura hierárquica, com divisão dos trabalhos d) objetivo de visar lucro e) influência na sociedade, mídia e estrutura política.

Portanto, na sua última sessão do Comitê Ad Hoc, os países membros adotaram por consenso o texto da Convenção e dois dos protocolos adicionais elaborados. Assim, em 15 de novembro de 2000, na Conferência de Palermo, na Itália, conforme a resolução 54/129 foi celebrada e assinada a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e seus protocolos adicionais, e no cenário internacional a Convenção e seus protocolos passaram enfim a vigorar em 29 de set. de 2003. (Pires, 2017)

O Brasil ratificou a convenção em 15 de março de 2004. Sobre este espaço de tempo, é válido observar que o breve intervalo entre sua tramitação no âmbito internacional e sua promulgação no campo doméstico destaca a consonância da agenda brasileira com o regime internacional. Na mesma data, o Brasil promulga juntamente com a Convenção, o Protocolo Adicional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do tráfico de pessoas, em especial à mulheres no Decreto nº 5.017, em 12 de março de 2004 que traz a definição, atual e vigente, sobre o tráfico de pessoas no seguinte parâmetro:

Por 'tráfico de pessoas' entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou

a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração (...). (Brasil b, 2004)

Com a adoção desse conceito e das recomendações internacionais sobre o tema, iniciou-se um debate entre o governo federal e a sociedade civil, com o apoio de órgãos internacionais, para a construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. (UNODC, 2023)

Assim, é possível compreender que a evolução legislativa em torno do conceito de tráfico de pessoas reflete não apenas a crescente conscientização sobre as complexidades desse crime, mas exemplifica as perspectivas teóricas positivistas no diálogo dessa evolução com as realidades do cenário internacional, e assim, proporcionar uma implementação eficaz de estratégias com benefícios não só para um estado de maneira isolada, mas para uma possível ação integrada de um fenômeno presente na agenda internacional.

1.3.1 A definição de Tráfico de Pessoas sob o Protocolo Adicional sobre a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial à mulheres e crianças

De maneira mais aprofundada, a Organização das Nações Unidas (2002) estabelece o estudo conceitual do crime organizado transnacional em três níveis: (1) grupos criminosos que obtém um grau mais baixo sendo compreendido de acordo com os danos que causam; (2) cluster regional e baseado em questões geográficas e seus agrupamentos; e o (3) mercado ilegal já especificado que é referente ao mercado criminoso e as tendências de suas mercadorias sobre certas regiões. (ONU, 2002)

De acordo com Vlassis (2000), a Convenção de Palermo foi estruturada em quatro fases: criminalização, cooperação internacional, cooperação técnica e implementação. Na fase de criminalização, foram estabelecidos os conceitos e as formas de crimes transnacionais. Nas etapas de cooperação internacional e técnica, foram abordados temas relacionados à troca de informações, inteligência, programas de treinamento e financiamento de atividades de promoção contra o crime transnacional.

Nesse contexto, emerge o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecido como Protocolo de Palermo, como marco fundamental na consolidação de uma abordagem internacional e cooperativa para o enfrentamento do tráfico de pessoas.

Gironi (2017) destaca que o Protocolo foi o primeiro instrumento global de vínculo jurídico com uma definição acordada entre vários Estados em consenso. Assim, o Protocolo

prevê várias uniformidades de medidas importantes para uma abordagem uníssona no âmbito internacional.

Chiaretti (2019) traz que a definição abrange uma abordagem capaz de identificar três elementos na conceituação do crime de tráfico de pessoas, quais sejam:

A partir deste referencial, é possível identificar três elementos: **1) ações** (recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento); **2) meios** (fraude, coerção ou uso da força); **3) finalidades** (exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão etc.). Além disso, o Protocolo de Palermo estabelece que o consentimento dado pela vítima do tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração acima descrito é considerado irrelevante se algum dos meios apontados tiver sido utilizado (art. 3.b). Independentemente do uso desses meios e do próprio consentimento, quando a vítima tem idade inferior a dezoito anos (Chiaretti, 2019, grifo da autora).

Portanto, os três elementos presentes na configuração do crime, são: a ação, os meios e os fins, que estão diretamente ligados às diretrizes repressivas desenvolvidas pela Convenção como resposta, quais sejam: Prevenção, Repressão e Proteção/acolhimento às vítimas.

Weber (2020) destaca que um aspecto diferencial da Convenção é seu foco não apenas na criminalização e nos procedimentos necessários à punição de criminosos, mas também na proteção e no cuidado e acolhimento de vítimas.

Os Estados-Partes são instados a adotar medidas que resguardecam esses grupos vulneráveis contra ameaças, represálias e intimidações, que embora tenham um caráter mais procedimental, busca coordenar ações que contribuam para a proteção de direitos fundamentais, como o direito à segurança. Guilherme Mansur Dias (2011) destaca as seguintes ênfases:

Nessa interpretação, fica evidente que a prioridade do Protocolo era o combate às máfias e quadrilhas organizadas e que as medidas repressivas deveriam ser as realmente visadas e tratadas como prioritárias pelos Estados. O desequilíbrio entre as medidas de “repressão” e “assistência às vítimas” está dado de antemão, sendo a preocupação com as vítimas colocada somente à posteriori e como forma de se angariar mais denúncias. Enquanto os artigos 10, 11, 12 e 13 do texto do Protocolo tratam, por exemplo, do “intercâmbio de informações e capacitações”, “medidas fronteiriças”, “segurança e controle dos documentos” e “legitimidade e validade dos documentos”, somente o artigo 6º será dedicado à assistência e proteção às vítimas de tráfico. (Dias, 2011)

Assim, no contexto do tráfico de pessoas, as ações de prevenção, repressão e assistência às vítimas deixaram de ser atribuições exclusivas de um único Estado e passaram a ser reconhecidas como iniciativas que exigem esforços coletivos, como uma cooperação.

1.4 Atuação doméstica e internacional no combate ao tráfico de pessoas

Devido a necessidade de combater tais crimes, os Estados desenvolveram um sistema de auxílio que se dá o nome de cooperação jurídica internacional, que é “a colaboração entre Estados ou entre Estados e Tribunais internacionais para adoção de medidas que contribuam para a consecução de um objetivo comum com reflexos jurídicos”(Messa, 2014)

Um aspecto importante é a forma de cooperação entre os países, onde o intercâmbio de informações ocorre com acionamento da Autoridade Central⁶ do país de forma direta onde não há a necessidade de existir um protocolo formal de solicitação.

Dessa forma, o Estado requerente⁷ solicita ao Estado requerido⁸ a forma que possa receber o pedido, analisar, transmitir, acompanhar o pedido de cooperação⁹, em observância dos marcos normativos internacionais e nacionais.

A cooperação jurídica internacional, no Brasil, fundamenta-se no princípio da reciprocidade, que permite o trâmite e execução dos pedidos de cooperação entre os Estados requerentes e requeridos a negociarem de forma bilateral assuntos de seus interesses. Essa via, é estabelecida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) garantindo ao país requeridos o cumprimento do país requerente em situações semelhantes (Brasil, 2022).

Ademais, a própria Convenção de Palermo estabelece assistência recíproca entre os Estados signatários, conforme o texto disposto no art. 18 que expressa:

Artigo 18

Assistência judiciária recíproca

Os Estados Partes prestarão reciprocamente toda a assistência judiciária possível nas investigações, nos processos e em outros atos judiciais relativos às infrações previstas pela presente Convenção, nos termos do Artigo 3, e prestarão reciprocamente uma assistência similar quando o Estado Parte requerente tiver motivos razoáveis para suspeitar de que a infração a que se referem as alíneas a) ou b) do parágrafo 1 do Artigo 3 é de caráter transnacional, inclusive quando as vítimas, as testemunhas, o produto, os instrumentos ou os elementos de prova destas infrações se encontrem no Estado Parte requerido e nelas esteja implicado um grupo criminoso organizado.

Será prestada toda a cooperação judiciária possível, tanto quanto o permitam as leis, tratados, acordos e protocolos pertinentes do Estado Parte requerido, no âmbito de investigações, processos e outros atos judiciais relativos a infrações pelas quais possa ser considerada responsável uma pessoa coletiva

⁶ É a responsável pela coordenação e pelo trâmite dos pedidos de cooperação jurídica internacional (Gov, 2022).

⁷ país que demanda a cooperação (Gov,2022).

⁸ país demandado a cooperar (Gov,2022).

⁹ Cooperação ativa: quando o país solicita a cooperação; Cooperação passiva: quando o país é solicitado (Gov,2022).

no Estado Parte requerente, em conformidade com o Artigo 10 da presente Convenção.

No Brasil, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DCRI), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, é o responsável pela coordenação e trâmite dos pedidos de cooperação. O papel deste departamento pode ser considerado como de uma ponte, por estabelecer conexões entre os ordenamentos jurídicos brasileiros e estrangeiros, a fim de promover um diálogo alinhado entre todos os sistemas envolvidos (Brasil, 2022)

A DCRI foi criada em 18 de Fevereiro de 2004, no Decreto nº 4.991, com atribuições como: *i)* responsável em negociações de acordos bilaterais; *ii)* adesão a tratados multilaterais; *iii)* articular, integrar e propor ações entre órgãos do Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, entre outros (Brasil, s.d)

Em 2023, a ministra Rosa Weber, ressaltou em um Seminário Internacional sobre Repressão e Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça com apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM), da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o número de processos judiciais sobre o tráfico de pessoas encontrados no Brasil não é compatível com a realidade vivenciada (CNJ, 2023)

Dentre as dificuldades, a subnotificação, evidenciada em um relatório elaborado em 2022 em conjunto da Universidade Federal de Minas Gerais e a OIM, fornecem dados agregados em que a desproteção das vítimas, a falta de capacitação dos agentes estatais e a recepção delas impactam na comunicação às autoridades e consequentemente, na produção de provas (CNJ, 2023).

O relatório em comento (Brasil, 2022), intitulado de “Tráfico internacional de pessoas no Brasil: crime em movimento, justiça em espera”, realizado de forma não oficial, em parceria entre a UFMG, a OIM e o CNJ, estudam o funcionamento da justiça brasileira através do levantamento de dados de processos judiciais ativos no âmbito nacional. Em resumo, o relatório abrange 144 processos tramitando em matéria de tráfico internacional de pessoas, com 350 réus e 714 vítimas.

Os números apresentados de vítimas no relatório, constam 96,36% sendo mulheres, 0,84% homens e 2,80% sem informações de gênero. Ainda, retrata 85,99% brasileiros, 6,16% estrangeiros e 6,16% sem informações. O Brasil é indicado como o maior país de origem das

vítimas, em 133 processos e a Espanha como país destino nas vítimas, em 82 processos estudados.

Ainda que os dados revelados pelo relatório de 2022 não constituem dados governamentais, fornecem um panorama sobre a constância do tráfico de pessoas em solo brasileiro e ainda a predominância de brasileiros, sobretudo mulheres, entre as vítimas e o papel do Brasil como país de origem nesse tipo de crime.

Outro ponto é a concentração de processos com destino à Espanha, que podem apontar como rotas consolidadas de tráfico, refletindo a urgência de respostas mais eficazes e coordenadas entre os países envolvidos. Portanto, torna-se imprescindível fortalecer os mecanismos de cooperação internacional, especialmente por meio da articulação com organismos multilaterais.

Com base no panorama apresentado sobre a atuação do DCRI e os desafios enfrentados pelo Brasil no combate ao tráfico internacional de pessoas, observa-se que a articulação com organismos multilaterais especializados torna-se fundamental para o fortalecimento das estratégias de enfrentamento mais eficazes no combate ao tráfico de pessoas.

1.4.1 O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crimes) e os dados do tráfico de pessoas

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), fundado em 1997, atua em três grandes áreas: saúde, justiça e segurança pública. Em razão disso, seus trabalhos se desenvolvem em temas como o drogas, crime organizado, tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes, corrupção, lavagem de dinheiro e terrorismo (UNODC, 2024).

O UNODC também é responsável por administrar uma iniciativa criada pelo secretário-geral das Nações Unidas em 2010 para fornecer ajuda e apoio urgente às pessoas mais impactadas pelo tráfico de seres humanos: o Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas do Tráfico de Seres Humanos (*Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking*), que tem como principal objetivo promover a colaboração entre governos, setores privado, organizações internacionais, ONGs e indivíduos, visando prestar assistência direta às vítimas afetadas. O Fundo Fiduciário oferece subsídios plurianuais de até US\$20.000 anuais para ONGs locais que atuam diretamente no auxílio às vítimas em diversos países (UNODC, 2011)

Segundo Gironi (2017), foi determinado que os governos devem enviar relatórios anuais detalhando as medidas adotadas e as ações implementadas que permitirão a supervisão e a busca por maior aderência por parte de um órgão de destaque das Nações Unidas, fortalecendo os mecanismos de controle e avaliação das políticas implementadas.

O Senado Federal (2023), com base no relatório apresentado pela UNODC, estima que o crime transnacional gere atualmente um lucro anual de 32 bilhões de dólares por ano. Nesse sentido, Lima (2023) discorre que a atividade geralmente está diretamente ligada à desigualdade social, econômica, racial e de gênero, em que é possível encontrar um ponto comum: a vulnerabilidade (UNODC, 2023).

Pode-se então interpretar que, a UNODC funciona como protetor e fiscalizador da Convenção das Nações Unidas contra o crime Organizado Transnacional e seus Protocolos, uma vez que atua auxiliando os Estados a transformarem os compromissos assumidos em ações concretas, integrando os mandatos de justiça criminal e segurança no sistema das Nações Unidas, e promovendo uma maior conscientização global sobre o problema (Gironi, 2017).

Em 2010, a United Nations Office on Drugs and Crime, a UNODC, em seu relatório estimava que o tráfico de pessoas tinha uma receita anual aproximadamente em US\$ 3 bilhões na Europa, enquanto o tráfico de migrantes da América Latina para os Estados Unidos geraram 6,6 bilhões anuais (UNODC, 2010).

Já no ano de 2018, o relatório disponibilizado pela UNODC (2018) evidencia que o Brasil já relatava uma crescente constância nas vítimas brasileiras de tráfico de pessoas, dizendo que:

“As autoridades brasileiras relataram 44 vítimas de tráfico para fins de exploração sexual, 26 mulheres adultas e 18 crianças do sexo feminino. Em 2015, as autoridades relataram 101 vítimas traficadas para o mesmo fim, sendo 51 mulheres adultas e 50 crianças do sexo feminino. Com o mesmo objetivo em 2016, as autoridades relataram 75 vítimas, 33 mulheres adultas e 42 crianças do sexo feminino”

O mesmo relatório traz informações também sobre o mercado mundial de armas de fogo ilícitos que à época obtinha um lucro de US\$170 a 320 milhões anuais. Assim, o relatório evidencia que o crime organizado transnacional estava cada vez mais em uma crescente de poder paralelo aos Estados.

Quanto ao tráfico de pessoas, em 2020 a UNODC informa que houve uma queda global de 11% em relação ao ano anterior devido a pandemia do novo coronavírus, Covid-19, em virtude da redução de oportunidades dos criminosos. Contudo, a pandemia também pode

ter contribuído com o enfraquecimento das autoridades na detecção das vítimas (UNODC, 2023).

A explicação trazida por Claire Healy (2023) sobre alguns fatores, é que:

O número de casos de tráfico para trabalho forçado e o número de casos do tráfico de homens aumentaram um pouco, mas o número de mulheres identificadas como vítimas e o número de casos de exploração sexual diminuíram porque não houve a mesma capacidade. O segundo fator é que a exploração sexual foi mais clandestina durante a pandemia, não teve lugar nos lugares normais, digamos, em que acontecia antes da pandemia, foi mais underground. E o terceiro fator, e isso é a única coisa mais positiva em tudo isso, é que não houve tantas oportunidades para a exploração sexual, para tráfico, para exploração durante a pandemia, também por causa das restrições (UNODC, 2023)

Healy (UNODC, 2023) ainda alerta sobre o grande problema de impunidade, também trazido no relatório, retrata globalmente a queda do número de condenações com uma queda de 27% no ano de 2020 com as maiores quedas registradas no Sul da Ásia, com 56%, América Central e Caribe, 54% seguido da América do Sul com 46%, que explica:

“Piorou bastante durante os últimos dois, três anos, porque houve menos capacidade não só de identificar casos de tráfico de pessoas, mas também de fazer processos criminais contra os autores. Aí, vimos não só pela primeira vez, uma diminuição de identificação de vítimas, mas também uma diminuição de investigações e de condenações dos autores, o que é uma situação muito perturbante, porque realmente as vítimas de tráfico de pessoas não estão tendo acesso a um direito da justiça.” (UNODC, 2023)

O relatório global disponibilizado em 2024 pela UNODC, registrou um aumento de 25% do número de vítimas em 2022, comparados aos números pré- pandemia. O número global de crianças aumentou 31% a mais do que em 2019. No cenário global, o relatório traz as mulheres e crianças como as maiores vítimas, 61% sendo sua maioria para fins de exploração sexual (UNODC, 2024)

A UNODC, neste relatório, retrata um capítulo especial sobre a África em virtude da dificuldade na obtenção de dados, evidenciando que a maioria das vítimas africanas são traficadas sendo do próprio continente, principalmente para fins de trabalho forçado. Ainda, demonstra que os fluxos e tendências do tráfico de pessoas em escala global tem aumentado para fins de trabalho análogo ao escravo.

Ghada Waly, diretora executiva da UNODC (2024), destaca:

“À medida que conflitos, desastres induzidos pelo clima e crises globais aumentam as vulnerabilidades em todo o mundo, estamos vendo uma nova alta de vítimas detectadas de tráfico de pessoas, particularmente crianças, que agora representam 38% das vítimas detectadas [...] Os criminosos estão cada vez mais traficando pessoas para trabalho análogo ao de escravo,

incluindo forçando-as a realizar fraudes cibernéticas sofisticadas, enquanto mulheres e meninas enfrentam o risco de exploração sexual e violência de gênero. Precisamos intensificar as respostas da justiça criminal para responsabilizar os líderes dessas redes criminosas, trabalhar entre fronteiras para resgatar as vítimas e garantir que os sobreviventes recebem o apoio de que precisam” (UNODC, 2024)

No Brasil, desde 2013 são publicados relatórios oficiais sobre o tráfico de pessoas, ressaltando as limitações de elaboração do documento em razão de não possuir um sistema digital unificado. O Ministério da Justiça e Segurança Pública- MJSP informa que a coleta de dados é feita solicitando diretamente a cada setor do Governo Federal, o que torna um trabalho mais complexo e “manual” (Brasil, 2021)

O relatório, disponibilizado em 2021, com dados de 2017 a 2020, retrata que 91,5% dos casos indicam o desemprego como circunstância de vulnerabilidade. Ainda, a Polícia Federal registrou nesse período mais vítimas masculinas com 63,5% sendo homens, 20,6% sendo mulheres e 16% sendo crianças. (Brasil, 2021)

O documento retrata ainda como a pandemia foi vista no cenário doméstico. De acordo com ele, alguns têm a percepção de que o impacto econômico influencia no aumento da vulnerabilidade e consequentemente, no tráfico de pessoas. Por outro lado, acredita-se que as medidas restritivas da pandemia, contribuíram para diminuir a atuação dos traficantes. (Brasil, 2021)

Ao verificar os dados apresentados em 2019 e 2020, corrobora-se a informação trazida pela UNODC quando destaca que manteve-se o mesmo número de casos. Vejamos:

“Não teve queda na pandemia [número de trabalhadores resgatados]. Em 2019 foram 1130 trabalhadores resgatados e, em 2020, foram 942. Isso mesmo sem o trabalho, de março a julho, do grupo móvel, que é responsável por 40% das ações. Assim, era esperado um resultado menor. Também não teve diferença grande no número de ações fiscais, foram 280, em 2019, e 266, em 2020 (E11)” (Brasil, 2021, p. 65)

Ainda destaca:

“A pandemia não parou a exploração; no mínimo, a média se manteve. E a tendência é que as situações aumentem em número e grau de exploração. As atividades estatais regulares param, diminuem, então os delitos vão seguir. Além das situações de vulnerabilidade das pessoas que aumentaram muito, estamos vivendo em situações de guerra, aí vem o recrudescimento de violações de direitos humanos (E8)” (Brasil, 2021, p. 66)

Portanto, o relatório evidencia que os dados da Polícia Federal, demonstram um aumento gradativo de inquéritos em relação ao tráfico de pessoas e o Ministério Público do Trabalho (MPT) indica uma evolução crescente nas formas de aliciamento ao tráfico com finalidade de trabalho escravo. Dessa forma, indicam que a pandemia não diminuiu as

formas de atuação do tráfico de pessoas, e em contrapartida, evidenciam as dificuldades de atuação das instituições públicas.

O relatório mais recente (Brasil, 2024), com dados de 2021 a 2023, disponibilizado também pelo MJSP, traz mais um ponto em evidência nessa análise: O uso de ferramentas tecnológicas para o recrutamento. Explica que:

“Antes da pandemia, ainda era possível encontrar algumas formas de aliciamento tradicionais, boca a boca, por meio de carro de som, principalmente nos casos de trabalho escravo. Contudo, a pandemia gerou a familiarização com os recursos tecnológicos que impactou fortemente o aliciamento das vítimas” (Brasil, 2024, p.60)

Entre 2021 a 2023, a Polícia Federal deflagrou 35 operações com o indiciamento de 70 pessoas pelo crime de tráfico de pessoas. De acordo com os dois últimos relatórios nacionais, a principal finalidade registrada no país é do trabalho escravo, seguido da exploração sexual (Brasil, 2024).

Em 2022, o relatório aduz que houveram mais solicitações de cooperação em decorrência de trabalho escravo, o que sugere que houve um aumento significativo de brasileiros vítimas de exploração laboral no exterior, onde foram identificados 109 possíveis vítimas de trabalho escravo, 21 vítimas de exploração sexual e 45 de exploração mista. O relatório ainda retrata que essa diferença não era vista nos relatórios anteriores, visto que o tráfico internacional decorria da exploração sexual e que os registros oficiais de vítimas indígenas, transgênero e pessoas portadoras de deficiência seguem invisíveis (Brasil, 2024).

Ainda explica:

“Uma mudança [em relação aos anos anteriores] vem com os dados do MRE que antes o tráfico internacional era de mulheres e população LGBTQIAPN+ para a exploração sexual, principalmente na Europa. E nesses dois últimos anos, começamos a sentir um fluxo importante de adultos, homens e mulheres, sendo aliciados sobretudo por redes sociais e por conhecidos para cometimento de delitos virtuais misturado com trabalho escravo. Um fluxo novo que tem desafiado as instituições, até mesmo pela capacidade institucional instalada nesses países, em termos de assistência consular, repatriamento e retorno dessas pessoas. Essa foi uma mudança bem marcada neste período de 2021 a 2023”. (Brasil, 2024, p. 42)

No Brasil, em 2001, a Organização dos Estados Americanos realizou a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração no Brasil (Pestraf), que revelou a abrangência desse problema em todo o território nacional (Leal; Leal, 2002, p. 54-56). O estudo foi conduzido em parceria com o International Institute on Laws and Human Rights of DePaul University (Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos da

Universidade DePaul) e com o Ministério da Justiça do Brasil (Blanchette; Silva, 2014, p. 12-27).

Leal (2002, p. 54-56) explana que a pesquisa mapeou 241 rotas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, sendo: 131 rotas internacionais, 78 rotas interestaduais e 32 rotas intermunicipais. Destaca-se ainda, que das 131 rotas internacionais, 120 eram diretamente sendo tráfico de mulheres.

Leal (2002) ainda aprofunda a percepção desse desafio ainda não superado, quando expressa:

Além disso, as rotas são estrategicamente construídas em pontos de fácil mobilidade, a partir de cidades que estão próximas às rodovias, a portos e aeroportos, oficiais ou clandestinos. Diante da proximidade a esses lugares, visualiza-se grande fluxo nas Regiões Norte e Nordeste com destino aos países fronteiriços como Guiana Francesa, Guiana Inglesa, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia. Na esfera transcontinental, três países europeus foram os mais apontados pelos documentos consultados e nas entrevistas: Espanha; Holanda e Itália (Leal, 2002, p. 71-78).

Blanchette e Silva (2014) argumentam que críticas sobre o estudo realizado pela Pestraf foram levantadas argumentando deficiências em seu desenvolvimento, conforme discorrido abaixo:

Tivemos algumas críticas ao estudo realizado pela Pestraf, em decorrência da forma como foi realizado e, ainda, diante das deficiências em termos do método científico que possui, uma vez que tais métodos nunca foram totalmente claros e possui como fontes principais um levantamento de dados jornalísticos; uma pesquisa de investigações federais relacionadas ao tráfico e entrevistas de supostas vítimas do crime, além da falta de experiência sobre o assunto dos seus coordenadores (Blanchette; Silva, 2014, p. 12-27)

Compreende-se nisso que, as dinâmicas do crime organizado transnacional e o papel central da cooperação internacional no enfrentamento de crimes como o tráfico de pessoas, retratam as deficiências de uma atuação isolada, e embora tenha sido reconhecido como um estudo problemático, conclui que existe uma grande influência para a propositura da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas- PNETP. (Gironi, 2017)

Assim, descrever os planos de enfrentamento do Brasil sobre o tráfico de pessoas e observar essa abordagem doméstica e prática sobre as estratégias adotadas pelo Brasil permite analisar como sua implementação tem contribuído para o enfrentamento desse crime no cenário internacional.

CAPÍTULO 2

2. OS PLANOS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS- PNETP

O Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) do Brasil estabelece em suas disposições gerais o objetivo fundamental de criar uma política abrangente para combater o tráfico humano, definindo princípios, diretrizes e ações em três eixos essenciais: prevenção, repressão e atenção às vítimas. (Brasil, 2006)

O documento demonstra o compromisso do Brasil com os instrumentos internacionais ao adotar expressamente a definição de tráfico de pessoas conforme o Protocolo de Palermo, caracterizando este crime como o recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas mediante ameaça, coação, rapto, fraude ou abuso de vulnerabilidade para fins de exploração, seja sexual, laboral ou para remoção de órgãos.

A normativa, por ser o ponto de partida de desenvolvimento dessa política, traz importantes adaptações terminológicas para adequação à legislação brasileira, como por exemplo, o termo "crianças", que deve ser interpretado conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, que "rapto" corresponde ao crime de sequestro e cárcere privado previsto no Código Penal, e que a "escravatura ou práticas similares" abrange tanto a redução à condição análoga à de escravo quanto o casamento servil definido em convenção internacional. As disposições gerais funcionam como alicerce interpretativo e operacional para toda a política, demonstrando a preocupação em criar um marco legal robusto e alinhado com os compromissos internacionais do Brasil no combate ao tráfico de pessoas (Brasil, 2006).

A clareza conceitual presente nestas disposições evidencia a complexidade do fenômeno e a necessidade de uma abordagem multidimensional que reconheça suas diversas manifestações, desde a exploração sexual até o trabalho forçado e a remoção de órgãos, estabelecendo assim a base conceitual necessária para as ações específicas detalhadas nos capítulos subsequentes, de modo que a estrutura dos planos é composta por eixos estratégicos que abrangem prevenção, repressão, atenção às vítimas, produção de conhecimento e gestão. Cada eixo apresenta objetivos, ações e metas, e deve ser implementado em articulação com órgãos e entidades dos três níveis federativos, assim como com a sociedade civil.

O I PNETP, por ser o ponto inicial de partida, traz de maneira mais aprofundada as abordagens a serem tratadas no desenvolvimento dessa política. A Seção III do Capítulo II do I Plano, traz detalhadamente as diretrizes específicas que organizam estes três eixos

estratégicos. Importante mencionar que o I Plano abarca as diretrizes e disposições gerais a serem utilizadas em todos os demais PNETP, portanto, as nomenclaturas e descrições abaixo descritas abrangem todas as disposições definidas posteriormente.

As diretrizes gerais no eixo de prevenção, destaca a implementação de medidas integradas e intersetoriais em diversas áreas como saúde, educação, trabalho, segurança e cultura, além do apoio a campanhas socioeducativas e de conscientização em diferentes níveis territoriais, onde enfatiza o monitoramento dessas campanhas com participação da sociedade civil, o fortalecimento de projetos existentes e o fomento à criação de novas iniciativas preventivas (Brasil, 2006)

No campo da repressão ao tráfico e responsabilização dos autores, as diretrizes focam na cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais, na cooperação jurídica internacional, na garantia do sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos conforme a lei, e na integração com políticas de repressão a crimes correlatos. Este eixo reconhece a dimensão criminal do tráfico de pessoas e a necessidade de ações específicas para combater as redes criminosas envolvidas (Brasil, 2006)

Quanto à atenção/proteção às vítimas, as diretrizes estabelecem um conjunto abrangente de medidas que incluem proteção e assistência jurídica, social e de saúde, assistência consular independente da situação migratória, acolhimento e abrigo provisório, reinserção social com garantia de acesso à educação e trabalho, e reinserção familiar de crianças e adolescentes vítimas. Nesse ponto, o I PNETP já trata como atenção especial às necessidades específicas das vítimas considerando questões de gênero, orientação sexual e origem étnica, além da proteção da intimidade e identidade das vítimas.

Contudo, para o desenvolvimento desta pesquisa, o detalhamento demonstrado a seguir refere-se às metas e abordagens desenvolvidas visando a cooperação internacional, durante toda a vigência dos Planos Nacionais de Enfrentamento. Por fim, abaixo detalha uma análise de cumprimento dessas metas e quais desenvolvimentos dessa política pública nesse sentido, com base nos relatórios oficiais do PNETP.

2.1 I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

O I PNETP, foi desenvolvido ainda no final de 2005, mas foi aprovado no Decreto nº 5.948, em 26 de Outubro de 2006 com três eixos estratégicos: prevenção ao tráfico, repressão/ responsabilização dos seus autores e atenção às vítimas (Brasil, 2008)

A Seção I do Capítulo II estabelece os princípios norteadores que fundamentam toda a estrutura da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, refletindo os valores essenciais que devem orientar sua implementação.

O respeito à dignidade da pessoa humana figura como princípio central, acompanhado da não-discriminação por motivos diversos, incluindo gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, raça, religião, faixa etária e situação migratória, evidenciando o compromisso com uma abordagem inclusiva e igualitária no tratamento das vítimas (Brasil, 2008)

O documento também reafirma o compromisso com tratados e convenções internacionais, estabelecendo a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como princípios estruturantes, além de incorporar a transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual e questões étnico-raciais nas políticas públicas, destacado abaixo:

Art. 3º São princípios norteadores da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - não-discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, raça, religião, faixa etária, situação migratória ou outro status;

III - proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e de colaboração em processos judiciais;

IV - promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos;

V - respeito a tratados e convenções internacionais de direitos humanos;

VI - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e

VII - transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas.

Parágrafo único. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas observará os princípios da proteção integral da criança e do adolescente (Brasil, 2006. p. 3)

A Seção II do capítulo II do I Plano (2006) apresenta as diretrizes gerais que estabelecem os caminhos estratégicos para a operacionalização da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, uma vez que o fortalecimento do pacto federativo surge como elemento fundamental, promovendo a articulação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para atuação conjunta nas ações de prevenção, repressão e atendimento às vítimas. Paralelamente, estimula-se a cooperação internacional bilateral e multilateral, reconhecendo a natureza transnacional do crime e a necessidade de esforços coordenados entre países.

A política, neste ponto, enfatiza a importância da articulação em rede, tanto com organizações governamentais quanto não-governamentais, nacionais e internacionais, para

fortalecer a resposta ao fenômeno. Há um foco especial nas regiões de fronteira, portos, aeroportos e outros pontos estratégicos de maior incidência do crime, bem como na proteção e atendimento às vítimas no exterior e em território nacional. A ver:

Art. 4º São diretrizes gerais da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas;

II - fomento à cooperação internacional bilateral ou multilateral;

III - articulação com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais;

IV - estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil;

V - fortalecimento da atuação nas regiões de fronteira, em portos, aeroportos, rodovias, estações rodoviárias e ferroviárias, e demais áreas de incidência;

VII - verificação da condição de vítima e respectiva proteção e atendimento, no exterior e em território nacional, bem como sua reinserção social;

VIII - incentivo e realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados;

IX - incentivo à formação e à capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima e para o atendimento e reinserção social das vítimas;

X - harmonização das legislações e procedimentos administrativos nas esferas federal, estadual e municipal relativas ao tema;

XI - incentivo à participação da sociedade civil em instâncias de controle social das políticas públicas na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

XII - incentivo à participação dos órgãos de classe e conselhos profissionais na discussão sobre tráfico de pessoas; e

XIII - garantia de acesso amplo e adequado a informações em diferentes mídias e estabelecimento de canais de diálogo, entre o Estado, sociedade e meios de comunicação, referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoa (Brasil, 2006, p. 3 e 4, grifo nosso)

O art. 6º, estabelece a cooperação internacional como diretriz específica do eixo de repressão ao tráfico de pessoas, bem como a integração de ações de repressão e responsabilização dos autores do crime. Abaixo:

Art. 6º São diretrizes específicas de repressão ao tráfico de pessoas e de responsabilização de seus autores:

I - cooperação entre órgãos policiais nacionais e internacionais;

II - cooperação jurídica internacional;

III - sigilo dos procedimentos judiciais e administrativos, nos termos da lei; e

IV - integração com políticas e ações de repressão e responsabilização dos autores de crimes correlatos

Já o Capítulo III do I PNETP (2006), precisamente no seu art. 8º estabelece um extenso e detalhado conjunto de ações a serem implementadas pelos órgãos e entidades públicas, organizadas em doze incisos que correspondem a áreas estratégicas de intervenção governamental, como: (I) Justiça e Segurança Pública, com ações de atendimento

humanizado nas fronteiras e aperfeiçoamento legislativo; (II) Relações Exteriores, focando na cooperação internacional e proteção consular; (III) Educação, com desenvolvimento de pesquisas e inclusão do tema nos currículos; (IV) Saúde, garantindo atendimento integral às vítimas pelo SUS; (V) Assistência Social, para acolhimento e proteção no âmbito do SUAS; (VI) Promoção da Igualdade Racial, inserindo esta perspectiva nas políticas de enfrentamento;

Segue observando o desenvolvimento da política nas áreas de: (VII) Trabalho e Emprego, fiscalizando recrutamentos e reinserindo vítimas no mercado; (VIII) Desenvolvimento Agrário, reduzindo vulnerabilidades no meio rural; (IX) Direitos Humanos, protegendo vítimas e testemunhas; (X) Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, qualificando profissionais para atendimento às mulheres traficadas; (XI) Turismo, combatendo o turismo sexual; e (XII) Cultura, desenvolvendo projetos culturais de prevenção. Quanto à cooperação internacional, o I PNETP (2006) contempla diversas ações específicas, principalmente no inciso II (Relações Exteriores), que inclui a proposição e elaboração de instrumentos de cooperação internacional, a ratificação de instrumentos internacionais sobre tráfico de pessoas, o fortalecimento dos serviços consulares na proteção às vítimas e a coordenação das políticas em fóruns bilaterais e multilaterais, destacado abaixo:

II - na área de Relações Exteriores:

- a) propor e elaborar instrumentos de cooperação internacional na área do enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- b) iniciar processos de ratificação dos instrumentos internacionais referentes ao tráfico de pessoas;
- c) inserir no Manual de Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores um capítulo específico de assistência consular às vítimas de tráfico de pessoas;
- d) incluir o tema de tráfico de pessoas nos cursos de remoção oferecidos aos servidores do Ministério de Relações Exteriores;
- e) promover a coordenação das políticas referentes ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em fóruns internacionais bilaterais e multilaterais;
- f) propor e apoiar projetos de cooperação técnica internacional na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- g) coordenar e facilitar a participação brasileira em eventos internacionais na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e
- h) fortalecer os serviços consulares na defesa e proteção de vítimas de tráfico de pessoas (Brasil, 2006, p.6)

Importante destacar que na modalidade operacional do Plano, estas ações foram estabelecidos como metas, mais precisamente 100 (cem) metas, distribuídas sistematicamente como prioridades da seguinte forma:

- a) Prioridade nº 1: levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas;
- b) Prioridade nº 2: capacitar e formar atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos;
- c) Prioridade nº 3: mobilizar e sensibilizar grupos específicos e comunidades em geral sobre o tema do tráfico de pessoas;
- d) Prioridade nº 4: diminuir a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas de grupos sociais específicos;
- e) Prioridade nº 5: articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico;
- f) Prioridade nº 6: aperfeiçoar a legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos;
- g) Prioridade nº 7: ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas nas instâncias e órgãos envolvidos na repressão ao crime e responsabilização dos autores;
- h) Prioridade nº 8: fomentar a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas para atuação articulada na repressão a esse tipo de tráfico e responsabilização de seus autores;
- i) Prioridade nº 9: criar e aprimorar instrumentos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- j) Prioridade nº 10: estruturar órgãos responsáveis pela repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores; e
- k) Prioridade nº 11: fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas. (Brasil, 2010, p. 33)

Nesta estruturação do Plano Nacional, para viabilizar a operacionalização institucional destas medidas, a Portaria SNJ nº 29, promulgada em 11 de agosto de 2009, determinou que as iniciativas de combate ao tráfico humano ficassem diretamente subordinadas ao Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça, proporcionando assim o aparato organizacional necessário para a implementação efetiva da política pública (Brasil, 2010).

No contexto do Plano Plurianual 2008-2011, foram contempladas seis linhas de ação específicas destinadas ao enfrentamento deste crime: suporte à implantação e manutenção dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; gerenciamento centralizado da PNETP; formação especializada de profissionais atuantes nas áreas de justiça e cidadania; estabelecimento de tratados e acordos de cooperação internacional; elaboração e divulgação de materiais informativos, levantamentos e investigações acadêmicas; e atividades administrativas e gerenciais relacionadas à execução do Programa. Quando observadas as prioridades elencadas no I PNETP, têm as ações voltadas às cooperações internacionais em última prioridade, a constar na prioridade de nº 11. Na realidade, as prioridades elencadas de 8 a 11 no Plano Nacional apresentam uma progressão estratégica estruturada para fortalecer os mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas (Brasil, 2010)

Inicialmente, a Prioridade nº 8 estabelece a base fundamental ao fomentar a cooperação interinstitucional entre os órgãos das três esferas federativas, reconhecendo que a aderência entre diferentes instâncias governamentais para combater o crime e responsabilizar seus autores, constitui a cooperação doméstica como degrau necessário antes de expandir para dimensões mais amplas (Brasil, 2010).

A partir desta base cooperativa interna, a Prioridade nº 9 avança para o desenvolvimento de ferramentas operacionais, buscando criar e aperfeiçoar instrumentos específicos para o enfrentamento ao tráfico humano. Consequente, a Prioridade nº 10 concentra-se no fortalecimento institucional, visando estruturar adequadamente os órgãos responsáveis pela repressão e responsabilização criminal (Brasil, 2010).

O ápice desta progressão estratégica materializa-se na Prioridade nº 11, que expande a visão para além das fronteiras nacionais ao fomentar a cooperação internacional para repressão ao tráfico de pessoas. Assim, a compreensão desta sequência reflete um entendimento de que o enfrentamento eficaz a este crime transnacional exige primeiro consolidar estruturas e mecanismos domésticos para então projetar-se internacionalmente, construindo gradativamente uma capacidade repressiva (Brasil, 2010).

Contudo, foi possível observar, com a descrição de atividades de cada prioridade que somente a prioridade nº 11 (Brasil, 2010), tem enfoque de fato em desenvolvimento internacional, onde propõe elaborar conexões exteriores em 3 seções dessas atividades.

Na prioridade 11, têm-se dividido em 11-A, B e C. A disposição geral dessa prioridade tem a meta de fomentar a cooperação internacional. Na seção 11-A, expresso abaixo, a proposta é a elaboração de instrumentos e fomento dos meios oficiais de ligação nos três países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico (Brasil, 2010).

Já a atividade 11-A.2, determina o estabelecimento de instrumentos de cooperação, bilateral e multilateral com enfoque na repressão do crime no exterior, que teve por desenvolvimentos a negociação de 4 instrumentos, sendo: *i)* Declaração de Lisboa, em 9 de abril de 2008; *ii e iii)* Duas reuniões de Autoridades Nacionais do Tráfico de pessoas¹⁰ realizadas na Venezuela, em março de 1006 e na Argentina, em março de 2009; *iv)* Declaração de Salvador, realizada na Bahia, em dezembro de 2008, descrito no relatório nos seguintes termos:

Atividades | 11.A.2. Estabelecer instrumentos de cooperação bilateral e multilateral que incluam o reconhecimento e repressão ao tráfico de pessoas no exterior.

¹⁰ CPOEA. Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, 2025. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/traficopessoas.asp>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

Metas | 04 instrumentos negociados.

Situação atual | 04 instrumentos negociados, sendo: 1) Declaração de Lisboa, em 9 de abril de 2008; 2 e 3) I e II Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas, realizados na Venezuela, em março de 2006, e na Argentina, em março de 2009, respectivamente; e 4) Declaração de Salvador, realizada na Bahia, em dezembro de 2008.

Público-alvo: Operadores do Direito pertencentes a comunidade de países de Língua Portuguesa, da América Latina e Caribe.

Metodologia utilizada | Negociação de acordos de cooperação jurídica internacional em matéria penal.

Órgão responsável | Ministério das Relações Exteriores.

Parceiros | MJ.

Prazo | Médio prazo.

Período de realização | Março de 2006 a setembro de 2009.

Custo total R\$ | R\$109.279,00 (Brasil, 2010, p. 106)

Já as atividades descritas nas seções B e C, visam fortalecer e integrar projetos de cooperação internacional, bem como prevê a elaboração de um levantamento completo como meta, tendo como situação atual a disseminação de informações sobre instrumentos de amparo às vítimas.

A ação 11.C direciona esforços especificamente para articulações em regiões de fronteira, contemplando a inclusão do tema da repressão ao tráfico de pessoas na agenda das reuniões bilaterais de fronteira com países vizinhos, estabelecendo como meta a negociação de duas propostas de inclusão.

2.1.1 Relatório do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

O Relatório do I Plano Nacional, publicado em Janeiro de 2010, compreende a execução e desenvolvimento destes primeiros passos da política pública. Cumpre salientar desde já que o relatório já traz um ponto relevante no tocante ao cenário internacional, uma vez que inclui o tema na agenda do Governo Federal, bem como nas convenções internacionais:

O fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil foi incluído na agenda do Governo Federal como uma questão relacionada à luta nacional e internacional pelos direitos humanos, preconizados na Constituição Federal Brasileira e em convenções internacionais. Partindo desse pressuposto, o tema foi incluído em diversas políticas, programas e projetos sob a coordenação de diferentes ministérios e secretarias ligadas à Presidência da República. Ou seja, o enfrentamento ao tráfico de pessoas foi realizado de forma transversal, e não apenas na Política e no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Brasil, 2010, p. 35).

A Prioridade nº 11 do Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, voltada ao fomento da cooperação internacional para repressão a este crime, apresentou os seguintes resultados por meta (Brasil, 2010):

Em relação à Meta 11.A.1, que previa três negociações para designação de oficiais de ligação nos três países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico, o documento não apresenta informações conclusivas sobre seu cumprimento ou implementação (Brasil, 2010).

A meta 11.A.2, estabelecia a negociação de quatro instrumentos de cooperação bilateral e multilateral, que demonstra ter sido plenamente alcançada com a realização de quatro importantes negociações, quais sejam: a Declaração de Lisboa (9 de abril de 2008), a I Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas, realizada na Venezuela em março de 2006, a II Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas realizada na Argentina em março de 2009 e a Declaração de Salvador assinada na Bahia em Dezembro de 2008 (Brasil, 2010).

Quanto à meta 11.A.3, previa quatro acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal, foi superada com nove acordos jurídicos internacionais negociados, embora o documento não especifique quais foram esses acordos (Brasil, 2010).

Para a Meta 11.A.4, que consistia na realização de um evento para discussão da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, não há informações sobre resultados obtidos (Brasil, 2010).

No tocante à Meta 11.B.1, que previa a elaboração de um levantamento dos projetos de cooperação com organismos internacionais, o documento indica apenas "Disseminação de informações acerca dos instrumentos de amparo às vítimas do tráfico de pessoas" (Brasil, 2010, p.108), sem especificar se o levantamento foi efetivamente realizado.

A meta 11.B.2, referente à elaboração de uma estratégia de articulação de projetos de cooperação internacional, não apresenta informações sobre resultados obtidos ou seu status de implementação (Brasil, 2010).

Quanto à meta 11.C.1, estabelecia duas propostas de inclusão em agenda de reuniões bilaterais de fronteira com o tema tráfico de pessoas, foi superada com três ações implementadas: a X Reunião da Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia ou Seminário sobre Tráfico de Pessoas entre Colômbia e Brasil, a Declaração Conjunta Brasil-Bolívia durante o Encontro de Fronteira, e a Declaração de Belém com apoio à realização do Encontro Binacional Brasil-Suriname (Brasil, 2010).

Por fim, a Meta 11.C.2, que previa quatro propostas de inclusão do tema tráfico de pessoas na agenda das comissões mistas bilaterais antidrogas, foi parcialmente alcançada com

a realização da I Reunião da Comissão Mista Antidrogas Brasil-Suriname, em Belém (16-17 de agosto de 2007), onde o tema foi discutido, com foco especial na exploração sexual de mulheres brasileiras (Brasil,2010).

Tais disposições podem ser visualizadas conforme reunido no quadro abaixo:

Quadro 1 – Resultados do I PNETP sobre cooperação internacional(2008-2010)

Meta	Descrição resumida	Situação
11.A.1	Negociações para designação de oficiais de ligação.	Não cumprida
11.A.2	Instrumentos de cooperação bilateral e multilateral (4 previstos).	✓ Cumprida
11.A.3	Acordos de cooperação jurídica internacional em matéria penal (4 previstos).	✓ Cumprida
11.A.4	Evento sobre Convenção Internacional dos Trabalhadores Migrantes.	Não cumprida
11.B.1	Levantamento de projetos de cooperação com organismos internacionais.	Não cumprida
11.B.2	Estratégia de articulação de projetos de cooperação internacional.	Não cumprida
11.C.1	Inclusão do tema em reuniões bilaterais de fronteira (2 previstas).	✓ Cumprida
1.C.2	Inclusão do tema em comissões mistas bilaterais antidrogas (4 previstas).	Parcialmente cumprida

Fonte: Elaborado pela autora.

2.2 II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

Com o desenvolvimento do I Plano e amplo debate dos processos participativos tanto governamental do Brasil quanto debates e fóruns de discussão sobre a necessidade de cooperação, o II Plano foi instituído com o intuito de complementar outras áreas não abrangidas no processo inicial (Brasil, 2013)

Aprovado pela Portaria Interministerial nº 634, de 25 de Fevereiro de 2013, o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas passa a produzir diretrizes a serem implementadas e observadas nos anos de 2013 a 2016, contando com a ampliação de mais dois eixos comparados ao I PNETP. Abaixo:

“O Brasil avança cada vez mais nessa luta. Após a assinatura do Protocolo de Palermo, lançou-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006 por meio de um processo participativo, inclusive com pioneira consulta pública virtual, capitaneado pelo Ministério da Justiça.

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi lançado em 2008, com ações nos três eixos da política: prevenção ao fenômeno, repressão e responsabilização, e atendimento às vítimas

Após a avaliação da implementação do I PNETP, iniciou-se a construção a várias mãos do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2011. Com a participação de órgãos públicos, sociedade civil e organismos internacionais, o texto do II PNETP, ora lançado, espelha o avanço que já se alcançou no combate a esse fenômeno mundial e os desafios que ainda são preciso responder de maneira coletiva e compromissada. Ações perante os grandes eventos e grandes obras, respostas ao fenômeno em regiões de fronteira, instituição de instância nacional participativa de articulação da política – estes são alguns exemplos de metas emblemáticas do II PNETP que inova ao se organizar em linhas operativas transversais (Unodc, 2013, p. 4)

Com a ampliação do II PNETP, a organização ficou estabelecida em cinco eixos estruturantes nas seguintes linhas operativas: 1) Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 2) Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas; 3) Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 4) Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; 5) Campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas (Brasil, 2013).

Estes cinco eixos estruturantes se ramificaram em 14 iniciativas e se desdobram em 115 objetivos específicos, de modo que os propósitos principais do II PNETP foram apresentados nos seguintes objetivos amplos:

I – Ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção dos seus direitos;

II – Fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações sociais e agências internacionais no Brasil e no exterior, envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III – Reduzir as situações de vulnerabilidade que propiciem o tráfico de pessoas, respeitando as identidades e especificidades dos diferentes grupos sociais;

IV – Capacitar e formar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V – Gerar e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as respectivas ações para seu enfrentamento;

VI – Mobilizar e sensibilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas (Brasil, 2013. p. 2)

Descrito no anexo do Plano como parte da Linha Operativa 2, a cooperação entra como atividade descrita especificamente nas atividades 2.C que dispõe promover relações cooperação transfronteiriça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, visando fortalecimento estrutural nas seguintes metas:

Metas

2.C.1 - Estratégia de integração de atores que atuam nas áreas de fronteiras, incluídas as Forças Armadas, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada.

2.C.2 - Projetos de cooperação implementados com países fronteiriços ou que funcionem como rotas de tráfico de pessoas, estabelecendo procedimentos e ações de colaboração mútua.

2.C.3 - Proposta de criação e fortalecimento de políticas regionais e de fomento à cooperação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Mercosul elaborada.

2.C.4 - Tema da repressão ao tráfico de pessoas incluído nas agendas dos mecanismos de diálogo bilateral com países vizinhos sobre combate ao crime organizado transnacional, inclusive das Comissões Bilaterais Mistas sobre Drogas das quais o Brasil participa, sempre que o acordo que instituiu a respectiva Comissão permitir o tratamento de crimes conexos (Brasil, 2013, p. 12)

Como pode ser observado, a atividade 2.C é inteiramente dedicada a "Promover relações de cooperação transfronteiriça para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, fortalecendo capacidades e estruturas" (Brasil, 2013, p. 5), o que demonstra o reconhecimento da dimensão transnacional do fenômeno e a necessidade de respostas coordenadas entre diferentes países.

Contudo, a cooperação internacional também é contemplada em outras atividades do plano, por exemplo, na atividade 2.E, visa "Fortalecer a articulação e ampliar as capacidades dos órgãos competentes para implementar ações de repressão do tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores" (Brasil, 2013, p. 7).

A meta 2.E.7 estabelece que "Oficiais da Polícia Federal presentes nos países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico de pessoas atuando como ponto de contato para a cooperação bilateral e multilateral na repressão e responsabilização do tráfico de pessoas" (Brasil, 2013, p.7). Adicionalmente, a meta 2.E.9 prevê a realização de "Encontros entre os diversos órgãos de repressão, nacionais e internacionais, realizados anualmente" (Brasil, 2013, p.7).

Na mesma linha, a meta 2.E.10 determina o estabelecimento de "Protocolos e convênios estabelecidos e acordados entre os órgãos de repressão e responsabilização dos crimes, nos níveis internacional e nacional, em âmbito federal, estadual e municipal" (Brasil, 2013, p.7), reforçando a abordagem nos diversos níveis necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas.

A Atividade 2.F também incorpora elementos de cooperação internacional ao propor o combate a redes, pessoas e organizações que atuam ou se beneficiam do proveito econômico oriundo do tráfico de pessoas, em nível nacional e internacional. Neste contexto, a meta 2.F.3 estabelece o estabelecimento de "Parcerias com associações de despachantes e advogados no exterior que atuem com a população potencialmente vulnerável ao tráfico de pessoas para conscientização sobre o crime e intercâmbio de informações" (Brasil, 2013, p.8).

Complementarmente, a meta 2.F.4 prevê a implementação de uma "Estratégia para assegurar trâmite mais ágil dos procedimentos de cooperação internacional implementada" (Brasil, 2013, p. 8). Em suma, o II PNETP adota uma abordagem mais abrangente nas diversas maneiras a serem observadas no sentido multidimensional, reconhecendo a natureza transnacional do crime e a necessidade de respostas coordenadas.

2.2.1 Relatório do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

As disposições do II Plano foram desenvolvidas de 2013 a 2016, com relatório desenvolvido em Dezembro de 2017 decorrente de parcerias institucionais entre Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). Os objetivos,

assim como do I PNETP, decorrem da identificação dos resultados do II PNETP, apontar lacunas, além de apresentar recomendações para o próximo plano. Segundo o relatório, todas as quatro metas da atividade 2.C foram alcançadas com êxito durante o período de vigência do plano (Brasil, 2017).

A meta 2.C.1, foi desenvolvida uma estratégia de integração dos atores que atuam nas áreas de fronteiras, incluindo as Forças Armadas, onde foram realizadas diversas ações de capacitação para atores estratégicos em áreas fronteiriças, desenvolvidas no âmbito do Enafron e do Projeto MT Brasil, que foram coordenados pelo Ministério da Justiça (Brasil, 2013, p. 34)

Estas ações alcançaram aproximadamente 500 agentes públicos, incluindo representantes das Forças Armadas, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Um avanço significativo ocorreu a partir de 2014, quando o tema da prevenção ao tráfico de pessoas foi incluído na Operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa, que atua em pontos estratégicos das fronteiras brasileiras com dez países sul-americanos (Brasil, 2017).

Quanto à meta 2.C.2, foram implementados diversos projetos de cooperação com países fronteiriços e rotas de tráfico de pessoas. Segundo o relatório, em 2014, durante a 4ª Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas, o Brasil aderiu ao II Plano de Trabalho contra o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental (2015-2018) e assinou a Declaração Interamericana de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, conhecida como Declaração de Brasília, junto com outros 34 países membros da OEA (Brasil, 2017)

Em 2015, o Brasil firmou a Carta de Bogotá durante a Primeira Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas, onde 22 países reafirmaram seu compromisso com princípios internacionais de direitos humanos, onde ainda em 2015, o Ministério Público Federal (MPF), junto com autoridades de 16 países, assinou o documento "Dez recomendações para a proteção de crianças contra a exploração sexual" (Brasil, 2017, p.35).

Em 2016, o Brasil participou do primeiro encontro da rede da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) para debater medidas comuns de enfrentamento ao tráfico de pessoas, e na 4ª Reunião do Mecanismo Consular Brasil-México, discutindo sobre a implementação do Memorando de Entendimento para Combater e Prevenir o Tráfico de Imigrantes (Brasil, 2017)

Em relação à meta 2.C.3, voltada à elaboração de políticas regionais e cooperação no Mercosul, tiveram as seguintes iniciativas concretizadas entre 2014 e 2016: um acordo bilateral Brasil-Argentina para coordenação na prevenção do tráfico, firmado em 2014; Em

2015, a Declaração contra o tráfico de pessoas e trabalho escravo pelos ministros do trabalho do Mercosul e um termo de cooperação entre MPF/PFDC e a Defensoria del Pueblo da Bolívia para proteção de direitos humanos nas fronteiras; E, na 22ª Reunião do Grupo de Trabalho de Assuntos Consulares do Mercosul, a elaboração do Guia Mercosul para atenção às mulheres traficadas para exploração sexual e a criação do Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da Reunião Especializada dos Ministérios Públicos, com foco prioritário no tráfico de pessoas (Brasil, 2017).

Por fim, a Meta 2.C.4, que buscava incluir o tema da repressão ao tráfico de pessoas nas agendas de diálogo bilateral sobre crime organizado transnacional, também foi cumprida. Destacam-se encontros como a Reunião da Comissão Conjunta Brasil-Guiana de Cooperação Policial de Combate às Drogas (2013), a Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia sobre Drogas e Delitos Conexos (2013) e a 8ª Reunião da Comissão Mista Brasil-Peru sobre Drogas e Delitos Conexos (2014), todas incorporando o tema do tráfico de pessoas em suas agendas (Brasil, 2017)

Complementarmente aos dispostos no 2.C, têm-se a meta 2.E.7, que previa a atuação de oficiais da Polícia Federal como pontos de contato nos países que mais recebem vítimas brasileiras de tráfico de pessoas, onde os relatórios de monitoramento da PF apresentados ao Grupo Interministerial (GI) indicaram que, em 2015, existiam 16 adidâncias¹¹ e 15 oficiais de ligação no exterior (Brasil, 2017)

Segundo o relatório (Brasil, 2017), estes estavam estrategicamente distribuídos em diversos países, incluindo: Buenos Aires (Argentina); Santa Cruz de La Sierra (Bolívia); Montreal (Canadá); Bogotá (Colômbia); Miami (Immigration and Customs Enforcement – ICE) e outra em Key West (Joint Interagency Task Force South – JIATFS), dos Estados Unidos; Guianas, sendo Caiena e Saint-Georges de L'Oyapock, da Guiana Francesa e Georgetown (Guiana); Assunção (Paraguai); Singapura e, quatro oficiais em Lyon (França).

A meta 2.E.9, que estabelecia a realização de encontros anuais entre os diversos órgãos de repressão nacionais e internacionais, diversas atividades foram concretizadas durante a vigência do II PNETP. Em 2013, destacou-se a exposição sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Encontro Anual dos Delegados de Combate ao Crime Organizado das Superintendências Regionais, realizado em Brasília, abordando temas como cooperação internacional e referenciamento de vítimas às entidades de assistência (Brasil, 2017).

¹¹ 'conjunto de atribuições da responsabilidade de adido militar ou civil quando em missão diplomática; via: Ciberdúvidas da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/adidancia-ou-aditancia/11311>. Acesso em 01-06-2025.

Em 2014, o Departamento de Polícia Federal (DPF) colaborou na realização do Curso de Formação sobre Tráfico de Pessoas para Profissionais do Sistema de Justiça e Segurança Pública, promovido pela Secretaria Nacional de Justiça em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Brasil, 2017).

Em relação à Meta 2.E.10, que previa o estabelecimento de protocolos e convênios entre os órgãos de repressão e responsabilização aos crimes nos níveis internacional e nacional, bem como nos âmbitos federal, estadual e municipal, o documento informa que a meta foi alcançada conforme o indicador do *benchmark*, remetendo aos mesmos resultados apresentados na meta 2.C.2.

Tais metas podem ser destacadas conforme estão reunidas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Resultados do II PNETP sobre cooperação internacional(2013–2016)

Meta	Descrição resumida	Situação
2.C.1	Estratégia de integração dos atores nas fronteiras, com capacitação (Enafron, Projeto MT Brasil, Operação Ágata).	✓ Cumprida
2.C.2	Projetos de cooperação com países fronteiriços e rotas de tráfico (Declaração de Brasília, Carta de Bogotá, CPLP, México).	✓ Cumprida
2.C.3	Políticas regionais e cooperação no Mercosul (acordo Brasil-Argentina, guia Mercosul, cooperação com Bolívia).	✓ Cumprida
2.C.4	Inclusão do tráfico de pessoas nas agendas de diálogo bilateral sobre crime organizado transnacional.	✓ Cumprida
2.E.7	Atuação de oficiais da PF como pontos de contato no exterior (16 adidâncias e 15 oficiais de ligação em 2015).	✓ Cumprida
2.E.9	Encontros anuais entre órgãos nacionais e internacionais de repressão (2013: encontro em Brasília; 2014: curso em parceria UNODC).	✓ Cumprida
2.E.10	Estabelecimento de protocolos e convênios entre órgãos de repressão e responsabilização.	✓ Cumprida

Fonte:Elaborado pela autora.

Em síntese, o relatório apresentou uma necessidade de atenção permanente quanto ao fortalecimento da cooperação internacional, onde apesar das metas alcançadas, necessita de uma atenção permanente:

“Ainda que, no processo de implementação do II PNETP, tenham sido realizadas diversas ações relacionadas ao fortalecimento do enfrentamento ao tráfico de pessoas nas fronteiras e da cooperação internacional, a atenção aos temas é permanente. Especialmente, em decorrência do aumento do fluxo de migrantes no Brasil, ações nas fronteiras devem ser ampliadas no 3o ciclo da Política Nacional, na perspectiva da garantia dos direitos humanos da população em mobilidade” (Brasil, 2017, p. 114).

É possível observar, ainda, que nesta fase o relatório já introduz a necessidade de observância das tecnologias como meio de aliciamento a serem observados no próximo plano implementado, na seguinte descrição:

“As consultas externas evidenciam a percepção que os aliciamentos para o tráfico de pessoas são feitos, em sua maioria, pela internet. No 3o ciclo da Política Nacional há a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de investigação e repressão na web. Este é um tema que deve ser incorporado nas rotinas de trabalho dos órgãos de repressão e, também, como meio das campanhas de prevenção ao tráfico de pessoas” (Brasil, 2017, p. 150).

O relatório demonstra que o Brasil alcançou importantes avanços na cooperação internacional, contudo, o documento reconhece que os desafios permanecem dinâmicos e crescentes, destacando a necessidade de atenção permanente ao fortalecimento da cooperação internacional, especialmente diante do aumento dos fluxos migratórios e da emergência de novas modalidades de aliciamento através da internet.

2.3 III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

Em 2018, após o mapeamento da realidade do tráfico de pessoas desenvolvido pelo relatório do II Plano, o Brasil avançou na elaboração do III Plano Nacional desenvolvido para os anos de 2018 a 2022 pelo Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-CONATRAP. Aprovado no Decreto nº 9.440 de 3 de Julho de 2018, o III Plano mantém a abordagem colaborativa, porém aprofunda a dimensão transversal dos desafios multidisciplinares, simultaneamente, dá continuidade aos esforços em capacitação profissional, conscientização pública, prevenção, proteção às vítimas e responsabilização dos criminosos.

O III PNETP logo em seus princípios norteadores determina:

Art. 2º São objetivos do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - ampliar e aperfeiçoar a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime de tráfico de pessoas, na responsabilização de seus autores, na atenção a suas vítimas e na proteção dos direitos de suas vítimas;

II - fomentar e fortalecer a cooperação entre os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas;

III - reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais;

IV - capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;

V - produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

VI - sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

Distribuído em 6 eixos, o III PNETP trata: i) gestão da política; ii) gestão da informação; iii) capacitação; iv) responsabilização; v) assistência à vítima e vi) prevenção e conscientização pública.

No Eixo 1, referente à "Gestão da política", a meta 1.3 destaca expressamente a necessidade de "aprimorar a articulação das operações de enfrentamento ao tráfico de pessoas nas esferas federativa, estadual, distrital e municipal, em especial nas zonas de fronteira", enfatizando "projetos de cooperação entre a República Federativa do Brasil e os países fronteiriços" (Brasil, 2018, p. 3).

Ainda no Eixo 1, a meta 1.4 propõe "desenvolver e implementar mecanismos de referenciamento de casos de tráfico de pessoas entre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o Conselho Nacional de Imigração, o Comitê Nacional para os Refugiados e os demais atores envolvidos na temática" (p. 3).

A meta 1.10 determina "analisar o progresso na internalização e na regulamentação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias" (Brasil, 2018, p. 4), enquanto a meta 1.11 visa "apoiar a ratificação do Protocolo à Convenção sobre Trabalho Forçado, de 2014, da Organização Internacional do Trabalho" (Brasil, 2018, p. 4).

No Eixo 5, dedicado à "assistência à vítima", encontram-se as metas sobre cooperação internacional, em que a meta 5.1 prevê "estabelecer parcerias com redes internacionais para localização de pessoas no exterior e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas" (Brasil, 2018, p. 7). Complementarmente, a meta 5.2 busca "fortalecer a atuação das repartições consulares e do Núcleo de Assistência a Brasileiros do Ministério das Relações Exteriores como pontos focais de apoio a vítimas no exterior" (Brasil, 2018, p. 7).

A meta 5.4, ao propor "divulgar a isenção de taxas para regularização migratória de vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas no País" (Brasil, 2018, p. 7), demonstra a preocupação com vítimas estrangeiras em território nacional, aspecto importante da reciprocidade nas relações internacionais.

Já a meta 5.6 busca "sistematizar e divulgar boas práticas de recâmbio de vítimas de tráfico de pessoas à localidade de origem entre atores governamentais e não-governamentais" (Brasil, 2018, p. 7), tratando diretamente da repatriação segura das vítimas.

O III PNETP também prevê a cooperação técnica internacional no Eixo 3, "Capacitação", particularmente na meta 3.3, que estabelece "elaborar e difundir material de capacitação com informações sobre tráfico de pessoas, migrações e refúgio" (Brasil, 2018, p. 5).

Em suma, observa-se que no III PNETP traz as disposições sobre cooperação internacional mais dispersas e em diferentes eixos, sem um foco específico que centralize estas ações, con. Esta configuração pode representar tanto uma abordagem transversal positiva quanto um desafio à implementação coordenada destas metas específicas.

2.3.1 Relatório do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

A análise das metas do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas revela resultados variados em sua implementação. Importante ressaltar que as disposições de cumprimento dos termos da referida política estão descritas no balanço de atividades do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, divulgado em 17 de janeiro de 2023 (Brasil, 2023)

Em relação à Meta 1.3, houve um crescimento da Rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2022, com a criação de dois novos escritórios especializados e previsão de cobertura em 18 estados. No entanto, esta meta foi considerada apenas parcialmente cumprida, pois embora tenha havido expansão territorial, não houve detalhamento suficiente sobre a institucionalização formal destes planos. Quanto à Meta 1.4, verificou-se que a entidade manteve seu funcionamento ativo mesmo durante o período de transição governamental, continuando a promover a articulação interinstitucional necessária ao enfrentamento do tráfico de pessoas, de modo que esta meta foi considerada cumprida em sua totalidade (Brasil, 2023).

A Meta 1.10, relacionada ao estímulo à realização de estudos e pesquisas, também foi cumprida integralmente, em que foram realizados estudos sobre responsabilização criminal e mapeamentos em parceria com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), além da produção de subsídios para a avaliação do III Plano e elaboração do IV Plano Nacional. No que tange à Meta 1.11, que prevê a promoção de articulação entre órgãos que coletam dados relacionados ao tráfico de pessoas, observou-se o efetivo cumprimento em virtude do desenvolvimento do Sistema Integrado de Informações sobre Tráfico de Pessoas (SISETP), com cooperação entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e demais órgãos envolvidos (Brasil, 2023).

A Meta 3.3, que prevê a promoção de capacitação para atores da rede de enfrentamento ao tráfico, foi implementada com sucesso por meio da realização de oficinas, cursos de educação a distância (EaD) e utilização do Protocolo de Escuta Qualificada, com foco especial nos grupos vulneráveis. Esta meta foi avaliada como cumprida. Em contrapartida, a Meta 5.1, que visa realizar um diagnóstico dos serviços de atenção às vítimas de tráfico de pessoas, não apresentou referência explícita a um diagnóstico sistematizado em âmbito nacional, o que levou à conclusão de que provavelmente não foi cumprida ou foi apenas parcialmente implementada. A Meta 5.2, relacionada à construção de fluxos intersetoriais de atendimento, foi considerada cumprida com o lançamento da 'Cartilha de Orientação para a Construção de Fluxos de Atendimento', direcionada ao estabelecimento de protocolos locais de atendimento às vítimas.

A Meta 5.4, que busca promover a qualificação dos serviços de atendimento às vítimas, foi implementada com êxito através de capacitações sobre atendimento humanizado e escuta qualificada, que foram amplamente promovidas durante o período de vigência do plano. Esta meta foi considerada cumprida. Por fim, a Meta 5.6, que prevê a promoção de medidas específicas para vítimas migrantes do tráfico de pessoas, foi parcialmente cumprida. Embora tenham sido concedidas autorizações de residência e realizadas ações de repatriação com apoio da Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (Asbrad), constatou-se uma baixa abrangência quantitativa dessas iniciativas, o que justifica sua classificação como parcialmente implementada.

A análise pormenorizada das metas do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) sob o prisma da cooperação internacional evidencia avanços substanciais nas políticas públicas brasileiras. Nesta senda, a articulação interinstitucional alcançada pelo CONATRAP (meta 1.4) e o desenvolvimento do Sistema Integrado de

Informações sobre Tráfico de Pessoas (meta 1.11) representam conquistas que fortalecem a capacidade do país em compartilhar dados e integrar-se às redes internacionais de enfrentamento ao tráfico.

Contudo, os desafios persistentes nas metas parcialmente cumpridas ou não executadas revelam fragilidades na dimensão transnacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas, evidencia-se a baixa abrangência quantitativa das medidas específicas para vítimas migrantes (meta 5.6), mesmo com iniciativas de concessão de autorizações de residência e ações de repatriação, sugere que o Brasil ainda necessita aprimorar sua resposta aos fluxos migratórios vulneráveis, em consonância com os princípios de direitos humanos e proteção internacional.

A ausência de um diagnóstico sistematizado nacional sobre os serviços de atenção às vítimas (meta 5.1) também compromete a participação brasileira nos mecanismos globais de monitoramento e avaliação comparativa de políticas públicas, e, portanto, estas lacunas indicam a necessidade de intensificar a cooperação internacional no próximo ciclo de planejamento.

Tais disposições podem ser reunidas e destacadas conforme se dispõe no quadro abaixo:

Quadro 3 – Resultados do III PNETP sobre cooperação internacional(2018-2022)

Meta	Descrição resumida	Situação
1.3	Expansão da Rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) com novos escritórios e cobertura em 18 estados	Parcialmente cumprida – houve expansão territorial, mas sem detalhamento da institucionalização formal
1.4	Manutenção da articulação interinstitucional pelo CONATRAP, mesmo em transição governamental	✓ Cumprida
1.10	Estímulo à realização de estudos e pesquisas (responsabilização criminal, mapeamentos e subsídios para o IV Plano)	✓ Cumprida
1.11	Promoção de articulação entre órgãos de coleta de dados, com desenvolvimento do Sisetp	✓ Cumprida
3.3	Capacitação de atores da rede (oficinas, EaD, Protocolo de Escuta Qualificada)	✓ Cumprida

5.1	Realização de diagnóstico nacional dos serviços de atenção às vítimas	Não cumprida- ausência de referência e diagnóstico
5.2	Construção de fluxos intersetoriais de atendimento (Cartilha de Orientação)	✓ Cumprida
5.4	Qualificação dos serviços de atendimento às vítimas (atendimento humanizado e escuta qualificada)	✓ Cumprida
5.6	Medidas específicas para vítimas migrantes (residência, repatriação com apoio da ASBRAD)	Parcialmente cumprida – baixa abrangência quantitativa

Fonte:Elaborado pela autora.

A sistematização das metas do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas evidencia um cenário de avanços relevantes, sobretudo no fortalecimento da articulação interinstitucional, na ampliação da base de dados e na promoção de capacitações, fatores que contribuem diretamente para a consolidação de uma política pública mais estruturada.

Todavia, as metas parcialmente cumpridas ou não implementadas, como o diagnóstico nacional dos serviços de atenção às vítimas (meta 5.1) e as medidas específicas para migrantes (meta 5.6), revelam fragilidades que comprometem a abrangência da resposta brasileira frente a este fenômeno transnacional.

Assim, a necessidade de maior integração e cooperação internacional, de modo a superar lacunas persistentes e alinhar a política nacional aos compromissos globais de proteção e direitos humanos.

2.3.2 Disposição das metas traçadas no I, II e III PNETP

A análise das metas estabelecidas nos três primeiros Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) permite observar a estruturação das políticas públicas brasileiras a partir dos três eixos fundamentais previstos no Protocolo de Palermo — prevenção, repressão e atenção às vítimas.

A sistematização das metas dos três Planos Nacionais evidencia uma trajetória de amadurecimento da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. O quadro a seguir reúne, de forma sistematizada, as metas definidas em cada plano, possibilitando

identificar a evolução, continuidade e complementação das estratégias de enfrentamento ao longo das diferentes fases de implementação da política nacional.

Quadro 4 – Metas do I, II e III PNETP divididos por eixo.

Eixo	I PNETP (2008-2010)	II PNETP (2013-2016)	III PNETP (2018-2022)
Prevenção	• Realizar campanhas nacionais de prevenção ao tráfico de pessoas. • Realizar campanhas estaduais e municipais. • Promover a inclusão do tema nas escolas. • Capacitar profissionais da rede pública. • Criar banco de dados e sistema nacional de informações.	• Promover a produção e disseminação de informações qualificadas. • Realizar campanhas educativas permanentes. • Ampliar a formação de profissionais. • Estimular parcerias com a sociedade civil e setor privado. • Incentivar estudos e pesquisas.	• Realizar campanhas educativas permanentes. • Fortalecer a cooperação federativa e internacional. • Inserir o tema nos currículos de escolas e universidades. • Consolidar a produção de informações qualificadas. • Incentivar parcerias com setor privado e sociedade civil.
Repressão	• Criar delegacias especializadas. • Capacitar policiais, juízes, membros do MP e defensores. • Fortalecer o controle migratório. • Realizar operações policiais conjuntas. • Estruturar cooperação internacional.	• Criar e fortalecer Núcleos de Enfrentamento. • Realizar capacitação continuada. • Ampliar operações integradas. • Estruturar cooperação internacional em investigações. • Promover integração de bancos de dados.	- Fortalecer a cooperação internacional em investigações. - Realizar operações conjuntas permanentes. - Ampliar a atuação de núcleos estaduais. - Aprimorar a integração de bancos de dados. - Capacitar agentes públicos de forma continuada.

Proteção às vítimas	• Criar centros de referência para atendimento. • Garantir assistência médica, psicológica e social. • Criar medidas de proteção. • Implementar casas de acolhimento. • Promover reinserção social.	• Estruturar a rede de atendimento e acolhimento. • Promover reintegração social e laboral. • Ampliar serviços de assistência. • Estabelecer protocolos de atendimento. • Garantir assistência jurídica.	- Integrar serviços de acolhimento com políticas sociais. - Criar protocolos unificados de atendimento. - Fortalecer programas de reinserção. - Estimular acordos bilaterais para repatriação assistida. - Garantir atendimento humanizado e jurídico.
----------------------------	---	--	--

Fonte:Elaborado pela autora.

Enquanto o I PNETP concentrou-se em medidas estruturantes e iniciais, como campanhas, criação de delegacias e centros de referência, o II PNETP buscou consolidar e ampliar tais ações, fortalecendo a formação de profissionais, a integração institucional e a rede de atendimento às vítimas.

Já o III PNETP avançou na perspectiva de integração e permanência, priorizando a cooperação federativa e internacional, a padronização de protocolos e a consolidação de políticas públicas de caráter contínuo. Dessa forma, observa-se uma evolução gradual que vai da implementação de mecanismos básicos para o enfrentamento, passando pela expansão das ações, até a consolidação de estratégias articuladas e sustentáveis nos três eixos de prevenção, repressão e atenção às vítimas.

2.4 IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Brasil - PNETP

O IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado pelo Decreto nº 12.121, de 30 de Julho de 2024 desenvolvido para o período de 2024 a 2028, representa o mais recente avanço da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

O IV PNETP se estrutura em torno de cinco eixos estratégicos: (1) Estruturação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas; (2) Coordenação e parcerias entre atores de enfrentamento ao tráfico de pessoas; (3) Prevenção ao tráfico de pessoas, (4) Proteção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas; e, (5) Repressão e responsabilização dos autores (Brasil, 2024).

A elaboração do IV PNETP seguiu uma metodologia participativa e multissetorial, envolvendo órgãos governamentais, sociedade civil e organismos internacionais, como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Tal abordagem garantiu a incorporação de boas práticas, recomendações internacionais e experiências consolidadas em ciclos anteriores, especialmente a partir da avaliação do III PNETP (Brasil, 2024).

Dentre os objetivos centrais do plano, destaca-se a ênfase na cooperação internacional, incluída expressamente na Meta II: “Fomentar a coordenação e cooperação entre os atores envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, em âmbito nacional, regional e internacional”

As ações previstas no Eixo 2 que visam o fortalecimento da cooperação internacional incluem como ação prioritária, na meta 2.6 (Brasil, 2024) destaca:

Aprimorar a cooperação internacional com os principais países de origem das vítimas de tráfico de pessoas e dos perpetradores identificados no Brasil e de destino de nacionais vítimas de tráfico de pessoas no exterior.

As atividades vinculadas a essa ação envolvem: *a)* Mapeamento e elaboração de relatórios anuais sobre os principais países envolvidos nos fluxos transnacionais de vítimas (Atividade 2.6.1); *b)* Levantamento e análise dos acordos bilaterais e multilaterais existentes (2.6.2); *c)* Elaboração de modelos de novos acordos internacionais (2.6.3); *d)* Celebração e revisão de documentos internacionais, com foco na não criminalização das vítimas (2.6.4); *e)* Produção de relatório sobre lacunas e desafios na cooperação internacional, com sugestões de aprimoramento (Brasil, 2024).

Além disso, a Ação prioritária 2.7 busca “fomentar a participação do País em foros e iniciativas intergovernamentais internacionais”, prevendo atividades como o mapeamento dos fóruns internacionais relevantes, a sistematização de deliberações e a promoção da participação de atores estratégicos nesses espaços (Atividades 2.7.1 a 2.7.3).

Do ponto de vista do desenvolvimento, o IV PNETP demonstra um amadurecimento na abordagem da cooperação internacional, de modo que ao avançar do mero reconhecimento da necessidade de cooperação para a previsão de medidas concretas e operacionais — como a celebração de acordos, a criação de modelos e a institucionalização de relatórios periódicos — o Plano sinaliza um esforço deliberado de articular o Brasil aos fluxos e redes internacionais de combate ao tráfico (Brasil, 2024).

Resumidamente, o IV PNETP consolida a internacionalização como vetor essencial da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em que a previsão expressa de metas, ações e atividades nesse sentido refletem o alinhamento do Brasil com os

compromissos assumidos perante o Protocolo de Palermo e reforça a compreensão de que o enfrentamento a esse crime transnacional só pode ocorrer de maneira eficaz mediante a cooperação estruturada entre países e organismos internacionais, contudo, até a presente dissertação não há relatório sobre o desenvolvimento das metas traçadas.

CAPÍTULO 3

3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

Diante da urgência de encontrar soluções para conter os desafios impostos pela globalização, a comunidade internacional reconheceu que o combate a esses crimes exige ações coordenadas, buscando desenvolver estratégias efetivas tornando evidente como a cooperação é percebida no cenário internacional.

Roberts Jervis (1999) afirma que o estudo sobre o conflito e cooperação internacional demonstram lados opostos dos neorrealistas e neoliberais. Para os realistas, a política internacional tem como fundamento grandes conflitos que demonstram a limitação do papel das instituições, e, por sua vez, os neoliberais acreditam que a cooperação tem resultados significativos devido o papel das instituições. Segundo o autor, o realismo retrata a política mundial como incessante e constante batalha por sobrevivência e os neoliberais não compactuam em ver o sistema internacional mergulhado em profundos conflitos, razão esta que entendem que os Estados são capazes de trabalhar em conjunto a fim de atenuar os efeitos da anarquia, visando produzir ganhos e evitar riscos.

Assim emerge a teoria da interdependência complexa, apresentada por Robert Keohane (1977), que traz a cooperação internacional como um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas por outros atores. Nesse sentido, entende-se que a política internacional é uma luta pelo poder, só que ao contrário da política doméstica, é dominada pela violência organizada, uma vez que ele traz um conceito que passa a ser conhecido como interdependência complexa, em que sugere, num mundo globalizado, a identificação dos Estados e outros atores não-estatais, vinculados por múltiplos canais e redes transnacionais. Essas conexões, criam um ambiente onde os interesses e as políticas são interdependentes, tornando a resolução pacífica de conflitos e a cooperação mais viável (Keohane; Nye, 1988)

Segundo Vaz (2002), a partir dos anos 1970, emergiu uma nova concepção de integração internacional vinculada à cooperação entre Estados e refletia a perspectiva eurocêntrica predominante no período. É nesse cenário, que a interdependência complexa altera a hierarquia de questões na agenda internacional, de modo que enquanto o realismo se concentra nas questões de segurança militar, a interdependência complexa coloca igual importância entre temas não relacionados diretamente, como: econômicos e ecológicos, por exemplo.

Di Sena Júnior (2002) corrobora sobre Robert Keohane e Joseph Nye não descartarem o modelo realista, mas afirmarem que os elementos ao redor dos quais se apresenta o paradigma realista (segurança e força militar) são insuficientes para explicar a contemporaneidade da sociedade internacional. Assim, os autores procuram explorar e compreender a formação de novas dinâmicas na política internacional e seu impacto sobre as ações dos Estados.

Weiland (2012, p.24) aponta que:

Com esta definição dada, compreende-se que ela é uma relação entre dois ou mais países, nos quais as decisões, tomadas em cada Estado, afetam de alguma maneira a sociedade e/ou a economia de ambos, além de gerarem custos para os Estados envolvidos. Os efeitos dessas transações na interdependência dependem dos custos e restrições embutidas neles. (Weiland, 2012, p. 24)

Keohane (2012) ainda especifica que onde existem custos específicos, mesmo que nem sempre simétricos, haverá interdependência. Weiland (2012) exemplifica:

“No caso do sistema político internacional, as unidades mais importantes são os Estados, e as capacidades relevantes foram ajustadas considerando os recursos de poder. Os regimes internacionais são fatores intermediários entre a estrutura de poder de um sistema internacional e a barganha política e econômica que ocorre com ele” (Weiland, 2012, p. 24).

Nye (2009) ainda explica que essas assimetrias podem ser uma fonte de manipulação de poder na política do sistema internacional quando diz:

“Ser menos dependente pode ser uma fonte de poder. Se duas partes são interdependentes, mas uma é menos dependente que outra, a parte menos dependente tem uma fonte de poder desde que as duas partes valorizem a relação interdependente” (NYE JR., 2009, p. 256).

Neste sentido, surgem as características que formam o entendimento da teoria da interdependência complexa, assim Keohane e Nye, (1988) definem:

Como seria o mundo se três pressupostos básicos do realismo fossem invertidos. Esses pressupostos são que os estados são os únicos protagonistas importantes, a força militar é o instrumento dominante e a segurança é a meta dominante. Ao contrário, podemos postular uma política mundial muito diferente: 1) os estados não são os únicos protagonistas importantes – protagonistas transnacionais atuando através das fronteiras de estados são os maiores agentes; 2) a força não é o único instrumento importante – a manipulação econômica e o uso de instituições internacionais são os instrumentos dominantes; e 3) a segurança não é a meta dominante – a guerra a meta dominante. Podemos rotular esse mundo antirrealista de interdependência complexa (Keohane; Nye Jr., 1988, p. 264).

Para entender o papel do poder na interdependência, Keohane e Nye (2012), apresentam duas dimensões produzidas por ela: a sensibilidade e a vulnerabilidade. Weiland (2012) explica que a sensibilidade refere-se ao grau de capacidade de resposta dentro de um quadro político, ou seja, um indicador de impacto em termos de custo, em suma, quanto maior a interdependência maior a sensibilidade.

Cademartor e Santos (2016) trazem a definição de sensibilidade a se referir essencialmente à capacidade de resposta e interconexão dentro de um sistema político, que mede tanto a intensidade quanto a velocidade com que as transformações em uma área específica do sistema geram consequências em outras áreas. Em outras palavras, quando ocorre uma mudança em determinado setor político, a sensibilidade indica o quão forte será o impacto dessa alteração nas demais partes do sistema e com que rapidez esses efeitos se propagam através das diferentes instâncias e instituições. (Cademartori, Santos, 2016)

A vulnerabilidade, por sua vez, segundo os autores (2016), está relacionada ao custo e à dificuldade de alterar as bases estruturais de um sistema de interdependência política, referindo-se especificamente aos recursos, esforços e consequências necessários para modificar não apenas políticas, mas as próprias regras fundamentais que governam como o sistema funciona, ou seja, mede o custo das alternativas definidas diante dos impactos externos, depois que as políticas foram alteradas, podendo ser levada como uma dimensão estratégica.

Tal comportamento pode ser reflexo de uma socialização com base em valores realistas, que molda a percepção dos Estados em relação à cooperação internacional. Além disso, mesmo quando há confiança no cumprimento das promessas, um Estado preocupado com ganhos relativos pode optar por não cooperar, como aponta Grieco (1993), já que essa preocupação pode diminuir sua vontade de colaborar, em vez de aumentá-la.

Axelrod e Keohane (1993), argumentam que a probabilidade de cooperação cresce com a perspectiva de benefícios futuros. Arcos e Amorim (2023) trazem a ideia de "sombra do futuro" que promove a cooperação quando é estabelecida interações de longo prazo, consistência nos compromissos, confiabilidade na troca de informações e *feedback* imediato sobre mudanças de comportamento.

Grieco (1993) corrobora esse entendimento quando diz que a incerteza sobre as intenções futuras entre os Estados os leva a serem cautelosos, analisando como a cooperação pode afetar suas capacidades relativas a longo prazo, o que adiciona complexidade às decisões cooperativas. Essa influência, portanto, não está restrita às características objetivas da situação, mas também às expectativas, que nesse sentido desempenham um papel crucial

para desenvolver uma cooperação. Nesse cenário, os regimes internacionais ganham relevância para assegurar interesses e moldar o comportamento dos atores, uma vez que podem alterar a percepção dos Estados sobre como suas ações presentes podem impactar as relações futuras.

Assim, é possível observar que a teoria destes autores retrata um modelo de interação interestatal amparada em três premissas básicas: (1) existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais conectando as sociedades; (2) multiplicidade de temas na agenda internacional sem um claro ordenamento hierárquico; e (3) não emprego da força militar entre as partes em situações ou temas que conformem uma relação de Interdependência Complexa (Vaz, 2002). Cademartor e Santos (2016), concluem:

“Os múltiplos canais de contato aumentam os pontos de conflito, mas também favorecem a cooperação entre os estados. Sob a ótica da interdependência complexa os estados passam exercer o poder não pela força, mas pela ótica da reciprocidade no sentido de cooperar para gerar ganhos para todos” (Cademartor, Santos, 2016, p. 79)

Com essas premissas, Weiland (2012, p. 29) diz que “os objetivos e interesses dos Estados variam de acordo com o que causa a eles maiores dificuldades na alocação dos recursos, que podem até incluir a manipulação da interdependência, as organizações internacionais e os atores transnacionais”.

Neste sentido, as organizações internacionais desempenham grande papel atuando na formação das coalizões de Estados mais fracos, o que pode levar ao enfraquecimento da hierarquia de poder no sistema internacional (Vaz, 2002). Desse modo, Weiland (2012, fls. 29) conclui que “sem uma clara hierarquia na relevância dos temas da agenda internacional, os objetivos variam de acordo com os temas e podem não se relacionar”. Desse modo, cada tema segue suas próprias preocupações e assim, os atores transnacionais irão introduzir diferentes objetivos em vários grupos de temas (Keohane e Nye, 2012).

Dessa forma, a teoria da interdependência complexa, os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, são elementos centrais para analisar como a cooperação se materializa em contextos específicos de criminalidade organizada transnacional. A partir desse arcabouço teórico, torna-se possível verificar como os instrumentos de cooperação internacional evoluíram para responder aos desafios impostos pela criminalidade organizada transnacional, analisando os mecanismos específicos, as instituições criadas e os regimes internacionais desenvolvidos para enfrentar essa problemática.

3.1 A teoria da Interdependência Complexa aplicada ao Crime Organizado

Introduzindo a teoria no campo de estudo da presente dissertação, o crime organizado transnacional pode ser observado em negligência quando comparado a questões mais tradicionais de segurança e cooperação econômica. Alcântara (2017) caracteriza que a inserção do conceito do tráfico de pessoas utiliza a necessidade de uma cooperação internacional, pois, uma ação isolada e desordenada não abrange uma resposta repressiva do crime.

A aplicação da teoria da interdependência complexa ao fenômeno do crime organizado transnacional revela a inadequação das abordagens tradicionais centradas exclusivamente no Estado para compreender as dinâmicas criminosas contemporâneas. O primeiro pressuposto da interdependência complexa, que refuta a primazia exclusiva do Estado como ator único na política internacional, encontra clara manifestação no contexto do crime organizado. (Bittencourt, s.d). Grupos criminosos transnacionais, tais como organizações mafiosas e redes de tráfico humano, emergiram como atores não-estatais dotados de capacidade significativa de influenciar a política internacional, razão esta que tais organizações frequentemente possuem a capacidade de estabelecer acordos territoriais, negociar cessações de hostilidades e implementar sistemas próprios de governança, demonstra sua emergência como entidades políticas de facto que operam paralelamente às estruturas estatais tradicionais.

A multiplicidade de canais de conexão, segundo pressuposto da teoria, manifesta-se de forma particularmente evidente nas operações do crime organizado, demonstrando que as organizações criminosas transnacionais utilizam sistematicamente rotas comerciais legítimas para mascarar atividades ilícitas, aproveitando da integração dos sistemas financeiros globais para operações de lavagem de dinheiro e exploram tecnologias de comunicação avançadas para coordenação internacional de suas atividades (Bittencourt, s.d).

Com isso, é possível presumir que a ausência de uma compreensão abrangente da magnitude do crime, especificamente do tráfico de pessoas, pode dificultar a implementação eficaz de estratégias para combater essa forma de violência. Por conseguinte, embora seja uma questão de extrema importância, diversos fatores como a complexidade do fenômeno, as prioridades políticas predominantes explicam por que esse tema não está no centro das discussões nesse campo.

No que concerne à discussão empregada em torno da cooperação, pode ser observada que a interdependência complexa de Keohane e Nye (1988) destaca a criação de mecanismos institucionais que possibilitem a coordenação de políticas e o compartilhamento de

informações. Sob essa perspectiva, a repressão ao tráfico de pessoas se fortalece quando há cooperação baseada em regras estáveis e instituições internacionais, como a Convenção de Palermo e seus protocolos adicionais.

Por outro lado, a teoria apresentada argumenta que a cooperação entre os Estados ocorre quando existem incentivos que garantam benefícios mútuos e mecanismos que minimizem a incerteza e os riscos da anarquia internacional, de modo que isso se reflète na criação de acordos multilaterais e no fortalecimento de organismos internacionais, que buscam harmonizar legislações e coordenar operações de combate ao tráfico.

No entanto, como apontam os realistas, os Estados ainda priorizam seus interesses nacionais, o que pode limitar a efetividade da cooperação, que, conseqüentemente, o enfrentamento ao tráfico de pessoas só se torna eficiente quando as instituições internacionais conseguem alinhar os interesses dos Estados e promover estratégias conjuntas, garantindo respostas mais eficazes a esse fenômeno global.

Dessa forma, a anarquia do sistema internacional e a soberania estatal impõem obstáculos ao combate do crime, tornando essencial a coordenação entre países por meio de instituições e regimes internacionais. Assim, a aderência dos esforços internacionais contra o tráfico de pessoas depende da criação de mecanismos institucionais robustos que facilitem a troca de informações, a harmonização legislativa e a implementação de medidas conjuntas, garantindo maior controle sobre esse crime globalizado.

O Brasil desenvolveu diversos mecanismos institucionais para combater o tráfico de pessoas, como já evidenciado com a ratificação do Protocolo de Palermo em 2004. Além disso, a Agência Senado (2023) explica que foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI do Tráfico de Pessoas, do período de 2011 a 2012, que resultou na Lei 13.344 de 2016, que expandiu a tipificação do crime para além da exploração sexual, incluindo trabalho análogo à escravidão, servidão, adoção ilegal e remoção de órgãos. O país também estabeleceu o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) e criou canais específicos de denúncia como o Disque 100 e Ligue 180.

A magnitude do problema no Brasil evidencia a relevância desses mecanismos. Segundo dados da Agência Senado (2023), o tráfico de pessoas "afeta cerca de 2,5 milhões de pessoas e movimenta aproximadamente 32 bilhões de dólares por ano, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU)" sendo que "a atividade criminosa é persistente por ser lucrativa e por estar diretamente ligada à desigualdade social, econômica, racial e de gênero".

No contexto brasileiro, "entre 2012 a 2019, foram registradas 5.125 denúncias de tráfico humano no Disque Direitos Humanos (Disque 100) e 776 denúncias na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)" além de "1.901 notificações no Sistema de Informação de Agravos de Notificação do Ministério da Saúde (SINAN)" entre 2010 e 2022, e "60.251 trabalhadores foram encontrados em condições análogas à escravidão entre 1995 e 2022" (Agência Senado, 2023).

Entretanto, conforme aponta o mesmo relatório, "esses números não representam a totalidade de casos existentes no país" uma vez que "não há um sistema unificado de coleta de dados sobre o tema" e "os registros atuais são feitos por órgãos do governo e de instituições que não podem ser somados, considerando que não são utilizados os mesmos critérios para o registro das situações de tráfico" conforme indica o Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas (2017-2020) elaborado pelo UNODC e MJSP. Em comparação com outros países, o Brasil apresenta avanços significativos em alguns aspectos e desafios em outros. Segundo o Relatório sobre Tráfico de Pessoas do Departamento de Estado americano, o Brasil mantém-se no "Tier 2", indicando que "não atende totalmente às normas mínimas para a eliminação do tráfico, mas vem se empenhando significativamente". Esta classificação coloca o país em posição intermediária quando comparado a nações como Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha (Tier 1), mas em situação melhor que países em "Tier 3" ou na lista de observação. (Agência Senado, 2023)

Segundo a Agência Senado (2023), estudos recentes apontam que países europeus como Holanda e Bélgica têm desenvolvido mecanismos mais avançados de identificação e proteção às vítimas, enquanto o Brasil ainda enfrenta desafios na coordenação entre diferentes órgãos e na padronização de dados. Por outro lado, o Brasil demonstra liderança regional em algumas iniciativas, como o projeto "Liberdade no Ar" do Ministério Público do Trabalho, que tem sido replicado em países como Moçambique, Portugal, Espanha e Uruguai.

Assim, a teoria apresentada argumenta que a cooperação entre os Estados ocorre quando existem incentivos que garantam benefícios mútuos e mecanismos que minimizem a incerteza e os riscos da anarquia internacional, de modo que isso se reflète na criação de acordos multilaterais e no fortalecimento de organismos internacionais, que buscam harmonizar legislações e coordenar operações de combate ao tráfico.

Em suma, é possível compreender que, embora o Brasil tenha criado importantes mecanismos institucionais, ainda existe espaço para aprimoramentos, especialmente na harmonização de dados e na coordenação interinstitucional, de modo que outros países apresentem tanto avanços que podem servir de modelo quanto desafios similares aos

brasileiros, indicando que os esforços internacionais contra o tráfico de pessoas depende da criação de mecanismos institucionais que facilitem a troca de informações, a harmonização legislativa e a implementação de medidas conjuntas.

Na próxima seção, será analisada a implementação prática desses mecanismos institucionais através de dados empíricos recentes, examinando como as teorias de cooperação internacional se materializam nos relatórios oficiais e nas estatísticas do tráfico de pessoas, com foco na experiência brasileira e sua inserção no cenário global durante o período mais recente.

3.2 O Brasil e a interdependência complexa: relatório global e nacional do tráfico de pessoas no período de 2020-2023.

O *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, publicado pela UNODC, traça um panorama abrangente das tendências, fluxos e padrões de tráfico de pessoas no mundo, evidenciando as dinâmicas regionais e suas implicações para os Estados-membros. No caso do Brasil, embora não haja capítulo exclusivo, o país integra a análise regional da América do Sul, sendo considerado peça estratégica na compreensão do tráfico de pessoas no contexto latino-americano (UNODC, 2024).

De modo geral, os dados relativos à América do Sul revelam uma retomada nos níveis de detecção de vítimas após a queda observada durante a pandemia de COVID-19, demonstrando ser uma que ainda enfrenta dificuldades para retornar aos patamares de condenações judiciais, apesar de avanços em termos de identificação de casos. O relatório destaca que, entre os anos de 2020 e 2023, foram registradas 202.478 vítimas de tráfico de pessoas no mundo, sendo 38% crianças – com 22% de meninas e 16% de meninos – e 62% adultos. Dentro desse total, 39% eram mulheres, 23% homens e os demais compunham o grupo infantil (UNODC, 2024).

Segundo o relatório (UNODC, 2024), uma das tendências mais alarmantes observadas na região, é o aumento da proporção de meninas entre as vítimas de tráfico, especialmente para fins de exploração sexual. Esse dado é consistente com a realidade brasileira, marcada por fluxos migratórios e contextos de vulnerabilidade que afetam desproporcionalmente mulheres e meninas. Tal cenário é agravado pela atuação cada vez mais sofisticada de redes criminosas organizadas: o relatório aponta que 74% dos traficantes operam em grupos do tipo “empresarial” ou “governança”, indicando que o tráfico de pessoas é, majoritariamente, um crime articulado em estruturas organizadas e não isoladas (UNODC, 2024).

Na seção que aborda sobre a América do Sul, apresenta uma dinâmica de tráfico que, em sua maioria, ocorre dentro dos próprios limites regionais, com menor circulação transcontinental em comparação com outras regiões, como África e Sudeste Asiático. Ainda assim, o Brasil figura como um ponto de conexão entre países de origem, trânsito e destino, o que o torna altamente relevante para estratégias de cooperação internacional. Apesar dessa centralidade, o país ainda enfrenta lacunas institucionais significativas, principalmente na responsabilização criminal dos autores do delito, e ainda, aduz a discrepância entre o número de vítimas identificadas e o número de condenações, o que evidencia essa fragilidade sistêmica (UNODC, 2024).

A análise global sobre os dados brasileiros apresentados permite observar que o país produz tanto os avanços quanto os desafios regionais. Se, por um lado, participa de iniciativas de coleta e compartilhamento de dados com organismos internacionais, por outro, ainda carece de mecanismos eficazes para a harmonização e análise integrada dessas informações. O relatório da UNODC (2024) ressalta que a falta de integração dos sistemas nacionais de dados constitui um obstáculo recorrente, o que compromete não apenas o mapeamento preciso do fenômeno, mas também o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes.

O Brasil, em ambiente doméstico, traz o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas, publicado em 2024, que revela dados analisados do período de 2021 a 2023 e demonstram uma elevada sensibilidade do país diante de transformações externas, como, por exemplo, o fluxo migratório venezuelano. Segundo o relatório (Brasil, 2024, p. 12), o Brasil contabilizava até novembro de 2023 cerca de 510.499 refugiados e migrantes da Venezuela, sendo 47% mulheres e meninas, sendo este fenômeno, descrito como “bolsão de feminização”, que revela um padrão de mobilidade forçada que expõe essas mulheres a riscos exacerbados de exploração sexual, laboral e outras formas de tráfico humano.

Outro aspecto revelador da sensibilidade do Brasil diz respeito à apropriação da tecnologia por parte das redes criminosas. Conforme exposto no relatório (2024), a internet tem sido utilizada como ferramenta para o recrutamento, deslocamento, controle e exploração das vítimas, de modo que a atuação online permite que os traficantes ampliem seu alcance, reduzam custos e diversifiquem os modos de exploração, como na prática do “*cybersex trafficking*” (Brasil, 2024, p. 24).

Por outro lado, o relatório destaca fragilidades que evidenciam a vulnerabilidade do Brasil. Dentre elas, a ausência de um sistema digital unificado de dados sobre tráfico de pessoas, o que compromete a articulação entre os diversos órgãos envolvidos e dificulta a formulação de respostas integradas (Brasil, 2024, p. 26). Há ainda a insuficiência na

tipificação legal de determinadas formas contemporâneas de tráfico, como a exploração para cometimento de delitos, o que limita a proteção jurídica de vítimas.

Pelo exposto, essas deficiências estruturais corroboram com a visão exposta no relatório global sobre o Brasil e impõem barreiras significativas à implementação de políticas públicas eficazes, que embora o estado brasileiro tenha consolidado avanços normativos e mantenha sua adesão ao Protocolo de Palermo desde 2004, as limitações no reconhecimento formal de algumas finalidades do tráfico humano demonstram um alto custo político e institucional para adaptar a legislação às exigências internacionais.

Dessa forma, à luz da teoria da interdependência complexa e os dados extraídos do relatório, o Brasil pode ser apresentado como um Estado com características de sensibilidade quanto aos atores sul-americanos, manifestando-se em três dimensões principais: *i)* migratória, evidenciada pela absorção de 510.499 refugiados venezuelanos até 2023, com 47% sendo mulheres e meninas expostas a riscos exacerbados de exploração; *ii)* tecnológica, demonstrada pela apropriação criminal da internet para práticas como *cybersex trafficking*; e *iii)* regional, confirmada por sua posição como país de origem, trânsito e destino no contexto sul-americano.

Paradoxalmente, essa sensibilidade coexiste com vulnerabilidades institucionais críticas que comprometem a capacidade adaptativa do Estado, de modo que a ausência de um sistema digital unificado de dados fragmenta a articulação interinstitucional, enquanto a discrepância entre vítimas identificadas e condenações efetivas revela deficiências na responsabilização criminal.

Diante disso, pode-se observar que, embora o Brasil mantenha sua adesão formal ao Protocolo de Palermo desde 2004, a sua implementação de maneira integral demanda reformas estruturais urgentes. A superação dessas vulnerabilidades requer não apenas o fortalecimento dos mecanismos de governança interna através da integração de sistemas de dados e aperfeiçoamento legislativo, mas também o aprofundamento da cooperação internacional, especialmente no âmbito regional sul-americano, onde os fluxos de tráfico são predominantemente intra regionais.

CAPÍTULO 4

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES: ANÁLISE DA ADERÊNCIA DOS PLANOS NACIONAIS ÀS DIRETRIZES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA CONVENÇÃO DE PALERMO

A análise dos três primeiros Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008, 2013 e 2018), realizada sob a perspectiva teórica da interdependência complexa de Robert Keohane e Joseph Nye, revela um processo evolutivo marcado pela progressiva e cumulativa incorporação das diretrizes de cooperação internacional estabelecidas na Convenção de Palermo, que não se caracteriza por um movimento linear, mas sim por avanços qualitativos diferenciados em cada ciclo de planejamento, refletindo tanto o amadurecimento institucional brasileiro quanto às pressões externas exercidas pelo regime internacional de combate ao tráfico de pessoas.

A metodologia empregada consiste na hierarquia qualitativa: A altura das barras no gráfico é determinada pela importância relativa identificada no plano: a barra mais alta representa a diretriz de maior ênfase no plano, identificada através de indicadores como frequência de menção, detalhamento das ações, prioridade declarada ou recursos destinados.

A barra intermediária corresponde à diretriz com atenção secundária, apresentando presença significativa mas subordinada à diretriz principal, já a menor barra refere-se à diretriz de menor presença no plano, caracterizada por menções esparsas, menor detalhamento ou posição coadjuvante na estrutura do documento.

Os resultados obtidos através desta análise pretendem evidenciar como as diretrizes podem ser encontradas nas metas traçadas no plano doméstico brasileiro, e portanto, como a cooperação internacional implementa de forma efetiva as diretrizes estabelecidas através da Convenção de Palermo ao longo do desenvolvimento da política pública interna no conjunto das metas objeto de avaliação.

4.1 O I PNETP (2008-2011): Bases Iniciais e Limitações Estruturais

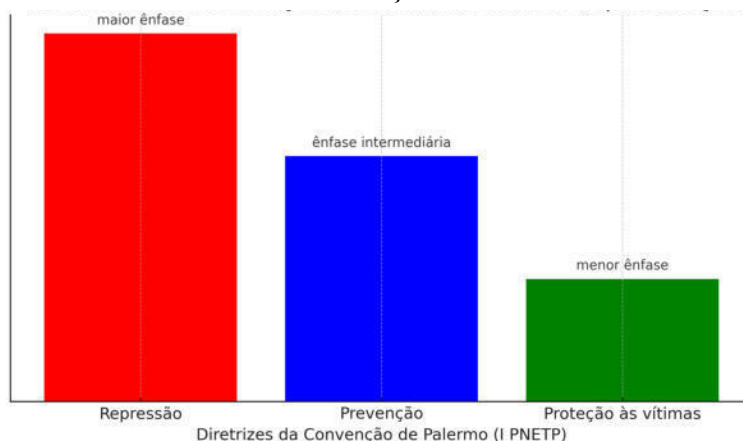
O primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas apresenta características típicas de uma política pública em fase embrionária, especialmente no que se refere às estratégias de cooperação internacional, onde pode-se observar que a abordagem adotada revela-se incipiente e fragmentada, trazendo menções genéricas à necessidade de articulação com organismos multilaterais, sem, contudo, estabelecer estratégias claras de implementação nem metas operacionais suficientemente delineadas e mensuráveis. As

propostas de cooperação aparecem mais como diretrizes aspiracionais do que como eixos estruturais de ação, refletindo ainda uma compreensão limitada sobre os mecanismos práticos necessários para a efetivação da cooperação internacional, onde tal limitação pode ser compreendida considerando-se o contexto histórico-institucional do período, marcado pela recente ratificação da Convenção de Palermo pelo Brasil (2004) e pela necessidade de construção de marcos normativos e institucionais internos adequados.

A análise das metas da Prioridade 11 do I PNETP revela um padrão claro de desenvolvimento focado principalmente na dimensão repressiva do combate ao tráfico de pessoas, uma vez que as metas que mais avançaram nesse sentido foram aquelas diretamente relacionadas à cooperação internacional para facilitar a persecução penal. Com o objetivo de proporcionar uma visualização analítica mais precisa acerca das dimensões da Convenção de Palermo que foram priorizadas nas diretrizes de cooperação internacional estabelecidas pelo I PNETP, procedeu-se à elaboração de um instrumento gráfico fundamentado em uma análise qualitativa sistemática das metas estabelecidas na Prioridade nº 11 do referido Plano.

Os resultados obtidos através desta análise evidenciam que a dimensão repressiva ao tráfico de pessoas constituiu-se como o eixo mais amplamente contemplado e desenvolvido no conjunto das metas objeto de avaliação, em que esta preponderância pode ser atribuída à efetivação de múltiplos instrumentos jurídicos de cooperação internacional, bem como à implementação de ações bilaterais especificamente direcionadas ao fortalecimento dos mecanismos de persecução penal e ao aprimoramento dos sistemas de controle fronteiriço entre os países signatários.

Em contrapartida, as dimensões concernentes à prevenção e, de forma ainda mais acentuada, à proteção às vítimas demonstraram um grau de desenvolvimento significativamente inferior, caracterizado pela presença de metas não implementadas ou executadas de forma apenas parcial, uma vez que tal cenário é agravado pela ausência de informações conclusivas e dados consolidados sobre os resultados efetivamente alcançados, configurando uma lacuna informacional que compromete a avaliação da aderência das políticas públicas implementadas nessas dimensões específicas. Assim, as diretrizes da Convenção de Palermo, podem ser observadas no I PNETP conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 1- As diretrizes da Convenção de Palermo no I PNETP

Fonte: Elaborado pela autora com base no relatório do I PNETP (Brasil, 2010)

Assim, é possível observar que o I PNETP, no tocante à cooperação internacional, destacou claramente a abordagem repressiva, que embora seja um aspecto importante no combate ao crime do tráfico de pessoas, evidencia a ausência de desenvolvimento adequado das dimensões punitiva e protetiva, onde revela um desequilíbrio na estratégia adotada comprometendo a aderência global das políticas de enfrentamento.

4.2 O II PNETP (2013-2016): Refinamento Conceitual e Obstáculos Operacionais

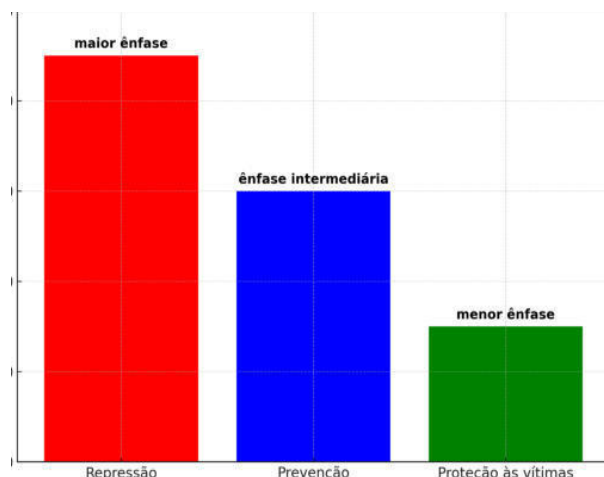
O segundo ciclo de planejamento demonstra um refinamento significativo dos objetivos relacionados à cooperação internacional, incorporando metas mais específicas que incluem o fortalecimento da articulação com países fronteiriços, o incentivo à celebração de acordos bilaterais de cooperação e a integração ativa com redes internacionais especializadas no combate ao tráfico de pessoas, demonstrando que esta evolução reflete o aprendizado institucional acumulado durante a implementação do primeiro plano e a crescente influência de organismos internacionais como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) na definição das políticas nacionais. Não obstante os avanços conceituais observados, os relatórios de monitoramento e avaliação do período indicam a persistência de entraves referentes à execução plena das ações de cooperação internacional, evidenciando a distribuição na implementação das três dimensões fundamentais do II PNETP e revela prioridades distintas na política pública brasileira.

A diretriz da Repressão apresentou o mais elevado grau de desenvolvimento dentre as três dimensões analisadas, alcançando o cumprimento integral das metas estabelecidas para a cooperação internacional no combate ao tráfico de pessoas. Pelo relatório, é possível observar que a implementação de ações estratégicas revelam significativo impacto, incluindo a

realização sistemática de encontros bilaterais e multilaterais especificamente voltados à repressão ao tráfico, a institucionalização de protocolos e convênios formais entre órgãos nacionais e internacionais e a atuação estratégica de oficiais de ligação da Polícia Federal em território estrangeiro. Complementarmente, registra-se a participação ativa do Brasil em fóruns internacionais especializados, bem como a assinatura de múltiplos instrumentos jurídicos de cooperação internacional direcionados especificamente à repressão deste crime transnacional, consolidando uma rede de colaboração interestatal.

A diretriz da Prevenção obteve uma avaliação mais elevada em comparação ao I PNETP, refletindo progressos substanciais na integração da temática em operações de grande envergadura, exemplificadas pela Operação Ágata, na capacitação sistemática de agentes atuantes em regiões fronteiriças e na participação em iniciativas de caráter regional e hemisférico voltadas à conscientização e prevenção do tráfico de pessoas. Nesta senda, o espectro de ações implementadas abrangeu ainda a adesão a declarações internacionais de relevância temática e o estabelecimento de parcerias estratégicas direcionadas à sensibilização tanto de autoridades governamentais quanto de organizações da sociedade civil, configurando uma abordagem multissetorial na prevenção do crime.

Quanto à diretriz de Proteção às vítimas, embora tenha apresentado evolução em relação ao ciclo anterior, indicou um desenvolvimento ainda incipiente desta dimensão fundamental, uma vez que o plano contempla ações direcionadas à proteção de vítimas em regiões fronteiriças e iniciativas de cooperação com países vizinhos, ocorrendo a elaboração de instrumentos técnicos como guias de atenção às mulheres traficadas e a constituição de grupos de trabalho com enfoque específico em direitos humanos. Não obstante a esses avanços, a análise revela que a proteção às vítimas permanece como uma dimensão de caráter mais difuso e ainda subordinada às agendas de repressão e prevenção, caracterizando-se pela ausência de metas autônomas ou detalhadamente específicas para o atendimento direto e especializado das vítimas do tráfico de pessoas. Portanto, tais argumentos podem ser evidenciados no gráfico destacado abaixo:

Gráfico 2- As diretrizes da Convenção de Palermo no II PNETP

Fonte: Elaborado pela autora com base no relatório do II PNETP (Brasil, 2018)

Esta representação gráfica corrobora a compreensão de que, embora o II PNETP tenha registrado avanços significativos na articulação internacional, evidencia que na dimensão sobre a proteção às vítimas ainda demanda fortalecimento substancial, que embora o documento oficial indique que todas as metas foram "alcançadas com êxito", tal dimensão necessitava de maior fortalecimento, trazendo as lacunas que apontam para deficiências particulares relacionados à harmonização legislativa, procedimentos judiciais especializados e mecanismos de responsabilização mais firmes.

Portanto, a disparidade observada entre as três diretrizes sugere a necessidade de uma abordagem mais equilibrada nas políticas públicas subsequentes, de modo a garantir que a proteção às vítimas alcance o mesmo nível de desenvolvimento e priorização conferido às dimensões repressiva e preventiva, em conformidade com os princípios estabelecidos pela Convenção de Palermo.

4.3 O III PNETP (2018-2022): Consolidação Estratégica e Avanços Operacionais

O III PNETP dispôs um avanço substancial em termos de alinhamento às diretrizes da Convenção de Palermo, caracterizando-se pela previsão de ações mais concretas e operacionalmente viáveis, como a participação ativa em fóruns internacionais, à sistematização da troca de informações com outros países e a consolidação de mecanismos efetivos de cooperação jurídica internacional, trazendo uma compreensão mais sofisticada sobre os desafios inerentes ao combate a crimes transnacionais, incorporando lições aprendidas dos ciclos anteriores e respondendo a pressões crescentes do sistema internacional.

Observa-se, neste terceiro ciclo, o reconhecimento mais sólido e fundamentado da natureza transnacional do tráfico de pessoas, acompanhado de uma tentativa sistemática de traduzir essa compreensão teórica em práticas coordenadas e integradas nos campos da prevenção, repressão e proteção às vítimas, uma vez que incorpora mecanismos de monitoramento e avaliação mais robustos, traz ainda, a definição de indicadores específicos para mensurar a aderência da cooperação internacional e o estabelecimento de protocolos claros para o intercâmbio de informações, o que representa avanços significativos em relação aos planos anteriores.

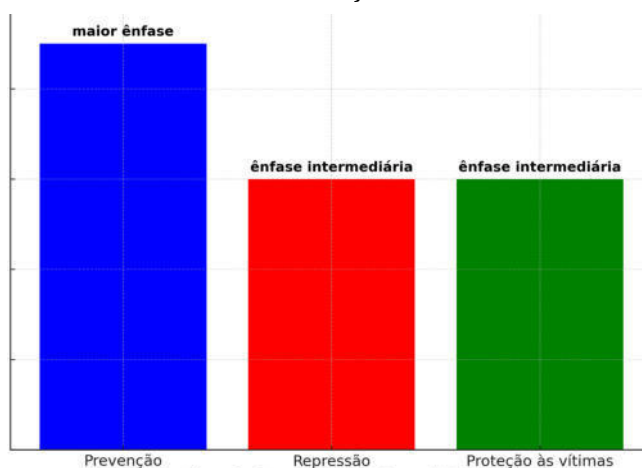
A diretriz da Prevenção alcançou o maior patamar de desenvolvimento dentre as três dimensões analisadas, caracterizando-se pela implementação de iniciativas estratégicas de caráter multidimensional, onde, destacam-se neste contexto, as ações voltadas ao fortalecimento da articulação interinstitucional (meta 1.4), a criação e ampliação de escritórios especializados, bem como o desenvolvimento de ações educativas e de capacitação técnica (metas 1.3 e 3.3), configurando uma abordagem institucional mais robusta. O investimento estratégico na produção de conhecimento especializado (meta 1.10) representa outro elemento diferencial desta dimensão, contribuindo para o aprimoramento da base empírica das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

A diretriz da Repressão obteve uma avaliação intermediária, tendo como principal elemento de destaque a implementação do Sistema Integrado de Informações sobre Tráfico de Pessoas (meta 1.11). Este sistema representa um avanço substancial na cooperação técnica interinstitucional e no compartilhamento de dados estratégicos entre órgãos nacionais e internacionais, contribuindo para o fortalecimento dos mecanismos de inteligência no combate ao crime organizado transnacional. Não obstante esses progressos, persistem desafios estruturais significativos no que concerne à atuação direta e efetiva sobre as redes criminosas internacionais, evidenciando limitações na capacidade operacional de desarticulação dessas organizações criminosas em âmbito transnacional.

A diretriz de Proteção às vítimas também alcançou uma posição intermediária refletindo uma implementação caracterizada tanto por avanços quanto por limitações estruturais significativas, que entre os progressos registrados, destacam-se as ações direcionadas à qualificação do atendimento especializado e à elaboração de fluxos intersetoriais de assistência (metas 5.2 e 5.4), que representam melhorias na coordenação dos serviços de apoio às vítimas. Entretanto, a análise revela lacunas que comprometem a aderência integral desta dimensão, particularmente a ausência de um diagnóstico nacional sistematizado (meta 5.1), que prejudica a compreensão abrangente do fenômeno e a

formulação de políticas baseadas em evidências. Adicionalmente, a baixa abrangência de políticas públicas especificamente direcionadas à população migrante (meta 5.6) constitui uma limitação importante, considerando a vulnerabilidade específica deste grupo populacional ao tráfico de pessoas. Portanto, tais observações podem ser destacadas no gráfico destacado abaixo:

Gráfico 3- As diretrizes da Convenção de Palermo no III PNETP



Fonte: Elaborado pela autora com base no relatório do III PNETP (Brasil, 2023)

Ante observado, a dispersão das metas de cooperação internacional em diferentes eixos, pode representar tanto uma abordagem transversal positiva quanto um desafio à implementação coordenada, sugerindo-se que embora haja reconhecimento da natureza multidimensional do tráfico de pessoas, pode faltar uma estratégia centralizada que assegure a coerência e aderência das ações de cooperação internacional, comprometendo potencialmente a sinergia entre as diferentes frentes de atuação.

4.4 Panorama da Evolução dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas-PNETPs.

A análise destes instrumentos normativos evidencia um processo de aprendizagem institucional multidimensional, demonstrado ante a gradual transformação das estruturas e práticas operacionais, de modo que o contexto de crescente internacionalização das políticas de segurança pública e de expansão dos regimes internacionais de governança transnacional, impõe ao Brasil a necessidade de compatibilizar suas estratégias domésticas com os padrões e expectativas estabelecidos no âmbito internacional. O contexto temporal desta análise é particularmente relevante, pois compreende um período de significativas transformações no cenário internacional relacionado ao combate aos crimes transnacionais organizados, uma vez

que durante estas duas décadas (2000-2020), é possível observar: *a)* a consolidação do marco normativo internacional estabelecido pela Convenção de Palermo e seus protocolos adicionais; *b)* a intensificação das pressões internacionais por maior cooperação e coordenação entre Estados; *c)* o desenvolvimento de novos instrumentos e mecanismos de cooperação jurídica internacional; *d)* e a emergência de redes especializadas de organismos internacionais dedicados ao tema.

Ademais, o processo de democratização e consolidação das instituições brasileiras ao longo deste período contribuiu para a criação de um ambiente político-institucional mais favorável à incorporação de normas e práticas internacionais relacionadas à proteção dos direitos humanos e ao combate aos crimes transnacionais. De maneira mais evidenciada, que permite compreender a integração das diretrizes em cada um dos PNETP torna-se destacado no quadro comparativo abaixo, evidenciando a progressão e de maneira mais clara as diretrizes norteadoras da Convenção de Palermo:

Quadro 5 – Aderência dos Planos Nacionais às Diretrizes da Convenção de Palermo no Eixo da Cooperação Internacional

Diretriz da Convenção de Palermo	I PNETP (2008–2011)	II PNETP (2013–2016)	III PNETP (2018–2022)
Prevenção	Menção genérica à articulação internacional; ausência de metas concretas.	Metas voltadas à articulação com países de fronteira e troca de informações.	Ações mais específicas com organismos internacionais e redes transnacionais de prevenção.
Repressão	Estratégias internas pouco articuladas com acordos internacionais.	Início da cooperação com autoridades estrangeiras, mas com limitações operacionais.	Participação em operações conjuntas e fortalecimento da cooperação jurídica internacional.
Proteção	Ausência de mecanismos claros para cooperação jurídica internacional.	Previsão de intercâmbio entre sistemas de justiça e capacitação, mas sem robustez.	Consolidação de acordos para extradição, assistência legal mútua e capacitação conjunta.

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, é possível visualizar que os PNETP traduzem um grau progressivo de aderência aos princípios de cooperação internacional demonstrando uma clara trajetória de amadurecimento institucional, onde tal evolução reflete tanto o aprendizado organizacional

quanto a influência crescente do regime internacional de combate ao tráfico de pessoas sobre as políticas domésticas brasileiras.

No entanto, a análise também revela a persistência de lacunas importantes na aderência prática dessas diretrizes de cooperação, que demandam maior continuidade política para garantir ações ao longo de diferentes gestões governamentais, integração mais efetiva e fortalecimento das redes institucionais de cooperação tanto no âmbito doméstico quanto internacional, onde a superação destes desafios constitui condição fundamental para a plena realização do potencial das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

No âmbito da prevenção, o I PNETP (2008-2011) caracterizou-se por uma abordagem genérica à articulação internacional, apresentando menções superficiais à cooperação transnacional, sem estabelecer metas concretas ou mecanismos operacionais específicos, trazendo uma compreensão ainda limitada da dimensão internacional do fenômeno, resultando em estratégias preventivas predominantemente domésticas. O II PNETP (2013-2016) representou um avanço qualitativo significativo ao estabelecer metas voltadas especificamente à articulação com países fronteiriços e ao intercâmbio sistemático de informações, que demonstrou o reconhecimento crescente da necessidade de cooperação regional, especialmente considerando as características geográficas e os fluxos migratórios sul-americanos que impactam diretamente o Brasil. A consolidação desta trajetória evolutiva materializou-se no III PNETP (2018-2022), que apresentou ações mais específicas e estruturadas junto a organismos internacionais e redes transnacionais de prevenção, caracterizando esta fase com a sofisticação das estratégias preventivas, incorporando mecanismos de cooperação multilateral e participação ativa em iniciativas internacionais especializadas.

Quanto à Repressão, esta seguiu padrão similar de aprofundamento gradual da cooperação internacional. O I PNETP apresentou estratégias internas pouco articuladas com os compromissos e acordos internacionais assumidos pelo Brasil, refletindo uma abordagem ainda centrada na capacidade doméstica de resposta criminal. O II PNETP marcou o início efetivo da cooperação com autoridades estrangeiras, embora ainda apresentasse limitações operacionais significativas, abordando uma transição de uma perspectiva puramente nacional para o reconhecimento da necessidade de coordenação internacional na persecução criminal, ainda que com instrumentos e capacidades limitados. Já o III PNETP consolidou a participação brasileira em operações conjuntas e o fortalecimento substancial da cooperação jurídica internacional, buscando evidenciar a maturidade institucional alcançada pelo Brasil

na implementação de mecanismos repressivos transnacionais, incluindo a participação ativa em operações multilaterais e o desenvolvimento de capacidades operacionais compartilhadas.

A diretriz de Proteção, por sua vez, apresentou a evolução mais dramática ao longo dos três planos. O I PNETP caracterizou-se pela ausência de mecanismos claros para cooperação internacional na proteção às vítimas, revelando uma lacuna institucional significativa na implementação integral do Protocolo de Palermo. O II PNETP, introduziu previsões de intercâmbio entre sistemas de justiça e programas de capacitação conjunta, embora ainda sem a robustez necessária para uma proteção efetiva, trazendo um reconhecimento formal da dimensão internacional da proteção às vítimas, mesmo que com instrumentos ainda incipientes. E o III PNETP traz a consolidação de acordos específicos para extradição, assistência legal mútua e capacitação conjunta, estabelecendo um arcabouço institucional mais estruturado para a cooperação internacional em matéria de proteção, o que representa a maturação do sistema brasileiro de proteção às vítimas em consonância com os padrões internacionais estabelecidos.

Portanto, a análise permite afirmar categoricamente que a aderência normativa às diretrizes da Convenção de Palermo está consolidada no marco jurídico-institucional brasileiro, entretanto, a implementação concreta e efetiva dessas diretrizes permanece condicionada à superação de obstáculos estruturais e operacionais de natureza complexa e multifacetada. Entre estes destacam-se: a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela coordenação das políticas; a urgência de estabelecimento de mecanismos mais eficazes de articulação federativa; a importância de garantir recursos financeiros e humanos adequados; a necessidade de desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação mais robustos para resultados, entre outros. Assim, a superação destes desafios constitui agenda prioritária para as futuras fases de desenvolvimento das políticas brasileiras de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tráfico de pessoas, conforme demonstrado, permanece um crime de difícil identificação, não apenas por sua natureza clandestina, mas também por envolver dinâmicas transnacionais que escapam à percepção cotidiana e à atuação isolada dos Estados. Tal dificuldade decorre da operacionalização de organizações criminosas que se estruturam internacionalmente, explorando fragilidades socioeconômicas e atuando em lacunas jurisdicionais dos ordenamentos nacionais.

Uma das principais limitações identificadas na pesquisa para a elaboração de políticas públicas eficientes consiste na inexistência de sistemas integrados de dados e informações acerca do tráfico de pessoas, de modo que tal ausência gera um retrato fragmentado da realidade, dificultando o monitoramento contínuo e uma avaliação precisa das políticas públicas. Mesmo diante do esforço institucional expresso nos PNETPs, persiste uma lacuna importante na construção de bases empíricas robustas e acessíveis.

Ademais, o fenômeno da subnotificação – particularmente acentuado no contexto brasileiro – onde numerosos casos permanecem não registrados em decorrência de temor, desinformação ou pela inexistência de canais apropriados para denúncias e acolhimento das vítimas, restringe drasticamente a capacidade estatal de responder de maneira estratégica ao delito. Diante desse contexto, torna-se imperiosa a aderência efetiva da política pública brasileira aos princípios de cooperação internacional. Embora o ordenamento jurídico nacional já tenha incorporado formalmente essas diretrizes, sua concretização esbarra em desafios estruturais. Diante desse contexto, é imperativo que os planos transcendam a condição de meros instrumentos programáticos e passem a gerar ações práticas e duradouras.

A análise dos três planos revela um padrão consistente de evolução institucional que transita de uma abordagem inicialmente formalista e domesticamente centrada para uma estratégia progressivamente mais operacional e internacionalmente integrada, de modo que esta trajetória demonstra não apenas a internalização gradual das diretrizes de Palermo, mas também o desenvolvimento da capacidade estatal brasileira de participar efetivamente dos mecanismos multilaterais de combate ao tráfico de pessoas.

Ademais, essa evolução observada reflete no aprendizado institucional acumulado ao longo de mais de uma década de implementação, evidenciando como a experiência prática na aplicação dos instrumentos internacionais contribuiu para o aperfeiçoamento progressivo das estratégias nacionais, o que reflete em um processo de amadurecimento institucional que

posiciona o Brasil como um ator relevante na cooperação internacional contra o tráfico de pessoas, especialmente no contexto regional sul-americano.

O percurso desta pesquisa demonstra que as políticas públicas de combate ao tráfico de pessoas, concebidas como produto da cooperação internacional, constituem, também, instrumentos estratégicos para o fortalecimento dessa mesma cooperação, em que esta dupla funcionalidade revela-se quando as diretrizes internacionais são efetivamente internalizadas e operacionalizadas, transformando o país em um ator mais efetivo no sistema multilateral de enfrentamento ao crime transnacional.

Portanto, estabelece-se a urgência de análises críticas e sistemáticas das lacunas persistentes nas políticas públicas, com vistas à efetivação das coordenações e cooperações necessárias para um combate verdadeiramente eficaz. Tal imperativo decorre da constatação de que, embora o Brasil tenha formalmente incorporado os compromissos estabelecidos pelo Protocolo de Palermo, a materialização efetiva desses compromissos permanece condicionada à capacidade estatal de institucionalizar, operacionalizar e sustentar os mecanismos de cooperação internacional ao longo do tempo.

Por fim, a dissertação evidencia com clareza que a cooperação internacional não constitui uma alternativa, mas sim uma exigência para o enfrentamento eficaz do tráfico de pessoas. A consolidação de redes institucionais entre Estados, organismos multilaterais e entidades da sociedade civil é condição necessária para o desenvolvimento de respostas articuladas e sustentáveis. Ainda, é imprescindível que tais investigações sejam orientadas por uma perspectiva humanista que reconheça, em cada vítima do tráfico, a violação de direitos fundamentais inalienáveis – o direito à liberdade, à dignidade, à integridade física e psíquica. , De modo que a redução da incidência deste crime transnacional exige, não apenas o aperfeiçoamento de mecanismos repressivos, mas, sobretudo, o desenvolvimento de políticas preventivas e protetivas que abordem as vulnerabilidades sociais, econômicas e culturais que tornam determinados grupos mais suscetíveis à exploração.

Portanto, novos olhares capazes de unir rigor metodológico à sensibilidade humana são indispensáveis para construir estratégias de cooperação internacional verdadeiramente transformadoras, bem como para garantir a restituição da dignidade humana como valor central das ações estatais e internacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

REFERÊNCIAS

ABADINSKY, Howard. **Organized crime**. 10th ed. Belmont (CA): Wadsworth Cengage Learning, 2013.

ALBINI, Joseph L. **The American Mafia: Genesis of a Legend**. New York: Appleton, 1971.

ALCÂNTARA, Isabela Souza. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual e a política externa brasileira**. Universidade Federal da Bahia- BA 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24248>. Acesso em: 13 de out. 2024.

ALENCAR NETO, Manoel César de. **O método e o poder em Michel Foucault e suas implicações nas Relações Internacionais** [manuscrito] / Manoel César de Alencar Neto. - 2020. 104 p. Digitado. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de PósGraduação e Pesquisa, 2020. "Orientação : Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA.

ARCOS, I. S. V., & Amorim, A.P., L. (2023). **DISCUTINDO EFICÁCIA PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**. Revista Eletrônica Da Estácio Recife, 9(3). Recuperado de <https://reer.emnuvens.com.br/reer/article/view/731>. Acesso em 27 de nov. 2024.

AXELROD, R. 1984. **The evolution of cooperation**. Nova York: Basic Books.

BALDWIN, David. **Neoliberalism, Neorealism, and World Politics**. In: BALDWIN, David (ed.). **Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

BITTENCOURT, Bianca Pereira. **O Tráfico Internacional de Mulheres Brasileiras e o Direito Internacional de Direitos Humanos**, s.d;

BRASIL, 1966. Decreto nº 58.563/1966. **Convenção sobre Escravidão de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão de 1956**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1966/d58563.html. Acesso em: 24/11/2024.

BRASIL, 1930. Decreto nº 23.812/1934. **Convenção para repressão do tráfico de mulheres e crianças, firmada em Genebra, a 30 de setembro de 1921**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1934/D23812.html. Acesso em: 24/11/2024.

BRASIL a. Decreto nº 5.015/2004. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. Planalto, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL b. Decreto nº 5.017/2004. **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**. Planalto, 2004. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL c. Decreto nº 5.016/2004. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea**. Planalto, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. 2013. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de pessoas : uma abordagem para os direitos humanos** / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça , Classificação, Títulos e Qualificação ; organização de Fernanda Alves dos Anjos ... [et al.]. – 1.ed. Brasília : Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. 2024. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023**. Brasília: MJSP; UNODC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas-oficial.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. 2010. **Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça; 1ª ed. Brasília: 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Plano%20Nacionais/I%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/etprelatorioplanonacional.pdf/view>. Acesso em 27 de abril de 2025.

BRASIL. 2018. **Relatório de Avaliação II Plano Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas**; 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Plano%20Nacionais/II%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/relatorio-de-avaliacao-ii-plano-final-agosto2018.pdf/view>. Acesso em 01 de maio de 2025.

BRASIL. s.d. **Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional**; s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci>. Acesso em: 21 de abril de 2025.

BRASIL. 2023. **Balanço das atividades do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**; 2023. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/livre/balanco-das-atividades-de-etp_2022.pdf&ved=2ahUKEwiMpYWqyKGNAXVDpZUCHZu1NeQQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw2jyDRyNZXMIhItG_8me9m-. Acesso em: 13 de maio 2025.

BRASIL. 2006. **Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006**. Institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2006. Disponível em: Portal Planalto. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. 2008. **Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília: MJ/SNJ, 2008.

BRASIL. 2010. **Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Relatório Final de Execução do Plano Nacional.** Brasília: MJ/SNJ, 2010. Disponível em:

https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Politica%20e%20Plano%20Nacionais/I%20Plano%20Nacional%20de%20ETP/etprelatorioplanonacional.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 20 jul. 2025

BRASIL. 2023. **Ministério da Transparência realiza Dia Internacional Contra a Corrupção. Brasil, 2023.** Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/12/ministerio-da-transparencia-realiza-dia-internacional-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory; SILVA, Ana Paula. **Rotas da PESTRAF: Empreendedorismo moral e a invenção do tráfico de pessoas no Brasil.** Revista Ártemis, v. XVIII, n. 1; p. 12-27; jul./dez. 2014. ISBN 1807–8214.

CADEMARTOR, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo. **A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais/Complex Interdependence and the Human Rights Question in the Context of International Relations.** Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 71-81, dez. 2016. ISSN 2238-0604. Disponível em:

<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em: 22 maio 2025. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v12n2p71-81>.

CECHINEL, A. **Estudo/Análise Documental: uma revisão teórica e metodológica.** Criar Educação. Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESC. Criciúma, SC, v. 5, n.1, p.1-7, jan./Jun., 2016.

CELLARD, A. **A Análise Documental.** In: POUPART, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. **Crime organizado, estado e segurança internacional.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 375-405, jul./dez. 2011.

CNJ. **Tráfico de pessoas: cooperação internacional é a chave para o enfrentamento.** 2023. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/trafico-de-pessoas-cooperacao-institucional-e-chave-para-enfrentamento/>. Acesso em: 23 de set. 2025

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre, RS: Artmed, 2007.

CHIARETTI, Daniel. **Migrações, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes: entre a securitização e a garantia de direitos.** Revista Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Revista Especial Tráfico de Pessoas. 2019. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/218>. Acesso em: 24 de nov. 2024.

CLINARD, Marshall; YEAGER, Peter. **Corporate crime.** New York: Free Press, 1980.

DI SENA JUNIOR, Roberto. **Poder e Interdependência: novas perspectivas de análise das relações internacionais.** Revista Cena Internacional. Brasília, a. 4, n. 2, 2002. p. 19-42.

DIAS, Guilherme Mansur; SPRANDEL, Marcia Anita. **Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil**. Revista Internacional de Mobilidade Humana, Brasília, Ano XIX, n. 37, p. 59-77, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/277> . Acesso em: 29 de out. 2024.

DURMAZ, Huseyin (2005). **International Police Cooperation as a Response to transnational organized crime in Europe, Improvements in Extradition** – Thesis Master of Science – University of North Texas.

FERREIRA, m. a. BORGES. p.c.c.b. GIRONI, **Tráfico de pessoas como problema internacional e panorama legislativo de combate**. Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Tráfico de pessoas / 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal ; organização: Stella Fátima Scampini. – Brasília Disponível em:: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes> MPF, 2017. 193 p. – (Coletânea de artigos ; v. 2) Disponível também em: ISBN 978-85-85257-31-6.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004.

GIRONI, Marcela Caroline Vaz. **Os mecanismos de repressão ao tráfico de pessoas**. Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Tráfico de pessoas / 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal ; organização: Stella Fátima Scampini. – Brasília Disponível em:: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes> MPF, 2017. 193 p. – (Coletânea de artigos ; v. 2) Disponível também em: ISBN 978-85-85257-31-6.

GRIECO, Joseph M. **Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism**. In BALDWIN, David A. (ed), “**Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**”. Columbia University Press: New York, p. 116-141. 1993.

HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. **Organizações Internacionais: História e práticas**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2004.

JERVIS, Robert, **Realism, neoliberalism, and cooperation**, *International Security*, 24:1 Summer 1999, pp. 42-63.

JESUS, Damásio E. de. **Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças. Brasil: aspectos regionais e nacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003

JÚNIOR, Antônio. **Capítulo I. Da Organização Criminosa** In: JÚNIOR, Antônio. **Comentários à Lei 12.850/2013 - Ed. 2023**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/comentarios-a-lei-12850-2013-ed-2023/2072289757>. Acesso em: 14 de Abril de 2025.

JUNIOR, E. B. OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O; L.SCHNEKENBERG, G. F. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

KEOHANE, Robert O, **After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984, 290p., p. 49.

KEOHANE, R. & NYE, J. 1986. **Power and interdependence – world politics in transition**. Boston: Little, Brown e Co.

KEOHANE, R. O. **International Institutions: Two Approaches**. In: **International Institutions and State Power: Essays in International Relations**. Boulder: Westview Press, 1989. Cap. 7, p. 158-179.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. 4a Ed. Editora Longman, 1997.

KRASNER, Stephen D. (1983). “**Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**”. In: KRASNER, S.D. (ed.) **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press. pp. 1-21.

KRASNER, S. 1983. **International Regimes**. Ithaca | London, Cornell University Press.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima. **Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF**. Relatório Nacional. Brasília: CECRIA, 2002. ISBN 85-7062-364-x.

LESSA, Luiz Fernando Voss. **A assistência direta e a persecução penal transnacional pelo Ministério Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: PUC, 2009. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=31571&idi=1>. Acesso em: 29 de out. 2024.

MASSON, Cleber. **Direito penal esquematizado**, v. 3: parte especial, arts. 213 a 359-H. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro/ São Paulo: Forense/Método, 2014, p. 175.

MASSON, Cleber; MARÇAL, Vinicius. **Crime Organizado**. 6º edição. São Paulo, Editora Método, 2021.

MARIANO, Karina P. **O Neoliberal Institucionalismo: Um modelo teórico para a integração regional**. Cadernos Cedec. São Paulo, n. 50, 1995. p. 1-30.

MCLUHAN, Marshall. **A galáxia de Gutenberg: a formação do homem tipográfico**. São Paulo, Editora Nacional, Editora da USP, 1972. 390p.

MELO, Valdir. **Crime Organizado: uma concepção introdutória**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5716>. Acesso em: 13 de abril. 2025.

MINGARDI, Guaracy. (1997). **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim.

MORAVCSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics**. (In) **International Organization**, Vol. 51, N. 4, 1997.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MONTORO, André. **13. Aplicação das Normas Jurídicas no Espaço e no Tempo** In: MONTORO, André. **Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/introducao-a-ciencia-do-direito/1314941166>. Acesso em: 21 de Abril de 2025

NAYLOR, R. T. **Wages of crime: black markets, illegal finance and the underground economy**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

OIM- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil: Crime em movimento, justiça em espera, Relatório de avaliação de necessidades sobre o tráfico internacional de pessoas e crimes correlatos (Brasília)**. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/tr%25C3%25A1fico-pessoas-web.pdf&ved=2ahUKEwjFzrqB6LWNAxU_qJUCHQ8COpQQFnoECBcQAQ&usq=AOvVaw2JoFGbg8XNLKvwugNJTxEo. Acesso em: 20 de nov. 2024.

ONU BRASIL. **Número de casos de tráfico de pessoas atinge recorde em 13 anos, indica relatório**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-casos-de-trafico-de-pessoas-atinge-recorde#em-13-anos-indica-relatoriohttps://nacoesunidas.org/numero-de-casos-de-trafico-de-pessoas#atinge-recorde-em-13-anos-indica-relatorio/>>. Acesso em: 22 maio 2019.

PASSOS, Danielly Pavao. **O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual: um discurso e prática do regime internacional de direitos humanos no Brasil e Espanha**. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/5676>. Acesso em 12 de out. 2024.

PIRES, Mônica Sodré. **Enfrentamento o tráfico de pessoas: condicionantes domésticos dos Estados e formação da agenda brasileira**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-18052017-174333/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **A cooperação e os debates teóricos: Um estudo de caso sobre a atuação da agência norte-americana para o desenvolvimento Internacional no Brasil**. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/4884>. Acesso em 17 de out. 2024.

REGIS, A. **Intervenções humanitárias: o problema da cooperação internacional**. Prim Facie, [S. l.], v. 6, n. 11, p. 53–63, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4399>. Acesso em: 29 nov. 2024.

RODRIGUES, T. C. **O Tráfico Internacional de Pessoas para fim de Exploração Sexual e a Questão do Consentimento**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. DOI:

10.11606/D.2.2012.tde-30102012-102346. Online. Disponível em: teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-30102012-102346/pt-br.php. 2012.

SANDRONI, G.A. (sem data disponível), **A Convenção de Palermo e o Crime Organizado Transnacional**. Disponível em:

<https://www.mpam.mp.br/caocrimo-doutrina/415-a-convencao-de-palermo-e-o-crime-organizado-transnacional>. Acesso em: 15 de out. 2024.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SENADO, Federal. LIMA, Paola. **Tráfico de pessoas, exploração sexual e trabalho escravo: uma conexão alarmante no Brasil**. Agência Senado, 2023. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2023/07/trafico-de-pessoas-exploracao-sexual-e-trabalho-escravo-uma-conexao-alarmante-no-brasil>. Acesso em 25 nov. 2024.

SHELLEY, John C. et al. **A coarse grain model for phospholipid simulations**. The Journal of Physical Chemistry B, v. 105, n. 19, p. 4464-4470, 2001.

SHELLEY, Louise. (1995) **Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?** Journal of International Affairs volume 48,2 Winter 1995 pág: 463-489.

TERESI, Verônica Maria. **A cooperação internacional para o enfrentamento ao tráfico de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual : o caso Brasil-Espanha. 2007**. 202 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Direito Ambiental) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2007. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/98>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SILBERMAN, Charles. **Criminal violence, criminal justice**. New York: Vintage Books, 1978.

SOUZA, Luciano. **Capítulo 9. Conceito de Crime** In: SOUZA, Luciano. **Direito Penal: Parte Geral**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-penal-parte-geral/1590440679>. Acesso em: 13 de Abril de 2025.

UNODC. **Exploração no século 21 - Atriz de Hollywood fala durante lançamento de Fundo da ONU para as vítimas do tráfico humano**. Disponível em:

<<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/03/08-escravidao-no-seculo-21-atriz-de-hollywood-fala-durante-lancamento-de-fundo-da-onu-para-as-vitimas-do-traffic-humano.html>>. Acesso em: 22 nov. 2024.

UNODC. **Relatório global sobre tráfico de pessoas - perfil de país América do Sul**.

Disponível em:<<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/publicacoes.html>>. Acesso em: 22 nov. 2024.

UNODC. **The Globalization of Crime. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment**. Viena, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

UNODC, **UNODC e PF se reúnem para fortalecer parceria no combate ao crime organizado transnacional, 2020.** Disponível em

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/10/unodc-e-pf-se-reunem-para-fortalecer-parceria-no-combate-ao-crime-organizado-transnacional.html>. Acesso em 14 mai. 2022.

UNODC. **A Globalização do Crime: Uma avaliação sobre a Ameaça do Crime Organizado Transnacional. 2010.** Disponível em:

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2010/06/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf. Acesso em 20 de abril de 2025.

UNODC. **Relatório Global sobre o Tráfico e Pessoas – Perfil de país América do Sul – 2018.** Disponível em:

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2018_GloTiP_South_America.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2025

UNODC. **Crises mudam padrões do tráfico humano e dificultam identificação das vítimas.** 2023. Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2023/01/1808637>. Acesso em: 20 de abril de 2025

UNODC. **Relatório Global sobre o tráfico de Pessoas- 2024.** Disponível em:

<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>. Acesso em: 20 de abril de 2025

UNODC. **Relatório Global do UNODC sobre o tráfico de pessoas: número de vítimas detectadas aumenta 25% com mais crianças exploradas e casos de trabalho análogo à escravidão em alta.** 2024. Disponível em:

https://www.unodc.org/cofrb/pt/noticias/2024/12/relatorio-global-do-unodc-sobre-trfco-de-pessoas_-nmero-de-vtimas-detectadas-aumenta-25--com-mais-crianas-exploradas-e-casos-de-trabalho-anlogo--escravido-em-alta.html. Acesso em: 20 de abril de 2025.

VAZ, Alcides C. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul.** Brasília: IBRI, 2002.

VLASSIS, Dimitri. **Overview of the provisions of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols.** In UN. Resource Material Series, n. 59, 2000.

WEBER, Nicole Garske. **As políticas públicas de enfeentamento ao tráfico internacional de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual: uma análise com base nas políticas internas e na cooperação internacional entre Brasil e Espanha.** Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2833>. Acesso em: 22 de out. 2024.

WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas.** São Paulo. Universidade de São Paulo, 2009 xiii, 227. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/337562015_O_CRIME_ORGANIZADO_TRANSNACIONAL_E_AS_REDES_CRIMINOSAS_PRESENCA_E_INFLUENCIA_NAS_RELACOES_INTERNACIONAIS_CONTEMPORANEAS. Acesso em: 15 de out. 2024.

WEILAND, Christofer. **A interdependência complexa dentro do Mercosul e suas implicações para o Brasil**. Dissertação, Curso de Relações Internacionais. Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/537/1/Cristhofer%20Weiland.pdf>. Acesso em 30 de out. 2024.

ANEXO 1 – DOCUMENTOS OFICIAIS ANALISADOS

Instrumentos internacionais promulgados no Brasil:

- **Decreto nº 5.015/2004-** Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), 2000
- **Decreto nº 5.017/2004-** Protocolo Adicional à Convenção de Palermo sobre Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, 2000
- **Decreto nº 5.016/2004-** Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, 2000
- **Decreto nº 5.941/2006-** Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, 2001
- **Decreto nº 5.687/2006-** Convenção de Mérida (Convenção da ONU contra a Corrupção), 2003
- **Decreto nº 58.563/1966-** Convenção sobre a Escravatura (Genebra, 1926)
- **Decreto nº 20.842/1931-** Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (1910)
- **Decreto nº 23.812/1930-** Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921)
- Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (1948)
- **Decreto nº 2.740/1998-** Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (1994)

Documentos e Planos Nacionais Analisados:

- I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008–2011)
- Relatório de Avaliação do I PNETP
- II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013–2016)
- Relatório de Avaliação do II PNETP
- III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018–2022)
- Relatório de Avaliação do III PNETP
- IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2024–2028)

Relatórios e Publicações Complementares:

- Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil: Crime em Movimento, Justiça em Espera (UFMG/OIM/CNJ, 2022)
- Relatórios do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017–2023)
- Relatórios Globais do UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), edições 2020 a 2023