
O GOVERNO LULA (2003-2010) E O COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS: UMA ANÁLISE DA INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO

THE LULA GOVERNMENT (2003-2010) AND THE FIGHT AGAINST INTERNATIONAL HUMAN TRAFFICKING: AN ANALYSIS OF THE INTERNALIZATION OF THE PALERMO PROTOCOL

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves¹

<https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>

<http://lattes.cnpq.br/7532621505338615>

Rafaela Rodrigues Blanco Guimarães²

<https://orcid.org/0000-0002-1714-5439>

<http://lattes.cnpq.br/6916131877995428>

Recebido em: 14 de junho de 2020

Aprovado em: 16 de outubro de 2020

RESUMO: No ano 2000, a comunidade internacional elaborou o Protocolo de Palermo na tentativa de combater o Tráfico Internacional de Pessoas. O presente artigo tem por objetivo analisar o comprometimento do governo brasileiro durante a administração de Lula da Silva (2003-2010) com a internalização do Protocolo de Palermo, por meio da análise das medidas adotadas no país, realizando um estudo de caso. Para isso, é utilizado o viés teórico Construtivista orientado pela lógica da adequação e pela lógica das consequências e o Ciclo de Vida das Normas. Após discorrer sobre o cenário dos direitos humanos no Brasil em governos anteriores, conclui-se que o governo Lula se posicionou internacionalmente a favor do combate ao tráfico de pessoas ratificando o Protocolo de Palermo e internalizando a norma na legislação nacional, adotando medidas específicas na tentativa de conter a ocorrência destas atividades, principalmente através da elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008).

Palavras-Chave: Tráfico de Pessoas; Protocolo de Palermo; Brasil; Lula; Construtivismo.

ABSTRACT: In 2000, the international community drafted the Palermo Protocol in an attempt to combat International Trafficking in Persons. The objective of this article is to analyze the position of the Brazilian government during the administration of Lula da Silva (2003-2010) by ratifying the Palermo Protocol, identifying its commitment to the internalization of the norm through the measures adopted in the country, through a case study. In this sense, the paper uses the theoretical bias constructivist guided by the logic

¹ Coordenadora e Professora do Curso de Relações Internacionais do UniLaSalle-RJ e Professora Substituta do Curso de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ (IRID). Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Pesquisadora e Coordenadora do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE - IESP/UERJ) e do Laboratório Universitário de Pesquisa sobre Práticas Ativas de Aprendizado (LUPPAA) do UniLaSalle-RJ. E-mail: fnanci@gmail.com.

² Formada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (Unilasalle-RJ). Experiência profissional internacional na integração da equipe Face to Face do Comitê Espanhol da ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) no período de Janeiro à Março de 2020. E-mail: rafaelablanco07@gmail.com.

of appropriateness and by the logic of the consequences and the Life Cycle of Norms. After discussing the human rights scenario in Brazil in previous governments, it is concluded that Brazilian government has positioned itself internationally in favor of fighting human trafficking by ratifying Palermo Protocol and internalizing the rule in national legislation, adopting measures to contain the occurrence of these activities, mainly through the elaboration of the National Plan Confronting Trafficking in Persons (2008).

Keywords: Human Trafficking; Protocol of Palermo; Brazil; Lula; Constructivism.

1 INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas é uma atividade comercial ilegal de nível transnacional que possui fins lucrativos e cresce exponencialmente na sociedade, contrapondo-se a direitos e garantias fundamentais pertencentes a todos os indivíduos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Neste sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) define tráfico de pessoas como:

O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade, ou de situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos (ONU, 2003, p.3-4).

O tráfico de pessoas ganhou relevância no cenário internacional após o fim da Guerra Fria, que teve como consequência a construção de uma nova ordem mundial, abrindo espaço para o tratamento de novos temas na agenda das Nações Unidas, principalmente os de direitos humanos. Nesta nova ordem mundial, o Brasil experimentou uma mudança em seu modelo de inserção internacional, investindo no desenvolvimento de uma política externa baseada na participação ativa do país nas normas internacionais.

Em decorrência desta estratégia de política externa, conhecida na literatura como “autonomia pela participação” (FONSECA JR, 1998), o país posicionou-se ativamente em negociações multilaterais participando de diversos foros e aderindo a normas internacionais que se relacionavam com os interesses brasileiros. Um dos temas centrais foi a proteção aos direitos humanos, que se relacionava com o novo momento do Brasil em âmbito doméstico, marcado pela redemocratização e por práticas que tornassem distante a imagem da ditadura militar.

Assim, durante a década de 1990, o governo brasileiro se destacou em conferências internacionais de direitos humanos, como a Conferência de Viena de 1993, e buscou ter participação ativa nas iniciativas. Foi sob esta perspectiva que durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) o Estado brasileiro, tendo em vista o reconhecimento da importância do tráfico internacional de pessoas em âmbito nacional e internacional, ratificou o Protocolo de Palermo (2000), principal legislação criada em prol do combate ao ilícito. Este Protocolo foi criado na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, encontro que ocorreu em Nova Iorque em 15 de novembro de 2000, onde se buscou elaborar uma legislação que, através da cooperação entre os Estados Parte, conseguisse uma maior eficácia

no combate a este crime. Dessa forma, questões pertinentes ao tráfico internacional de pessoas ganharam uma maior atenção dos Estados.

O Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes (UNODC) elabora relatórios que buscam mensurar as vítimas de tráfico de pessoas no sistema internacional. O relatório lançado no ano de 2016 constatou que em países da América Latina, 57% das vítimas possuíam como destino a exploração sexual. No mais, as vítimas apresentaram-se em grande maioria pertencentes ao gênero feminino, sendo: 45% representadas por mulheres maiores de 18 anos, 29% meninas menores de 18 anos, 15% homens maiores de 18 anos e 11% meninos menores de 18 anos (UNODC, 2016). No Brasil, uma ação da Polícia Federal para o combate a violações de Direitos Humanos reportou 75 vítimas de tráfico de pessoas em território nacional, sendo 33 mulheres adultas e 42 crianças, durante o ano de 2016 (UNODC, 2018).

Tendo em vista a gravidade com que o Tráfico de Pessoas atinge o sistema internacional e o novo modelo de inserção internacional do Brasil após os anos 1990, este artigo objetiva analisar o comprometimento do governo brasileiro durante a administração de Lula da Silva (2003-2010) com o combate ao tráfico de pessoas a partir da adoção do Protocolo de Palermo (2000), identificando a internalização da norma por meio das medidas adotadas no país. Para tanto, apresenta-se também um breve histórico do cenário dos direitos humanos no Brasil em governos anteriores.

As perguntas que orientam este artigo são: como as normas do Protocolo de Palermo foram internalizadas e implementadas no plano prático pelo governo Lula da Silva, espelhando seu comprometimento a nível internacional neste tema? Que medidas efetivamente foram adotadas pelo governo para combater o tráfico de pessoas?

Para responder tais questões parte-se da hipótese de que o governo brasileiro posicionou-se internacionalmente a favor do combate ao tráfico de pessoas ratificando o Protocolo de Palermo (2000) e internalizando a norma na legislação nacional por meio do Decreto nº 5.017 em 12 de março de 2004, adotando medidas específicas na tentativa de conter a ocorrência destas atividades, principalmente através da elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008).

O presente artigo se baseia em um estudo de caso, que além de se fundamentar em uma pesquisa qualitativa, faz uso da análise de indicadores referentes ao tráfico de pessoas no mundo e no Brasil a fim de subsidiar a investigação. Além desta introdução, este artigo está dividido em quatro seções, sendo apresentada na primeira a perspectiva teórica. A segunda apresenta um breve histórico da política de direitos humanos no país e o surgimento do Protocolo de Palermo. Na seção seguinte é exposto o estudo de caso, isto é, o processo de internalização da norma por parte do governo brasileiro e sua implementação. Por fim, é apresentada a conclusão.

2 PERSPECTIVA TEÓRICA

Com vistas a analisar a internalização do Protocolo de Palermo em território nacional, este artigo utiliza a perspectiva teórica construtivista e suas contribuições sobre a lógica da adequação e das consequências. Contudo, primeiramente é necessário explicar o conceito de norma internacional.

No campo das Relações Internacionais, as normas são consideradas por muitos estudiosos como instituições, sendo classificadas como “uma coleção de regras e rotinas inter-relaciona-

das que definem ações apropriadas em termos de relações entre papéis e situações” (MARCH; OLSEN, 1989, p.160). Em outras palavras, as instituições determinam os papéis a serem desempenhados pelos Estados a fim de cumprir obrigações. Ao entrar em uma instituição, os atores são apresentados a regras que acabam passando por um processo de associação a outras situações, criando um padrão de comportamento baseado em uma lógica de adequação (MARCH; OLSEN, 1989).

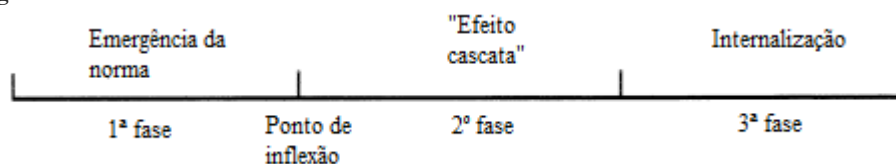
De acordo com Rittberger (2004), a abordagem construtivista das Relações Internacionais busca investigar as interações políticas entre os atores na arena internacional, considerando que a estrutura internacional se estabelece a partir de um compartilhamento de ideias, crenças e valores, entre eles, criando percepções comuns e garantindo estabilidade internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A teoria construtivista enfatiza que é a partir destas interações que surgem as normas, definindo responsabilidades e direitos a serem cumpridos pelos Estados. Assim, as normas possuem caráter prescritivo, orientando o comportamento apropriado a ser seguido coletivamente pela comunidade internacional. Segundo Rittberger (2004, p.23) “o efeito das normas sociais sobre a política externa dos Estados refere-se aos processos de socialização pelos quais os tomadores de decisões de política externa se submetem”. Em outras palavras, a formulação das decisões políticas se baseia nos valores compartilhados pelos Estados através de sua socialização. Assim, a contribuição construtivista para o estudo da política externa leva em consideração a investigação tanto a nível sistêmico como a nível doméstico, buscando explicar que o comportamento dos Estados resulta de uma integração entre ambas as esferas.

Inseridas neste esforço, Finnemore e Sikkink (1998) buscam aprofundar os conhecimentos a respeito da origem das normas internacionais e de que maneira elas influenciam ou são influenciadas por normas domésticas, uma vez que muitas das normas surgiram a partir de legislações domésticas vinculadas a interesses de grupos locais específicos. Segundo as autoras, as ações tomadas pelos Estados na arena internacional estão conectadas com a racionalidade dos atores e evoluem através de um ciclo de vida.

O ciclo de vida das normas, abordado pelas autoras, divide-se em três fases: (i) a emergência da norma; (ii) a aceitação geral da norma e (iii) a internalização da norma na legislação de cada Estado. Por sua vez, estas normas são internalizadas a partir das influências transnacionais e se tornam padrões de adequação a serem seguidos no cenário internacional.

Figura 1 – Ciclo de Vida das Normas



Fonte: Finnemore e Sikkink (1998, p.896).

Além disso, as normas são classificadas em reguladoras e constitutivas³. Nesse sentido, o presente artigo enfatiza o estudo das normas reguladoras, pois são as responsáveis por definir impactos de conduta e mudanças comportamentais, construindo identidades e configurando os interesses de um Estado, uma vez que limitam as opções de escolha, restringindo suas

³ Segundo Finnemore e Sikkink (1998) as normas constitutivas são aquelas responsáveis por criar novos atores, interesses e categorias de ação.

ações. Cabe ressaltar que Estados racionais elaboram estratégias de política externa a fim de reconfigurar suas preferências e sua identidade, o que explica mudanças de comportamento em alguns governos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A *primeira fase* do ciclo de vida da norma se refere ao seu surgimento, a partir de uma pressão da elite doméstica para que seus líderes políticos adotem normas que consideram como apropriadas para seus Estados, endossando a adoção de um novo comportamento e sua aplicação na legislação. Posteriormente, estes líderes interagem com outros Estados com vistas a promover o apoio social à norma, aumentando sua legitimidade internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A aceitação geral da norma – que representa a *segunda fase* do ciclo de vida – é importante para produzir o efeito de norma em cascata, onde é alcançada uma ampla aceitação do novo comportamento a ser adotado por parte da comunidade internacional, promovendo uma grande influência da norma a nível internacional, tornando-a mais importante que as políticas domésticas. Assim, o termo *efeito cascata* se refere ao processo de mudança normativa a partir de um ponto de inflexão na concepção dos Estados daquilo que é considerado uma conduta adequada, alterando a dinâmica de seu comportamento (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A partir desse estágio, cada vez mais países passam a adotar normas sem que haja necessidade de pressão de grupos internos, agindo por meio da lógica da adequação. Além disso, Organizações Internacionais, como a ONU, conseguem obter vantagens para influenciar Estados, principalmente os em desenvolvimento, a aderirem a normas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

De acordo com Finnemore e Sikkink (1998), uma das ferramentas primordiais para que o efeito cascata exista é a socialização entre os Estados, pois presume-se que o reconhecimento da identidade de um Estado como membro da sociedade internacional se dá por meio de seu comportamento, e por serem passíveis de racionalidade, os países buscam manter boa reputação e alta credibilidade para que seja possível atingir interesses domésticos por meio das ações em âmbito internacional. A *terceira fase* do ciclo de vida das normas se refere ao momento em que os Estados internalizam a norma internacional em suas legislações nacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Rittberger (2004) salienta duas lógicas de ação que orientam o comportamento dos Estados em suas interações internacionais: a *lógica das consequências* e a *lógica da adequação*. Para explicar a lógica das consequências, o autor retoma a ideia de Estados racionais que agem buscando alcançar seus interesses onde o comportamento resulta de cálculos sobre custos e benefícios. Na lógica das consequências, March e Olsen (1989) argumentam que o comportamento dos Estados é guiado por preferências e expectativas sobre as consequências das ações, refletindo a tentativa de fazer com que os resultados satisfaçam seus desejos. Neste sentido, esta lógica se baseia na relação entre o comportamento do ator e a expectativa dos resultados.

Em contrapartida, a lógica da adequação busca explicar o comportamento dos Estados baseando sua análise na maneira com que os impactos sociais afetam os atores, ou seja, a mudança de comportamento através da socialização com outros Estados na arena internacional, que resulta em um compartilhamento de ideias e percepções, além de um padrão comportamental. Logo, os Estados têm seu comportamento afetado por valores compartilhados na arena internacional, ainda que de maneira intersubjetiva (MARCH; OLSEN, 1989).

March e Olsen (1989) apontam a lógica da adequação como ações tomadas a partir de comportamentos apropriados, organizados por instituições. Em outras palavras, os Estados

tentam cumprir as obrigações normativas para construir sua identidade de acordo com uma comunidade política, seguindo regras entendidas como naturais. A lógica da adequação se baseia na relação entre o comportamento e a concepção que um Estado tem de sua identidade dentro de um papel social, pois nesta perspectiva as ações envolvem o cumprimento de obrigações.

Finnemore e Sikkink (1998) enfatizam a importância de compreender a inserção dos Estados no contexto normativo a partir da interação entre ambas as lógicas, que não são necessariamente restritivas umas às outras. Em outras palavras, os Estados podem apresentar comportamentos guiados tanto pela lógica das consequências quanto pela lógica da adequação, de maneira complementar. Sendo assim, os Estados podem internalizar normas internacionais guiados pela lógica da adequação, contudo orientar suas ações através da lógica das consequências.

A teoria construtivista aplicada à análise de política externa busca identificar o comportamento do Estado como resultado de uma interação de nível sistêmico e doméstico, avaliando que o país não age em conformidade apenas com o auto interesse, mas busca corresponder às expectativas de comportamento baseadas em valores compartilhados na arena internacional.

Nesse sentido, para analisar o comportamento do governo brasileiro no combate ao tráfico internacional de pessoas, é coerente observar as ações por meio da interação de ambas as lógicas (da adequação e das consequências), uma vez que o governo adere à norma internacional para o combate ao tráfico de pessoas, pois entende ser o comportamento adequado – tendo em vista a socialização de valores na esfera internacional –, contudo ao fazê-lo busca alcançar ganhos, movendo-se também pela lógica das consequências. Sendo assim, este artigo enfatiza a terceira fase do ciclo de vida das normas, ou seja, a internalização da norma internacional por parte do Estado brasileiro.

3 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Alves (2008) destaca que a relação do Brasil com os direitos humanos se manifestou de maneira gradual durante diferentes fases. Segundo o autor, antes da criação da DUDH, o país apoiou projetos como a criação da Comissão “nuclear” de Direitos Humanos incentivando o estabelecimento de um único Pacto que abordasse direitos econômicos, sociais, civis e políticos e que conferissem ao instrumento caráter jurídico vinculante.

Poucos anos após a criação da DUDH, o Brasil assinou um dos primeiros tratados internacionais de repressão ao tráfico de pessoas e ao lenocínio, a partir de uma Convenção realizada em Nova Iorque em 21 de março de 1950, reprimindo tanto a prostituição quanto o tráfico de pessoas, que se mostravam incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana (BRASIL, 1959). Todavia esta Convenção e seus respectivos protocolos criminalizavam os atos associados à prostituição, tratando o tráfico de pessoas como um reflexo da prostituição, sem cercear um gênero específico e sem garantir às vítimas proteção social adequada (CAMPOS, 2007).

No cenário nacional, os direitos humanos foram se desenvolvendo na medida em que o país adotava posturas democráticas, como a luta contra o nazismo durante a Segunda Guerra Mundial e a participação na criação das Nações Unidas, demonstrando uma linha progressista da política brasileira. Contudo, após o golpe militar em 1964, que deu início à ditadura no país, a noção de direitos humanos foi preterida, conectando-se apenas com as ideias de anticomu-

nismo (ALVES, 2008).

Apesar da DUDH apresentar um caráter universal, ela demanda que os Estados absorvam componentes democráticos, principalmente através da transparência na formulação de políticas públicas. No entanto, o primeiro contato do Brasil com o regime de direitos humanos ocorreu no ano de 1977 durante o governo militar, com a eleição do país para a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas – CDH. A eleição para membro da CDH concedeu ao Brasil posição privilegiada perante os vizinhos latino-americanos e demonstrou que as eleições dos países para a participação na CDH não dependiam de seu desempenho interno com os direitos humanos, tendo em vista a imagem negativa na área durante a ditadura militar (ALVES, 1994).

É importante ressaltar ainda que a participação do Brasil na Comissão era tratada por motivações defensivas, principalmente após a chegada de Jimmy Carter (1977-1981) à presidência dos EUA, devido ao seu caráter de defesa dos direitos humanos e sua pressão constante sobre os países latino-americanos (ALVES, 1994). Sendo assim, neste período, o país agiu conforme a lógica das consequências, uma vez que buscou se inserir nos padrões internacionais a fim de manter sua posição de alinhamento aos Estados Unidos e não porque houve uma mudança na mentalidade do governo em relação à proteção e à garantia de direitos humanos.

Segundo Alves (2008), o relacionamento do Brasil com os direitos humanos pode ser classificado em quatro importantes momentos: (1) o período conservador, ocorrido entre 1978 e 1984; (2) o de transição, entre 1985 e 1989; (3) o de adesão, entre 1990 e 1994; e (4) o de valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos, de 1995 em diante.

O período conservador (1978-1984) é definido como os anos em que o Brasil buscou reconfigurar sua imagem, tendo em vista sua reputação ruim no sistema internacional, adquirida pelas denúncias de violações aos direitos humanos durante o regime militar (ALVES, 2008). Segundo Campos (2007), foi durante o regime militar que a comunidade internacional elaborou um tratado que impunha aos Estados o engajamento em medidas legislativas para conter a exploração sexual de mulheres: a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). O Brasil participou da Convenção em Nova Iorque, aprovando o tratado internacional por meio do Decreto nº 89.160 em 1984 (BRASIL, 2002). Sendo assim, os primeiros contatos do país com o regime de direitos humanos durante a ditadura militar abriram espaço para o tratamento de temas como o direito das mulheres e o tráfico de pessoas, ainda que de maneira tímida.

O período de transição é abordado por Alves (2008) como o momento vivido no Brasil durante o governo de José Sarney (1985-1990), o primeiro chefe de Estado de governo civil após anos de ditadura militar. Esta fase deu ênfase à intenção brasileira em reconfigurar a imagem do país no sistema internacional por meio da utilização de discursos de defesa dos direitos humanos, repudiando violações, principalmente referentes à tortura, demonstrando uma mudança de postura do país a partir da adesão de tratados de direitos humanos durante o período. Sarney declarou a DUDH como “o documento mais importante da história contemporânea” (ALVES, 2008, p.191) e aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PDCP), englobando no conceito de trabalho forçado a escravidão sexual, sendo este um dos principais fins do tráfico de pessoas (CAMPOS, 2007).

Este período é caracterizado por Fonseca Jr (1998) como “autonomia pela participação”,

que significa a busca do governo brasileiro por se inserir de forma ativa nas relações internacionais, aderindo aos regimes e participando ativamente das organizações internacionais como forma de resgatar suas credenciais e angariar credibilidade após o fim do regime militar e da Guerra Fria. Assim, neste período as delegações brasileiras buscavam mais do que influenciar questões de direitos humanos em outros países e adotar mecanismos de controle, mas contribuir com a esfera normativa da construção do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, elaborando regras internacionais (ALVES, 1994).

Apesar de muitas das iniciativas de direitos humanos terem sido implementadas durante o governo Sarney (1985-1990), elas só foram aprovadas pelo Congresso Nacional durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), que apresentou uma postura mais assertiva perante a atuação do Brasil na CDH (ALVES, 1994), representando o período de adesão ao sistema. Nessa época, o país tomou parte da maioria das normas internacionais de direitos humanos consideradas importantes e que tinham emergido e ganhado força na comunidade internacional, no processo denominado efeito cascata (apresentado na seção anterior). Ademais, o governo deu início a iniciativas de cooperação com mecanismos multilaterais de monitoramento das Nações Unidas, através de esforços para responder denúncias de violações no Brasil, convidando relatores para visitarem o país e realizarem entrevistas com ONGs a respeito das condições de direitos humanos encontradas em território nacional. Estabeleceu-se, desta forma, um aumento na transparência do tratamento destes temas (ALVES, 2008).

Itamar Franco (1992-1994) assumiu o governo e assegurou a participação do país na Conferência de Viena (1993). A atuação do país nesta Conferência foi responsável pela aprovação da Declaração e Programa de Ação de Viena e foi fundamental para que a comunidade internacional desse um largo passo em direção à criação de uma norma internacional que criminalizasse o tráfico internacional de pessoas. O documento reconheceu o tráfico internacional de pessoas e as formas de abuso e exploração sexual como incompatíveis com a dignidade da pessoa humana e promoveu uma conscientização nos Estados para a adoção de medidas para o enfrentamento ao crime (CAMPOS, 2007).

Alves (2008) expõe que foi ao longo do governo Itamar (1992-1994) que o país passou a apresentar relatórios periódicos ao Comitê dos Direitos Humanos, demonstrando a situação do cumprimento dos tratados aderidos até então, principalmente do PIDESC e PDCP. Com isto, o governo foi cada vez mais se comprometendo com a adesão a normas internacionais de direitos humanos, assim como com os mecanismos de controle das Nações Unidas, cumprindo as obrigações normativas compartilhadas pela comunidade internacional, considerando o padrão de comportamento adequado. Sendo assim, pode-se observar que o país passou a se guiar pela lógica da adequação, tendo em vista a sua mudança de comportamento, percebida através das ações projetadas em âmbito internacional.

Seguido ao período de adesão, Alves (2008) analisa o período de valorização do sistema, discorrendo a respeito do momento vivido pelo país no qual já havia sido incorporada a maior parte dos instrumentos normativos das Nações Unidas, caracterizando-se como uma fase única de promoção e proteção dos direitos humanos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC – (1995-2002), o país atuou de maneira mais intensa em órgãos de implementação e controle de normas internacionais, e grande parte dos tratados internacionais já haviam sido aderidos, sobretudo os de proteção e garantia dos direitos humanos. FHC (1995-2002) lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos, que promovia o “tratamento abrangente aos direitos humanos no país” (ALVES,

2008, p.197), e deu continuidade aos informes de relatórios periódicos enviados ao Comitê dos Direitos Humanos, que passaram a ser elaborados também pela sociedade civil. Foram tomadas iniciativas a respeito do direito das mulheres, com a criação do Comitê sobre o Avanço da Mulher e os Relatores para a Violência contra a Mulher, acolhendo queixas de violações. Ainda a respeito das iniciativas, progressos foram alcançados com a adesão à Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) em âmbito regional, instituindo ao Estado brasileiro o dever de adotar medidas para erradicar a violência contra a mulher, incluindo o tráfico (CAMPOS, 2007).

O papel do Brasil na defesa e na promoção dos direitos humanos se intensificou ao longo dos anos através de atividades desenvolvidas nas Nações Unidas, na Corte Interamericana de Direitos Humanos e no Tribunal Penal Internacional. Sendo assim, o país conseguiu adquirir uma imagem positiva no sistema internacional e participar mais ativamente da construção da atual ordem mundial (ALVES, 2008).

Apesar da emergência de uma norma internacional para o combate ao tráfico de pessoas ter ocorrido no ano 2000, houve um processo de evolução, no qual a norma foi adaptada a partir de outras, tendo como principal esboço a Convenção e o Protocolo para a Repressão de Pessoas do Lenocínio em 1950 (CAIONI; TESSMANN, s/a). Nesse contexto, o Protocolo de Palermo (2000) surgiu no direito internacional a partir da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional realizada no ano de 2000, referindo-se “não só a exploração sexual, mas também ao trabalho, ou remoção de órgãos. Este protocolo não ficou focado em apenas um tipo de trabalho escravo, mas sim, dispôs sobre os diversos tipos de tráficos existentes” (CAIONI; TESSMANN, s/a, p.10). Em outras palavras, o Protocolo buscou criminalizar o tráfico englobando suas variações, sobretudo às práticas derivadas de exploração sexual. Entretanto, a aplicação das punições é atribuída de maneira voluntária aos países signatários, sendo de propriedade exclusiva de cada Estado Parte (CAIONI; TESSMANN, s/a).

Em suma, pode-se observar que a promoção dos direitos humanos evoluiu de maneira gradual no país, de formas diferentes no período autoritário, de redemocratização e na Nova República. Considerando o tratamento do tema no governo Lula da Silva, a próxima seção analisa o comprometimento do governo com os direitos humanos, focando no estudo de caso da internalização do Protocolo de Palermo.

4 A INTERNALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO GOVERNO LULA

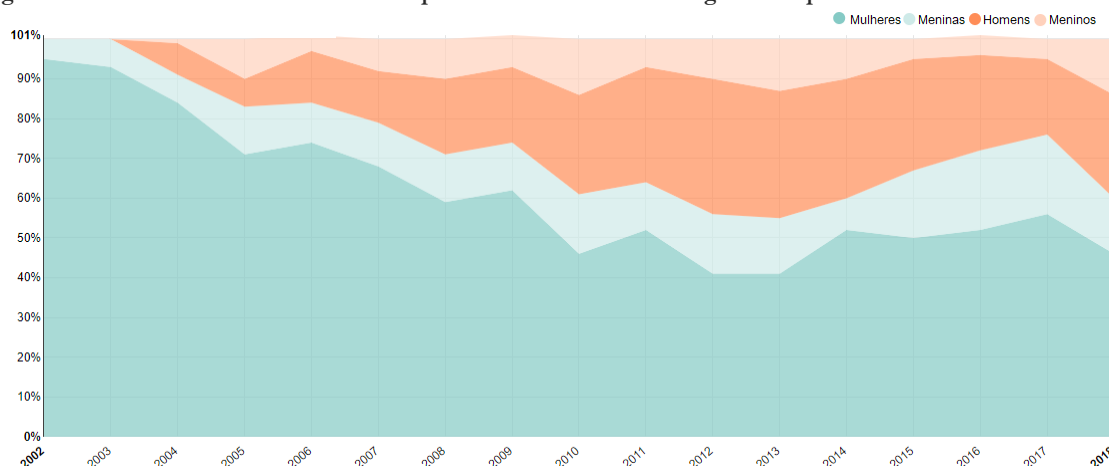
Braga e Silva (2014) apontam que a partir do processo de redemocratização no Brasil e a elaboração da Constituição de 1988, que garantiu princípios democráticos no país, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos foi fundada a fim de elaborar e implementar políticas públicas para promover os direitos humanos. Apesar de ter sido transformada em órgão essencial da Presidência durante o governo Lula da Silva (2003-2010), a Secretaria adquiriu papel importante ao buscar combater violações aos direitos humanos bem como o enfrentamento ao trabalho escravo e o abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, que se assemelhavam aos princípios contidos no Protocolo de Palermo (2000), mas que não eram de cunho preferencialmente de tráfico de pessoas.

Segundo Gehring (2012), o crime organizado transnacional tornou-se a segunda mais im-

portante atividade comercial do mundo, a partir do levantamento de dados organizados pela UNODC. A Convenção que deu origem ao Protocolo de Palermo (2000) relativo ao tráfico de pessoas gerou um consenso na comunidade internacional a respeito da situação do tráfico e sugeriu um tratamento comum no combate a estas questões (CAMPOS, 2007). Ou seja, segundo a concepção construtivista abordada por Rittberger (2004), a socialização de valores entre os atores na arena internacional admitiu uma postura conjunta entre eles, pressupondo a criação de uma norma que conferisse à comunidade internacional a ideia de que seria adequado aderir a esta.

Conforme apresentado na Figura 2, é possível vislumbrar o gênero feminino como predominante entre as vítimas do tráfico de pessoas ao longo dos anos 2000. Além disso, apesar da definição que se encontra no Protocolo de Palermo englobar diferentes significados de tráfico, os fins de exploração sexual e trabalho escravo também aparecem em predominância (UNODC, 2018).

Figura 2 – Gênero das vítimas de tráfico de pessoas identificadas ao longo do tempo

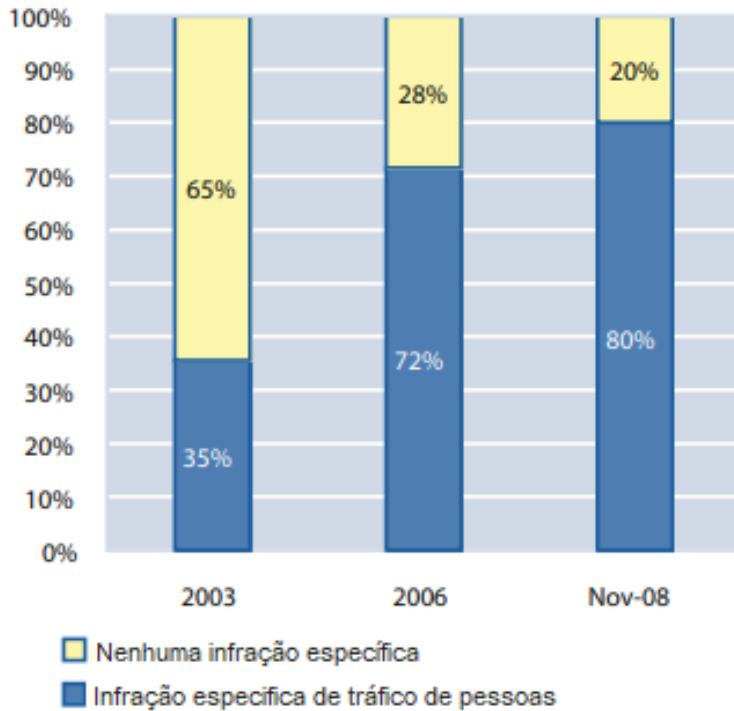


Fonte: Counter Trafficking Data Collaborative (2018, s/p).

O surgimento de uma norma internacional específica para o combate ao tráfico de pessoas a partir da Convenção de Palermo (2000) e os protocolos derivados da mesma foram considerados as principais iniciativas para o combate ao crime, sugerindo “medidas de controle e fiscalização, com artigos relativos à proteção e assistência às vítimas” (CAMPOS, 2007, p.42), que devem ser adotadas a partir da legislação interna de cada Estado Parte, de maneira independente.

O amplo aceite de uma norma por parte da comunidade internacional, descrito por Finne-more e Sikkink (1998) como a segunda etapa do ciclo de vida das normas, sugere que a norma torna-se tão influente a ponto de ser mais importante que as próprias políticas nacionais dos Estados, explicando mudanças legislativas que confirmam conformidade à norma após a sua internalização. Sendo assim, os Estados que ratificaram o Protocolo de Palermo (2000) conseguiram obter a partir do documento internacional diretrizes para repreender o tráfico de pessoas. Contudo, as medidas adotadas em âmbito nacional dizem respeito às especificidades de cada país (CAMPOS, 2007). Neste sentido, como pode ser observado na Figura 3, o número de países que aderiu ao Protocolo de Palermo e introduziu infrações adicionais em suas legislações nacionais foi crescente ao longo dos anos 2000.

Figura 3 - Percentagem de países que introduziram infrações específicas do Protocolo de Palermo na sua legislação



Fonte: UNODC (2009, p.8).

Admitindo a correlação entre crime organizado transnacional e tráfico internacional de pessoas, o Brasil ratificou o Protocolo de Palermo em âmbito internacional e internalizou a norma em território nacional por meio do Decreto 5.015 de 12 de março de 2004, buscando combater o crime através da incorporação de medidas internas, colaborando para a cooperação internacional em função do combate ao crime (MRE, 2010). Esta internalização, abordada por Finemore e Sikkink (1998) como a terceira etapa do ciclo de vida das normas, ocorreu durante o governo Lula da Silva (2003-2010). Neste período, o governo buscou se comprometer com o tratamento do Protocolo principalmente por meio de medidas legislativas, promovendo reformas no Código Penal brasileiro estipulando novas leis para a abordagem do crime e por meio da formulação de políticas públicas de combate ao ilícito.

O 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal (2010) proporcionou a elaboração do Panorama de Ação Governamental, documento que aborda temas em destaque na agenda de segurança do país, discorrendo a respeito da situação de enfrentamento a crimes que vem ameaçando a segurança estatal, como o caso do tráfico de pessoas. O documento evidencia as políticas públicas criadas durante o governo Lula da Silva para combater o tráfico de pessoas em território nacional, demonstrando as dificuldades encontradas, os problemas e as propostas para melhorar a eficácia da legislação. A partir da elaboração deste documento, foram propostas políticas governamentais para articular ações a fim de avançar no enfrentamento ao tráfico de pessoas (MRE, 2010).

Segundo o Panorama da Ação Governamental para a Prevenção do Crime e Justiça Criminal (2010), o combate ao tráfico de pessoas sugere o comprometimento da comunidade internacional com atividades de cooperação. Em âmbito nacional, o Brasil sob administração de Lula da Silva, buscou enfrentar o tráfico de pessoas através de uma perspectiva transversal, ou

seja, contando com a atuação de diversos órgãos do governo em diferentes segmentos, além da divulgação do crime através do incentivo de campanhas de conscientização, estimulando a participação da sociedade civil e de organizações sociais, contribuindo para a identificação de um perfil de vítima e dos locais de maior ocorrência do crime (MRE, 2010).

Além disso, neste período o governo entendia que a postura multilateral adotada pelo país junto à atuação ativa em fóruns internacionais eram importantes para promover a cooperação internacional para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, por meio da troca de experiências entre os diferentes países (MRE, 2010).

O Panorama de Ação Governamental (2010) enfatizou os esforços realizados pelo governo brasileiro na construção e implementação de políticas públicas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP (2010). O Plano, considerado a mais importante ação governamental no tratamento do tema, surgiu a partir da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2006), lançada por meio do Decreto nº 5.948/2006, que conforme estipulado em seu artigo 1º, possui o intuito de estabelecer vetores de ação para prevenir o tráfico de pessoas em território nacional, assim como determinar métodos de atendimento às vítimas (BRASIL, 2006). Segundo o MRE (2010, p.71), tal política “contribuiu para a preparação do Plano Nacional estabelecendo princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas”.

Esta política, criada após a ratificação do Brasil ao Protocolo de Palermo (2000), reuniu em seu texto legislativo uma série de medidas para controlar a prática do crime, conferindo legitimidade ao fortalecimento do monitoramento do governo em regiões de fronteiras, como portos, aeroportos, rodovias, e outros locais que forneçam caráter de mobilidade aos indivíduos. Em associação, estimulou a criação de políticas públicas que tiveram que ser integradas à legislação, principalmente na área de saúde, educação e assistência social. O Decreto dispõe em seu artigo 5 §2º “o apoio e a realização de campanhas socioeducativas e de conscientização nos âmbitos internacional, nacional, regional e local, considerando as diferentes realidades e linguagens” (BRASIL, 2006, s/p).

Conforme mencionado por Finnemore e Sikkink (1998), o ciclo de vida das normas pressupõe que as normas internacionais são internalizadas por meio de influências transnacionais. Dessa forma, o governo brasileiro promoveu junto às Organizações Não-Governamentais (ONGs) como a Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres e a Organização Internacional do Trabalho, o engajamento em campanhas de conscientização, elaborando revistas e cartilhas que funcionassem como um manual para o tráfico de pessoas, com a função de conscientizar a sociedade sobre o crime (MRE, 2010).

Uma vez que a Constituição Brasileira assegura que o país deve cumprir com as orientações de acordos internacionais ratificados, em março de 2005 o país promoveu alterações no Código Penal brasileiro, prevendo no artigo 231-A a pena de três a oito anos de multa e prisão como punição a pessoas que promovem o tráfico (OIT, 2006).

Como método de controle do Plano Nacional, o governo dispôs de um Grupo de Trabalho para examinar projetos de lei que compõem o Código Penal brasileiro, a fim de propor avanços no combate ao tráfico de pessoas. Este Grupo ficou encarregado de apresentar relatórios ao Presidente da República relatando a situação encontrada no que diz respeito ao tema, e atualmente é conhecido como Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (MRE, 2010).

O governo Lula orientou ainda a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007), que fundamentado nos princípios contidos na DUDH, articulou políticas de segurança com ações sociais. O PRONASCI reforçou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2010), desenvolvendo iniciativas para o combate ao tráfico, como a capacitação de agentes especializados capazes de monitorar o ilícito, além da criação de um sistema integrado de enfrentamento ao crime (MRE, 2010). A cooperação do PRONASCI com a Política Nacional possibilitou a implantação de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em seis Estados brasileiros (Acre, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) e postos avançados em dois aeroportos (Belém do Pará e Guarulhos).

A Política Nacional (2006) em seu art. 4 §8º fomenta o incentivo à realização de pesquisas. Sendo assim, a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual – PESTRAF – organizou uma base de dados a partir do levantamento da situação do Brasil, realizando entrevistas com vítimas do tráfico de pessoas, mapeando rotas nacionais e internacionais para o ilícito, auxiliando no maior monitoramento das mesmas por parte da polícia. Além disso, a OIT divulgou em sua cartilha métodos para encontrar provas incriminatórias em situações de tráfico, auxiliando no processo da polícia e funcionando como um guia de comportamento a ser seguido (OIT, 2006).

Uma vez que a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas estabeleceu diretrizes para o enfrentamento ao crime, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) se mostrou como um manual estratégico para o combate ao ilícito, reunindo metas mais incisivas a serem alcançadas. O PNETP promoveu ações nas áreas de justiça, segurança pública, consular, jurídica, de educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura. Em associação com o Ministério da Justiça, estabeleceu vias de comunicação entre policiais, promotores, juízes e demais representantes da sociedade civil, possibilitando uma ampla rede de instituições no enfrentamento deste crime (MRE, 2010).

O Plano conferiu estímulo a campanhas publicitárias de conscientização do tráfico de pessoas, que usufruíram de comerciais televisivos e mídias sociais com alto alcance para abranger um grande público. Além disso, o PNETP desenvolveu parcerias com universidades brasileiras, criando cursos na esfera da segurança pública para capacitar profissionais no tratamento de temas relacionados ao tráfico de pessoas, através da criação do Programa Nacional de Capacitação. Neste sentido, foram realizadas parcerias com a Universidade de Brasília e seminários informativos sobre o tema (MRE, 2010).

Uma das metas do PNETP foi aumentar a responsabilidade da Polícia Federal em desenvolver ações para conscientizar os agentes da corporação a partir de treinamentos específicos e da realização de seminários, visando conduzir investigações de tráfico de pessoas de maneira mais efetiva. Além disso, a Polícia Federal iniciou uma proposta para a criação de uma unidade específica para o combate ao tráfico de pessoas e para a instalação de novos postos de atendimento os aeroportos.

Foram adaptados também os Consulados e Embaixadas brasileiras no exterior, fornecendo a assistência necessária para as vítimas de tráfico de pessoas de cidadania brasileira fora do território nacional. Também foi criado o Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de exploração, desenvolvendo metodologias para o atendimento psicológico às vítimas e assistência jurídica, auxiliando na superação de traumas favorecendo

o retorno às atividades cotidianas (MRE, 2010).

Tendo em vista a importância dada à cooperação internacional, o governo brasileiro criou parcerias com Portugal e Bélgica, visando promover ações conjuntas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, principalmente no que diz respeito à assistência das vítimas. A questão foi aprofundada também no Mercosul, a partir do compartilhamento de ideias a respeito de ações para o combate ao ilícito (MRE, 2010).

Ao analisar o quadro legislativo nacional e o comprometimento do governo com a internacionalização do Protocolo de Palermo, podem ser observadas alterações a partir da inclusão de leis que oferecem conformidade com as diretrizes estabelecidas no Protocolo, como a Lei nº 12.015/2009, que

ampliou a tipificação das formas e melhor definiu o crime de tráfico de pessoas, com fins de exploração sexual, tanto no âmbito interno quanto externo. Ampliou, ainda, as penas anteriormente previstas para o referido ilícito e suas vertentes, como forma de desestimular a prática e a reincidência (MRE, 2010, p.70).

O Protocolo de Palermo (2000) não pressupõe força vinculante para a aplicação de punições, todavia as Leis nº 9.034/1996 e nº 9.807/1999 que, respectivamente, “dispõe de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas” e “estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas” (MRE, 2010, p.68), funcionam como complemento ao Protocolo.

Conforme aborda Campos (2007), não há muito progresso no combate ao crime em apenas ratificar o Protocolo sem tomar medidas internas adequadas. Contudo, embora implementadas medidas para o combate ao tráfico de pessoas, o Protocolo de Ação Governamental (2010) ressaltou que a legislação brasileira se mostrava, no ano de 2010, incompleta e incapaz de combater o crime, pois não estava perfeitamente adequada aos termos do Protocolo. Sendo assim, o governo Lula da Silva conseguiu alcançar progresso no combate ao ilícito, promovendo a importância do tema em território nacional. Entretanto, ainda assim, ao fim de seu governo, a legislação nacional não estava totalmente enquadrada nos termos do Protocolo.

Ao aplicar o modelo proposto por Finnemore e Sikkink (1998) ao estudo de caso da internalização do Protocolo pelo Brasil, observa-se no Quadro 1 que durante a primeira fase do Ciclo de Vida das Normas, a emergência da norma ocorreu em âmbito internacional, em decorrência da necessidade de evolução de outras normas para abranger a dimensão do tráfico de pessoas, estimulada por demandas sociais. Já na segunda fase, a norma alcançou um amplo aceite da comunidade internacional através da organização da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e da criação do Protocolo de Palermo (2000). Por fim, na última fase houve a internalização da norma pelo governo brasileiro, por meio da lógica da adequação e da implementação de políticas públicas para combater o tráfico de pessoas em território nacional.

Quadro 1 – Ciclo de Vida das Normas aplicado à internalização do Protocolo de Palermo pelo Brasil

Emergência da norma	"Efeito cascata"	Internalização
<ul style="list-style-type: none"> - Tratado Internacional de Repressão ao Tráfico de Pessoas e Lenocídio (1950) - Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1978) - Cúpula de Cartagena (1990) - Conferência de Viena (1993) - Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a violência contra a Mulher (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (2000) - Protocolo de Palermo (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 5.015/2004: Internalização do Protocolo de Palermo na Legislação Nacional - Decreto nº 5.948/06 : Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2006) - Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2010) - Código Penal artigo 231-A
1ª fase	Ponto de inflexão	2ª fase
		3ª fase

Fonte: Elaboração própria

5 CONCLUSÃO

A ascensão de novos temas na agenda internacional e a preocupação da comunidade com problemas derivados da segurança nacional levantaram como problema mundial o tráfico de pessoas, um crime transnacional que preocupa os Estados devido as graves violações aos direitos humanos das vítimas, além da proporção que ganhou com os avanços da globalização. Neste sentido, a comunidade internacional elaborou uma norma na tentativa de combater o ilícito: o Protocolo de Palermo (2000).

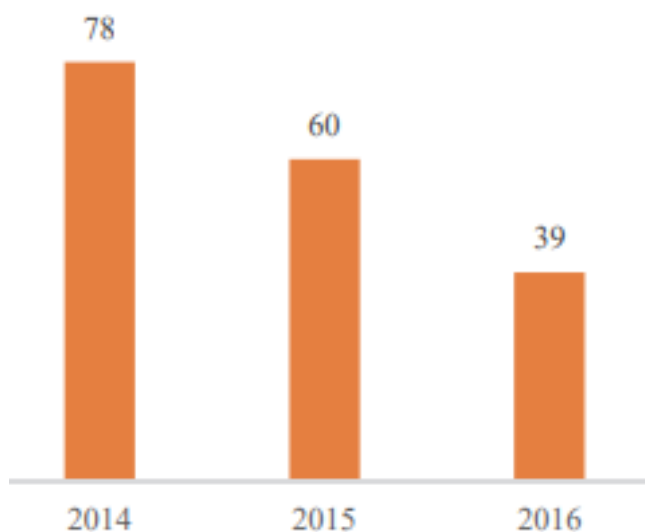
Este artigo analisou a adesão ao Protocolo de Palermo durante a administração de Lula da Silva (2003-2010), investigando a internalização da norma em território nacional após apresentar o cenário dos direitos humanos no Brasil em governos anteriores. A base teórica do Ciclo de Vida das Normas auxiliou a compreensão do surgimento do Protocolo na esfera internacional, assim como o comportamento do governo brasileiro a partir do viés construtivista, demonstrando que a adaptação do governo ao regime de Direitos Humanos ao longo do tempo guiou-se tanto pela lógica da adequação quanto pela lógica das consequências. Entretanto, entende-se que o Estado internalizou o Protocolo de Palermo segundo a lógica da adequação, pois se adaptou à norma internacional acreditando ser o comportamento mais

correto e adequado.

Sendo assim, nesta conclusão confirma-se a hipótese apontada neste artigo de que o governo Lula da Silva (2003-2010) se comprometeu com a internalização do Protocolo de Palermo e adotou medidas nacionais para o combate ao tráfico de pessoas, principalmente por meio do lançamento do primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Entretanto, ao realizar o levantamento sobre os dados do combate ao tráfico de pessoas no governo Lula da Silva (2003-2010) não foram encontrados indicadores que apontassem a eficácia das políticas de prevenção, ou seja, se houve um aumento ou uma diminuição do crime em território nacional, o que demonstra uma falta de gestão e transparência na política para o combate ao ilícito.

Portanto, conclui-se que o governo tomou medidas para combater o crime em território nacional, entretanto não foi possível ter precisão sobre a eficácia destas medidas devido à falta de dados disponíveis sobre o tema. Apesar disto, os dados referentes ao período entre 2014 a 2016 (Figura 4) publicados pela UNODC (2018), apontam para um progresso na diminuição de vítimas do tráfico de pessoas, uma vez que foi dada continuidade à política de combate ao crime durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Não obstante, os números referem-se ao tráfico de pessoas de uma maneira generalizada, tratando o tema de forma abrangente e sem especificar os casos por grupos e gênero. Levando em consideração que existe uma predominância de vítimas do gênero feminino, o tratamento do tema deveria apresentar dados mais específicos a respeito do tráfico de mulheres.

Figura 4 - Número de casos de tráfico de pessoas entre 2014-2016



Fonte: UNODC (2018, s/p).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) deu seguimento à política de combate ao tráfico de pessoas através da promulgação da Lei nº 13.344/2006 e do segundo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), com a disponibilização de um relatório de avaliação da implementação do mesmo (UNODC, 2018, s/p). Em julho de 2018, durante a administração de Michel Temer (2016-2018), foi elaborado o terceiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) por meio do Decreto nº 9.440/2018, descrevendo ações para serem alcançadas pelo governo Federal para o combate ao ilícito durante os

quatro anos seguintes. Já a administração de Jair Bolsonaro (2019-2020), até o atual o momento, não promoveu nenhuma medida legislativa para combater o tráfico de pessoas, nem em âmbito nacional, nem internacional. Portanto, o tratamento do tema atualmente se mantém em conformidade com as medidas tomadas durante os governos anteriores, estando sob monitoramento do 3º PNETP.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto. **Direitos Humanos e o Papel do Brasil**. O Brasil e a ONU de Ministério das Relações Exteriores. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2008. p. 183-205.
- ALVES, José Augusto. **Os Direitos Humanos como Tema Global**. 1. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1994.
- BRAGA, Pablo Saturnino; SILVA, Danielle da Costa. Revisando a Política Externa de Direitos Humanos: Uma Análise Conceitual e Empírica a partir do Governo Lula. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 3, n. 6, p. 169-203, dez./2014.
- BRASIL. **Decreto nº 5.017, de 12/03/2004. 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**. Brasília, DF, mar 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13/09/2002. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Brasília, DF, set 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 46.981, de 8/10/1959. Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio**. Brasília, DF, out 1959. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvRepTrafPessLenoc.html>. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12/03/2004. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. Brasília, DF, mar 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 5.948, de 26/10/2006. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF, out 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 6/07/1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF, jul 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 592, DE 6/07/1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Brasília, DF, jul 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 9.440, de 3/07/2018. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Brasília, DF, jul 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9440.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.015, de 7/08/2009**. Brasília, DF, agosto 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm. Acesso em: 23

jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.344, de 6/10/2016**. Brasília, DF, out 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos. **Publicado o 3º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/julho/publicado-o-3o-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da Ação Governamental. Prevenção do Crime e Justiça Criminal: Os Desafios Globais e a Dinâmica do Seu Enfrentamento**. Brasília: FUNAG, 2010.

CAIONI, Rafaela; TESSMAN, Dakari. Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil, Após o Protocolo de Palermo. **Revista Judicare**, s/a.

CAMPOS, Barbara Cardoso. O Tráfico de Pessoas à Luz da Normativa Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, n. 7, p. 37-51, 2007.

FINNEMORE, Martha. SIKKINK, Kathryn. **International norm dynamics and political change**. International Organization, v. 52, n. 4, p.887-917, 1998.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GEHRING, Marcos Roberto. O Brasil no Contexto dos Acordos e Políticas Internacionais para o Combate às Drogas: Das origens à atualidade. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, São Paulo, n. 10, 2012.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. 10. ed. Nova Iorque: The FreePress, 1989. Disponível em: <http://polisci2.ucsd.edu/foundation/documents/09March1989.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Convención de las Naciones Unidas contra La Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos**. Nova Iorque, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças**. Nova Iorque, 2003. Disponível em: <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/OIT-Protocolo-de-Palermo.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES. **Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey**. v.43, 1. ed. Geneva, 2005. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_survey.pdf. Acesso em 23 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual**. 2. ed. Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direi->

tos/novosdireitos/traficoseres/trafico_pessoas_fins_exploracao_sexual.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

PESTRAF. **Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual no Brasil**. Brasil, 2002. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/2003pestraf.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

RITTBERGER, Volker. **Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories**. n.46, Tübingen: Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, 2004.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons 2009**. United Nations Publication. Nova Iorque, 2009. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons 2016**. United Nations Publication. Nova Iorque, v. 6, n. 16, 2016. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.

UNODC. **Global Report on Trafficking in Persons 2018**. United Nations Publication. Nova Iorque, v. 2, n. 19, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf. Acesso em: 23 jun. 2019.