

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

**A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no sistema de Justiça Federal**

**The criminal prosecution of international trafficking in human beings in the federal justice system**

Luciano Ferreira Dornelas

Bruno Amaral Machado

# Sumário

<b>A NATUREZA ECONÔMICA DO DIREITO E DOS TRIBUNAIS</b> .....	13
Ivo Teixeira Gico Junior	
<b>DAS CONDIÇÕES (OU CONTRAPARTIDAS) QUE O PODER CONCEDENTE PODE EXIGIR PARA A REALIZAÇÃO DA CHAMADA “PRORROGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO” DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO</b> .....	41
Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
<b>PACTO FEDERATIVO E A INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: O INCREMENTO DA VIOLÊNCIA E DA SELETIVIDADE PUNITIVAS</b> .....	62
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Emanuele Dallabrida Mori	
<b>POR QUE EXISTEM VIESES COGNITIVOS NA TOMADA DE DECISÃO JUDICIAL? A CONTRIBUIÇÃO DA PSICOLOGIA E DAS NEUROCIÊNCIAS PARA O DEBATE JURÍDICO</b> .....	84
Ricardo Lins Horta	
<b>A SEGURANÇA JURÍDICA COMO PARÂMETRO LEGAL DAS DECISÕES ESTATAIS</b> .....	124
Cintia Barudi Lopes e Simone Tomaz	
<b>SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA (SAS). EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y, DESAFÍOS EN MÉXICO</b> .....	140
Martha Luisa Puente Esparza, Miguel Angel Vega Campos e Guadalupe del Carmen Briano Turrent	
<b>LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN COLOMBIA: UNA NUEVA VÍA DE INFORMALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES</b> .....	155
Giraldo Yanitza	
<b>IN DEFENSE OF PRO-CARCERAL ANIMAL LAW: UNDERSTANDING THE DICHOTOMY BETWEEN EMPIRICAL CRIMINOLOGICAL PERTURBATION AND SOCIAL MOVEMENT VALUES AND DEVELOPMENT</b> .....	173
Mary Maerz	
<b>PROFISSIONAIS JURÍDICOS E ACESSIBILIDADE NA JUSTIÇA RESTAURATIVA: ALTERNATIVA REAL OU MECANISMO DE CONTROLE? REFLEXÕES DESDE A EXPERIÊNCIA DE MEDIAÇÃO PENAL NO CHILE....</b>	190
Bianca Baracho	
<b>A PERSECUÇÃO PENAL DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE SERES HUMANOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL</b> .....	212
Luciano Ferreira Dornelas e Bruno Amaral Machado	

<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS PARA INTEGRAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES, DE SANEAMENTO BÁSICO E DE BACIA HIDROGRÁFICA.....</b>	<b>231</b>
Maria Luiza Machado Granziera e Daniela Malheiros Jerez	
<b>A ISENÇÃO DE LICENCIAMENTO E A APROVAÇÃO TÁCITA PREVISTAS NA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA: REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA.....</b>	<b>250</b>
Pedro Niebuhr	
<b>A INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS UNIDOS: O EMPREGO DA CLÁUSULA DE SEGURANÇA, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E PODERES PRESIDENCIAIS DE EMERGÊNCIA.....</b>	<b>274</b>
José Adércio Leite Sampaio	
<b>THE CONSTITUTIONALITY OF THE EARLY PROROGATION OF THE PUBLIC SERVICE CONCESSIONS</b>	<b>295</b>
Odone Sanguiné e Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
<b>ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E PROPORCIONALIDADE: SEMELHANÇAS ESTRUTURAIS, MESMOS PROBLEMAS REAIS?.....</b>	<b>313</b>
Fernando Leal	
<b>“GOVERNO VERSUS JURISDIÇÃO”: APORTES PARA COMPREENSÃO DA CRISE NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS .....</b>	<b>350</b>
Carlos Alberto Simões de Tomaz, Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas	
<b>CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO EN EL CONTEXTO DE PROYECTOS EXTRACTIVOS EN TERRITORIO INDÍGENA ¿REGLA GENERAL Y DERECHO CONSUECUDINARIO INTERNACIONAL? .....</b>	<b>373</b>
Cristóbal Carmona Caldera	
<b>SUÍTE MÚSICO-JURISPRUENCIAL - PEQUENAS CONSIDERAÇÕES HERMENÊUTICAS PARA VIOLINO, VIOLONCELO, PIANO E CONSTITUIÇÃO .....</b>	<b>401</b>
Marcílio Toscano Franca	

# A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no sistema de Justiça Federal\*

## The criminal prosecution of international trafficking in human beings in the federal justice system

Luciano Ferreira Dornelas\*\*

Bruno Amaral Machado\*\*\*

### Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as decisões da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Justiça Federal nos casos de tráfico internacional de pessoas. O estudo tem como ponto de partida a análise do fluxo do Sistema de Justiça Criminal, no Brasil, e utiliza-se das técnicas de pesquisa exploratória descritiva quantitativa e qualitativa de dados. A pesquisa abrange o histórico e a produção de decisões dos atores envolvidos no enfrentamento do tráfico de pessoas no período de 2004 a 2015, contempla as relações interorganizacionais e as premissas decisórias para tomada de suas decisões. O problema que se procura responder: como é implementada a persecução penal nos processos de tráfico internacional de pessoas? A pesquisa orienta-se pela abordagem organizacional da teoria sistêmica e pelas análises de rede e governança para o enfrentamento ao tráfico e conta, também, com entrevistas em profundidade com autoridades federais que atuaram na condução de investigações e processos criminais.

**Palavras-chave:** Análise Organizacional. Fluxo do sistema de justiça. Tráfico de Seres Humanos. Sistema de Justiça Federal.

### Abstract

The article has as its aim to analyze the decisions of the Federal Police, the Federal Public Ministry and the Federal Justice in the cases of international trafficking in persons. The study has as its starting point the analyses of the Criminal Justice System, in Brazil, and utilizes the techniques of the descriptive quantitative and qualitative exploratory research of data. The research encompass the historical and the production of decisions of the players involved in the suppressing of the trafficking in persons in the period from 2004 to 2015, it contemplates the inter-organizational relations and the decision making premises of the decisions. The problem that it tries to answer is: how is the prosecution in criminal proceedings for international trafficking of persons implemented? The research is oriented by the organizational systemic theory approach and by the analyses of the network

\* Recebido em 10/08/2019  
Aprovado em 08/12/2019

\*\* Delegado de Polícia Federal (2003-2019). Professor da Universidade Federal de Goiás (2014-2015). Professor PUC/GO. Professor Uniceub. Doutor em Direito pelo UniCEUB. E-mail: lucianoferreiradornelas@gmail.com

\*\*\* Doutor em Direito (especialidade Sociologia Jurídico-penal) pela Universidade de Barcelona. Pós-doutorado em Sociologia (UnB – John Jay-NY). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Uniceub. E-mail: brunoamachado@hotmail.com

of governance for the suppressing of trafficking and it also includes deep interviews with the federal authority that acted in the conduction of the investigations and criminal processes.

**Keywords:** Organizational Analysis. Flux of the System of Justice. Trafficking in Human Beings. Federal Justice System.

## 1 Introdução

Uma análise exploratória demonstra a lacuna de estudos que se utilizam da técnica de análise de fluxo do sistema de justiça em relação ao tráfico de pessoas no Brasil; estudos preliminares sugerem a ausência de obtenção e tratamento de dados empíricos visando à análise do campo das organizações envolvidas no enfrentamento ao tráfico de pessoas no sistema jurídico brasileiro.

Os estudos anteriores partiram de dados regionalizados e não abrangentes: o I Diagnóstico Sobre o Tráfico de Seres Humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará, feito pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) restringiu-se aos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará<sup>1</sup>; a pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), em convênio com o Escritório Contra Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), com vistas a traçar o perfil socioeconômico das mulheres e transgêneros deportadas ou não admitidas que chegam no Aeroporto de Guarulhos (SP) se cingiu ao Estado de São Paulo<sup>2</sup>. No ano de 2006, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizou pesquisa com registro de observações nos diários de campo dos pesquisadores e 73 entrevistas com deportados e inadmitidos com vistas a apreender dinâmicas vinculadas ao tráfico internacional de pessoas entre brasileiros deportados ou não admitidos em outros países<sup>3</sup>. Em 2009 o relatório global do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) não apresenta novidades, pois se valem de dados da Polícia Federal referidos no relatório de “Atuação do Departamento de Polícia Federal no combate aos crimes violadores dos direitos humanos”<sup>4</sup>.

Nos Estados Unidos, no sítio da *Harvard Kennedy School*, há estudo empírico que indica as causas determinantes do tráfico de pessoas e abrange o período de 1995 a 2010. A pesquisa oferece base inicial para políticas públicas na área<sup>5</sup>. O Departamento de Estado dos Estados Unidos, em relatório sobre o tráfico de pessoas, intitulado *Trafficking in Persons Report, 2016*, divulgado anualmente, situou o Brasil no chamado grupo 2 juntamente à Argentina, República Dominicana, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai, classificados como aqueles que não cumprem seus compromissos de combater o tráfico em sua totalidade, apesar de esforços significativos<sup>6</sup>.

O estudo que apresentamos neste artigo relaciona-se a outros já realizados, a exemplo da pesquisa realizada pelo International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), no ano de 2011, com vistas a analisar o tráfico de seres humanos do Brasil para a União Europeia, especialmente Portugal e Itália, e que trouxe indicadores em relação às vítimas: “baixa escolaridade, expectativas reduzidas de mobilidade social e

<sup>1</sup> COLARES, M. I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: SNJ, 2004

<sup>2</sup> SNJ. Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. 88p

<sup>3</sup> snj; oit. Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

<sup>4</sup> BRASIL. Atuação do Departamento de Polícia Federal no combate aos crimes violadores dos direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, 2016.

<sup>5</sup> CHO, S. Y. Modelling for determinants of human trafficking: an empirical analysis. *Social Inclusion*, Lisbon, Portugal, v. 3, issue 1, p. 2-21, 2015.

<sup>6</sup> EUA. State Government. 2018. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

faixa etária entre 20 e 30 anos”<sup>7</sup>.

O artigo tem como objetivo, a partir de dados empíricos e de técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa, analisar o fluxo de processos de tráfico internacional de pessoas nas Cortes Federais no Brasil. A partir do enfoque organizacional sistêmico, o estudo busca identificar as premissas decisórias de cada uma das organizações envolvidas na persecução penal desse delito. O artigo orienta-se pela pergunta: na modelagem institucional idealizada para o controle penal do tráfico internacional de pessoas no Brasil, como atuam as organizações diretamente envolvidas: Ministério Público Federal, Judiciário e Polícia Federal? O problema supõe a análise empírica da persecução penal do tráfico de pessoas: número de inquéritos e divergências mostradas pelo número de denúncias, tempo entre denúncia e condenação, número de denunciados e condenados, absolvições/condenações mantidas nas instâncias superiores.

A técnica do fluxo do sistema de justiça aqui empregada consiste em observar o Sistema de Justiça Criminal (SJC) a partir das decisões produzidas pelas organizações envolvidas, o que permite identificar incoerências, lacunas e retrabalhos (nocivas) em todas as fases do processamento do inquérito e da ação penal. O diagnóstico dos processos de persecução penal no sistema de justiça criminal federal do Brasil evidencia as divergências dos elementos componentes da caracterização do tráfico de pessoas entre as organizações incumbidas da apuração do crime e suas relações intersistêmicas, fazendo-nos compreender a maneira de abordagem e a seletividade que são dadas pela Polícia, Ministério Público e Judiciário na configuração ou não do crime. Os processos são analisados, nesta pesquisa, com o emprego de metodologia a seguir descrita e sob o enfoque organizacional sistêmico.

## 2 Metodologia e delimitação temporal da pesquisa

A pesquisa utilizou-se de técnicas de pesquisa bibliográfica (documentação indireta), análise de fluxo do sistema de justiça, além de realização de entrevista com Juízes Federais, Procuradores da República e Delegados de Polícia Federal, todos atuantes no Brasil.

A pesquisa foi realizada a partir dos dados fornecidos pelo Ministério Público Federal e por dados fornecidos por cada um dos 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais que compõem a Justiça Federal no Brasil, encarregada, constitucionalmente, de julgar os casos de tráfico de pessoas. Na última fase da pesquisa, houve o deslocamento a cada uma das Seções Judiciárias em que se subdividem os Tribunais Regionais Federais; as Seções Judiciárias escolhidas obedeceram a critérios de forma que fossem contemplados dois fatores: maior número de casos na Seção Judiciária e aspecto espacial, de forma a contemplar ao menos uma Seção Judiciária por região do Brasil, obtendo uma amostragem significativa que contemplasse as diversas regiões (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste); nessa fase a pesquisa envolveu as Seções Judiciárias da Justiça Federal nos Estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará.

Na pesquisa de campo, foram selecionados os processos para maximizar a variação entre as diferentes regiões do país (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte), permitindo a observação do fluxo de justiça em diferentes contextos de implementação. Com isso, foram satisfeitas as exigências metodológicas para análise quantitativa e qualitativa: homogeneidade externa, já que foram analisados inquéritos e processos somente sobre o tráfico internacional de pessoas em seções judiciárias de todas as cinco regiões do país, e também a heterogeneidade interna, já que foram analisados distintos processos dentro de uma mesma seção judiciária.

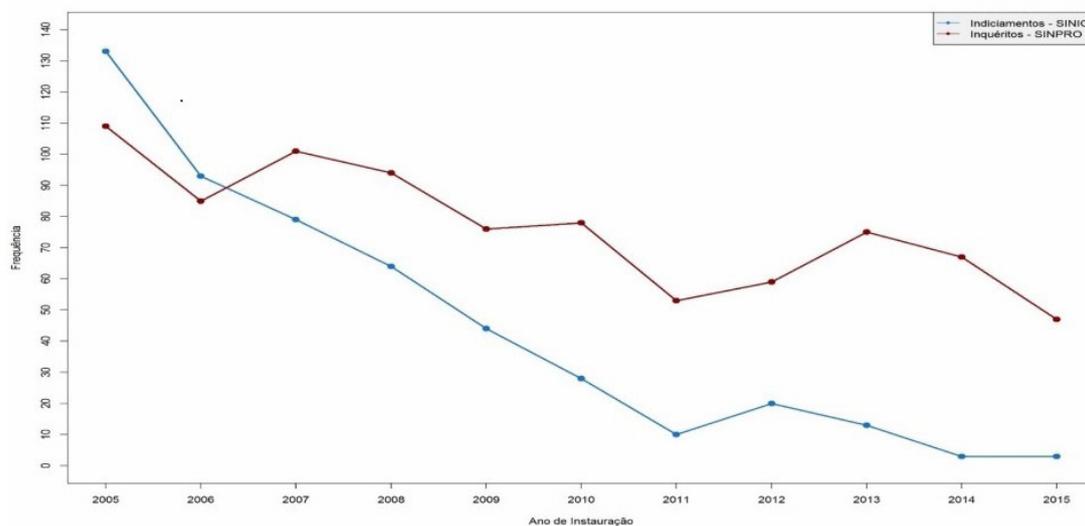
<sup>7</sup> ICMPD. Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal. Brasília Ministério da Justiça, 2011.

As entrevistas foram realizadas de forma escrita e, quando permitido pelas autoridades, de forma oral e com a gravação, simultaneamente com a pesquisa qualitativa de campo abrangendo diversas regiões do Brasil, o que permitiu ter amplitude das interações inter e intraorganizacionais, aprofundando o campo de pesquisa.

Para fins éticos, a identificação dos entrevistados é omitida e substituída pela sigla do cargo ocupado (“PR” para Procurador da República, “DPF” para Delegado da Polícia Federal e “JF” para Juiz Federal); após, inseriu-se o número de ordem do entrevistado. As entrevistas envolveram 7 (sete) Procuradores de Goiás, 4 (quatro) Delegados Federais e 9 (nove) Juizes Federais.

Para a delimitação do aspecto temporal, além do conhecimento empírico da questão, um levantamento interno da Polícia Federal confirmou o aspecto objetivo do período de 2004 a 2015 como meta para o nosso trabalho: nesse período, se viu o aumento, seguido do ápice e, finalmente, a redução dos casos envolvendo o fenômeno do tráfico de pessoas.

Figura 1 – distribuição dos procedimentos instaurados (vermelho) e dos indiciamentos (azul) realizados pela Polícia Federal no Tráfico Internacional de Pessoas (CP, art. 231) entre 2005 e 2015



Fonte: Atuação do Departamento de Polícia Federal nos crimes violadores de Direitos Humanos (2016).

A Figura 1 demonstra que a delimitação temporal do período da pesquisa contempla aquele compreendido entre o aumento do número de procedimentos criminais de tráfico internacional de pessoas no sistema de justiça (a partir de 2004) e seu decréscimo (a partir de 2015).

### 3 Fluxo de processos e o tempo no curso da persecução penal

A técnica do fluxo do sistema de justiça, que consiste em observar o Sistema de Justiça Criminal (SJC) a partir das decisões produzidas pelas organizações que nele atuam, identifica as incoerências, lacunas e retrabalhos (nocivas) em todas as fases do processamento do inquirido e da ação penal.

A reconstrução do fluxo do Sistema de Justiça Criminal (SJC) permitiu averiguar os critérios seletos que orientam as premissas condicionais e finalísticas das organizações envolvidas no enfrentamento ao tráfico, analisar o chamado “funil da impunidade”<sup>8</sup> e fixar as ocorrências da morosidade processual em casos

<sup>8</sup> A metáfora é um dos grandes pontos de crítica do Ministério Público Federal em relação à Polícia Federal (PF) e se refere à

determinados<sup>9-10,11</sup>.

Os dados são relevantes quando comparados com estudos internacionais, como o realizado por Liz Hales (2017), pesquisadora independente e consultora em Justiça Criminal e Assuntos de Imigração da Universidade de Cambridge, que traça uma pena média de 2 meses para vítimas traficadas com posse de documentos falsos, o que demonstra que as autoridades como as do Reino Unido não se preocupam tão somente em conter o tráfico humano, mais em punir as vítimas, o que não é verificado nos dados de nosso estudo.

Inicialmente, a análise dos dados do Ministério Público Federal, no Brasil, focou nos inquéritos policiais “concluídos”. Definiu-se por “inquérito concluído” aquele procedimento investigatório no qual houve oferecimento de denúncia ou pedido de arquivamento (considerando a manifestação). A pesquisa no sistema de dados do Ministério Público Federal apontou a existência de 195 considerados como concluídos, o que corresponde a um total de 54% dos procedimentos; dentre esses 54% por cento concluídos, apenas 38 (19,5%) o foram por oferecimento de denúncia e 157 (80,5%), por pedido de arquivamento.

Tabela 1 – Inquéritos Policiais concluídos

MANIFESTAÇÃO	Número de autos	Porcentagem (%)
ARQUIVAMENTO	157	80,5
DENÚNCIA	38	19,5
TOTAL	195	100,00

Fonte: Ministério Público Federal.

O número de apenas 19,5% sugere baixa efetividade do sistema de justiça criminal (as denúncias que são oferecidas pelo Ministério Público Federal) em relação ao total de investigações concluídas que embasaram ações penais; do total de investigações concluídas, 157 casos que correspondem a 80,5% são arquivados. Esse achado aponta diferentes frentes para análise do desempenho da investigação pela PF. Os inquéritos policiais concluídos com oferecimento de denúncia e os inquéritos policiais arquivados foram submetidos à análise. Para esses inquéritos, foi calculado o tempo, em dias, transcorrido entre a instauração do inquérito pela polícia e a manifestação de denúncia ou arquivamento, pelo Ministério Público.

O resumo estatístico, com a contagem, média e desvio padrão dos tempos, encontra-se na Tabela 2 (abaixo). Também é apresentado, na mesma tabela, o esquema dos 5 números (mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil e máximo), que permitem análise da assimetria da distribuição dos tempos entre as denúncias e os arquivamentos. | O tempo médio para conclusão do inquérito nos casos de denúncia é significativamente menor do que nos casos de arquivamento.

Tabela 2 – tempo de denúncias e arquivamentos – total de inquéritos concluídos

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
CONTAGEM	37	144
MÉDIA	658,94	894,58
DESVIO PADRÃO	719,04	843,88
MÍNIMO	0	0
1º QUARTIL	20	315

disparidade entre o número de processos que estão presentes no Sistema de Justiça Criminal e o número de sentenças que deles resultam (OLIVEIRA; MACHADO, 2017).

<sup>9</sup> ADORNO, S. Crise no sistema de justiça criminal. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002.

<sup>10</sup> VENTURA, A. B. Fluxo do funcionamento da justiça criminal para o crime de homicídio doloso na Região Metropolitana de Florianópolis em 2003. *Revista Mosaico Social*, ano 3, n. 3, p. 305-319, dez 2006.

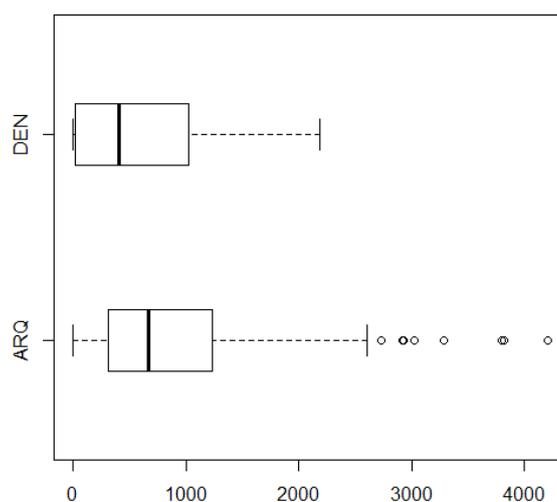
<sup>11</sup> OLIVEIRA, M. V. B. N.; MACHADO, B. A. A análise do fluxo do sistema de justiça criminal (SJC) como técnica de pesquisa empírica no direito e no campo da segurança pública. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 2017.

ESTATÍSTICA	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
MEDIANA	405	665,5
3º QUARTIL	1022	1233
MÁXIMO	2186	4209

Fonte: Ministério Público Federal.

Assim como no caso da média, os quartis, a mediana e o tempo máximo são maiores no caso de arquivamento. Em investigação de tráfico internacional de pessoas, as investigações se mostram empiricamente mais promissoras — do ponto de vista policial, com possibilidade de se atingir a materialidade e autoria dos delitos — quanto menor o tempo de investigação, o que pode melhor ser observado no gráfico abaixo.

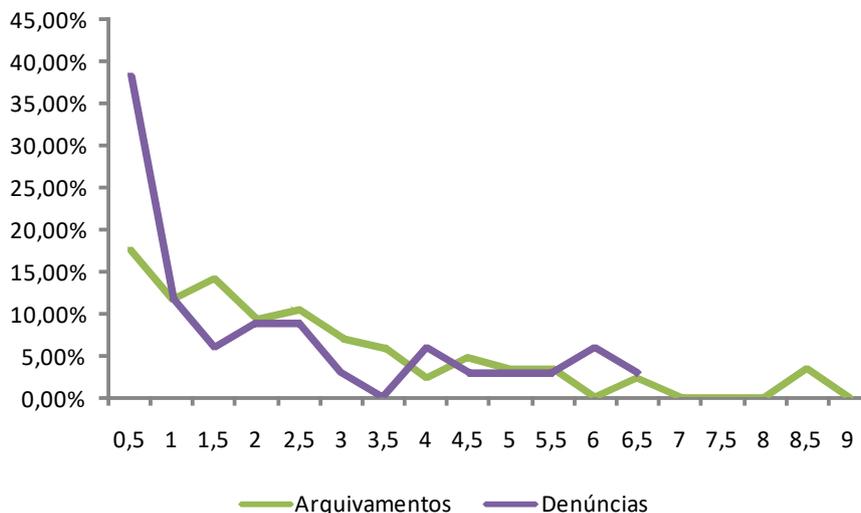
Figura 2 – comparativo do tempo de denúncia e arquivamento



Fonte: Ministério Público Federal.

Utilizando-se de escala semestral, calculou-se o percentual de inquéritos que resultaram em denúncia ou arquivamento em cada período e construiu-se o gráfico da Figura 3 (abaixo). Nota-se, claramente, que, até um ano, o percentual de denúncias (50,00%) é bem superior ao de arquivamentos (29,41%), situação que se inverte após o primeiro ano.

Figura 3 – distribuição percentual dos tempos de denúncia e arquivamento (em anos) – 1ª Região



Fonte: Ministério Público Federal.

A análise do tempo de denúncia e arquivamento correlaciona o fator tempo com as decisões do MP pelo oferecimento da denúncia ou arquivamento. A demora para conclusão dos inquéritos de tráfico internacional de pessoas sugere o comprometimento da prova e se constitui em possível fundamento para os arquivamentos. Os dados colhidos demonstram que o lapso temporal afeta, diretamente, a qualidade da prova produzida, o que confirma estudos realizados na área<sup>12</sup>.

A tabela 3 (abaixo) apresenta o número de processos por motivação para o arquivamento em cada Seção Judiciária pesquisada. Como, para cada processo, pode haver mais de uma razão para arquivamento, não se computou o total para cada Seção Judiciária. Pelo mesmo motivo, os percentuais relativos aos totais por razão do arquivamento são todos calculados em relação ao total de processos, que é de 83 (oitenta e três).

Tabela 3 – distribuição do número de processos por razão do arquivamento

Razão do arquivamento	BA	CE	GO	PA	PE	PR	RJ	SC	SP	Total
Atipicidade	-	-	3	-	1	-	-	1	1	6 (7,2%)
Falta de Provas	1	4	12	-	5	3	4	2	4	35 (42,2%)
Extinção de punibilidade	-	-	4	2	-	-	2	-	4	12 (14,5%)
Outros	3	1	5	3	-	1	-	-	-	13 (15,7%)
Não Informado	3	1	4	2	1	1	3	3	2	20 (24,1%)

Fonte: Tribunais Regionais Federais.

A análise dos arquivamentos evidencia que a maioria dos casos investigados (42,2%) decorreu da ausência de prova, ou seja, a investigação não cumpriu o seu principal objetivo, pois não demonstrou a prática do crime ou atipicidade do fato. Chama a atenção que o segundo motivo, extinção da punibilidade, motivou

<sup>12</sup> MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C.; RAUFF, R. M. Tempos de investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de Justiça Federal. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, ano 24, v. 124, p. 143-181, out. 2016.

14,5% dos casos. Os arquivamentos decorrentes da ausência de provas e da extinção da punibilidade supera aqueles fundamentados pela evidência final atipicidade (7,2%), hipótese em que a investigação teria cumprido a sua finalidade e deveria ser considerada como exitosa. Os achados não divergem de outros acúmulos no campo que também apontam para resultados insatisfatórios para a persecução penal do tráfico internacional de pessoas no Brasil<sup>13</sup>.

## 4 As relações organizacionais

A cooperação jurídica internacional para o enfrentamento ao tráfico de pessoas é o esforço de dois ou mais Estados visando atingir um objetivo comum com resultados jurídicos, tenha ou não caráter jurisdicional. A cooperação jurídica internacional não afasta a necessidade de cooperação institucional no plano interno de cada Estado, ou, ainda, entre estes e agentes privados, visando à colaboração para a prevenção e repressão do tráfico, e à proteção às vítimas. Ao analisar as premissas decisórias e as redes de governança, consideram-se não apenas as bases utilizadas pelas organizações que precedem às tomadas de posicionamento e que orientam as suas decisões; o resultado das interações interinstitucionais entre os atores que atuam no sistema de justiça criminal é analisado mediante os dados estatísticos dos processos analisados na pesquisa empírica, complementada pelas entrevistas com Delegados Federais, Membros do Ministério Público Federal e Juízes que, necessariamente, tenham participado de processos por tráfico internacional de pessoas.

### 4.1 Análise a partir das condenações

Na análise organizacional sistêmica, o foco é direcionado para as decisões, formas pelas quais as organizações comunicam. O que supõe considerar, particularmente neste estudo, que as decisões são orientadas por premissas decisórias<sup>14-15</sup>. Entre as premissas decisórias, destacam-se os programas, o pessoal, os canais de comunicação<sup>16</sup> e as autodescrições, quando propiciam guias para operações concretas<sup>17</sup>; os programas, por sua vez, classificam-se em programas condicionais (orientados pelo “input”) e finalísticos (orientados pelo “output”)<sup>18-19</sup>.

O estudo das premissas decisórias das organizações e da forma pela qual se comunicam pressupõe compreender os programas condicionais e os programas finalísticos. Os primeiros estão baseados nos tratados, nas leis e nos atos normativos, definindo causas como desencadeadoras de expectativas (aplicando-se a fórmula se/então), e os segundos, finalísticos, estão baseados nas prioridades e nos planos estratégicos; consideram-se, também, as rotinas cognitivas (cultura organizacional)<sup>20-21</sup>.

<sup>13</sup> COLARES, M. I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: SNJ, 2004, p.26. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/2004\\_diagnostico\\_tsh.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2004_diagnostico_tsh.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2018

<sup>14</sup> LUHMANN, N. Organización y decisión. Cidade do México: Herder, 2010.

<sup>15</sup> MACHADO, B. A. Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

<sup>16</sup> MACHADO, B. A. Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 38.

<sup>17</sup> SEIDL, D. Organisational identity in Luhmann's theory of social systems. In: BAKKEN, T.; HERNES, T. Autopoietic Organisation Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003, pp. 123-150.

<sup>18</sup> LUHMANN, N. Organización y decisión. Cidade do México: Herder, 2010.

<sup>19</sup> MACHADO, B. A. Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014

<sup>20</sup> MACHADO, B. A. Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

<sup>21</sup> MACHADO, B. A.; VIEIRA, P. B. S. O controle penal do tráfico de pessoas: construção jurídica, interações organizacionais e cooperação internacional. Revista de direito internacional, Brasília, v. 13, n. 3, 2016, p. 484-503.

No campo de enfrentamento ao tráfico de pessoas, o Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, que tem como objetivo a prevenção, o enfrentamento e a proteção às vítimas, é o melhor exemplo de premissa condicional. A atenção às premissas finalísticas são de relevância à compreensão da atuação dos atores que procedem no enfrentamento ao tráfico de pessoas, já que nem todos os países agem premidos pelo mesmo ideal. Estudos de Liz Hales (2017, p. 66), pesquisadora do Instituto de Criminologia da Universidade de Cambridge, noticiam que o Reino Unido tem se utilizado da bandeira do combate ao tráfico de pessoas para limitar o acesso ao “United Kingdom” (UK)<sup>22</sup>. Alguns países agregam ao tráfico de pessoas outras matérias como o trabalho escravo e as embaralham à exploração sexual e prostituição, retirando o foco do tráfico e contribuindo à repulsa de uma coletividade de pessoas, nas quais se incluem os migrantes que se dedicam ao trabalho exorbitante e à prostituição desejada<sup>23</sup>.

A pesquisa de campo qualitativa, baseada na análise documental dos inquéritos policiais, permitiu aferir a interação dos métodos de investigação e impactos no resultado dos processos: como a investigação interfere no processo judicial? Houve pedido de dilação do prazo para a conclusão das investigações em praticamente 80% dos inquéritos policiais (79,7%), conforme dados da Tabela 4 (abaixo).

Tabela 4 – distribuição do número de IPLs por pedido de dilação de prazo

Dilação de prazo	BA	CE	GO	PA	PE	PR	RJ	SC	SP	Total
Sim	5	4	15	5	7	4	6	3	10	59 (79,7%)
Não	2	1	4	2	-	-	2	3	1	15 (20,3%)
Total	7	5	19	7	7	4	8	6	11	74 (100,0%)

Fonte: Tribunal Regional Federal.

As sucessivas dilatações de prazo do inquérito sugerem prejuízos para a elucidação dos fatos, senão em virtude de seu esquecimento, também em virtude da dificuldade de localização das vítimas em razão da revitimização e também de sua constante mudança de residência. Ao se cruzar a existência de pedido de dilação de prazo com o tipo de sentença, percebe-se, claramente, consoante Tabela 5 (abaixo), que a proporção de sentenças absolutórias é substancialmente maior<sup>24</sup> quando há pedido de dilação de prazo. O lapso do curso das investigações é relevante para o resultado final do fluxo de justiça.

Tabela 5 – distribuição do número de processos pela existência de pedido de dilação de prazo e sentença penal condenatória

Pedido de dilação de prazo	Sentença penal condenatória		
	Sim	Não	Total
Sim	12 (21,8%)	43 (78,2%)	55 (100,0%)
Não	7 (58,3%)	5 (41,7%)	12 (100,0%)
Total	19 (28,4%)	48 (71,6%)	67 (100,0%)

Fonte: Tribunal Regional Federal.

<sup>22</sup> Hales, L. The Criminalisation and Imprisonment of Migrant Victims of Trafficking. Oñati Socio-legal Series [online], v. 8, n. 1, 2017, p. 66.

<sup>23</sup> Jones, J.; Winterdyk, J. Introduction. Human Trafficking: Challenges and Opportunities for the 21st Century. Oñati Socio-legal Series [online], v. 8, n. 1, 2018, p. 6

<sup>24</sup> Valor-p = 0,02858 para o teste do Qui-quadrado.

Em pouco mais de um quarto dos casos pesquisados (26,7%), houve sentença penal condenatória, o que demonstra a baixa efetividade dos processos. A maior parte das sentenças penais condenatórias ocorreu em processos do Estado de Goiás (vide Tabela 6 abaixo).

Tabela 6 – distribuição do número de processos pela existência de sentença penal condenatória

Sentença condenatória	BA	CE	GO	PA	PE	PR	RJ	SC	SP	Total
Sim	1	1	5	4	1	1	1	2	4	20 (26,7%)
Não	1	5	20	2	6	4	7	3	7	55 (73,3%)
Total	2	6	25	6	7	5	8	5	11	75 (100,0%)

Fonte: Tribunal Regional Federal.

Os dados coletados permitiram confrontar o que comunicam a polícia, o Ministério Público e o Judiciário Federal. Os dados sugerem divergência de critérios entre Ministério Público, que oferece a denúncia, e o Judiciário Federal, que julga os casos, a qual pode ser aparente, pois nada impede que o MP requeira a absolvição e que seja acatada pelo tribunal. A Tabela 7 (abaixo) relaciona o número de denunciados (linhas) com o número de condenados (colunas). A diagonal assinalada em azul mostra os casos em que todos os denunciados foram condenados, o que representa 38,57% dos casos de ocorrência: 27 autos.

Tabela 7 – distribuição do número de denunciados x condenados

		Número de condenados								TOTAL
		0	1	2	3	4	5	6	7	
Número de denunciados	1	16	16							32
	2	3	6	7						16
	3	2	4	1	3					10
	4	-	1	1	2	-				4
	5	-	-	-	2	1	-			3
	6	-	-	-	-	-	-	-		-
	7	-	-	-	-	-	-	-	1	1
	8	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	10	-	-	-	-	1	-	-	-	1
	11	-	-	-	1	1	-	-	-	2
TOTAL	21	27	9	8	4	-	-	1	70	

Fonte: Tribunais Regionais Federais.

Por outro lado, a primeira coluna representa os autos em que nenhum dos denunciados foi condenado, o que representa 30% dos casos (21 autos); neste caso o coeficiente de eficácia é zero e não há uma interação entre Ministério Público e Justiça. Obviamente, a área acima da diagonal azul não está preenchida por não ser possível haver mais condenados pela Justiça Federal do que denunciados pelo Ministério Público Federal. Ao cotejar as decisões em segunda instância dos Tribunais Regionais Federais em matéria de tráfico internacional, a reorientação das primeiras instâncias, de acordo com o que decide a hierarquia superior, é inferior a 10% das decisões tomadas, pois grande parte do que é decidido se mantém em grau de recurso. Na grande maioria dos casos, isto é, em 90,3% dos processos (28 dos 31 casos), a condenação é mantida:

Tabela 8 – distribuição do número de condenados em 1ª instância *versus* 2ª instância

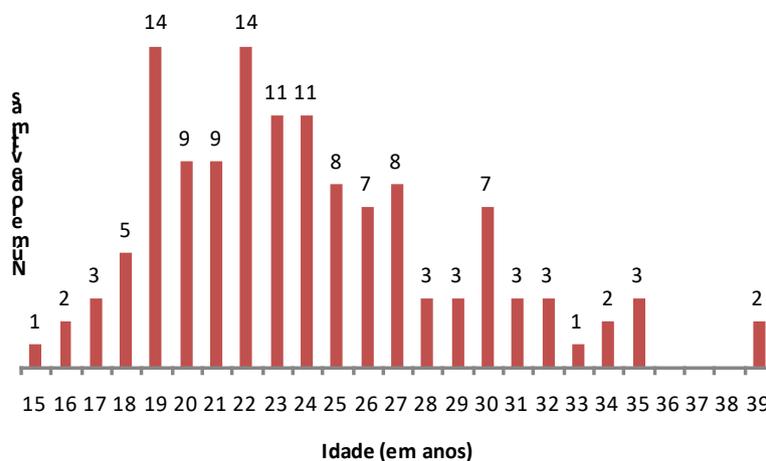
		Condenados em 2ª instância								TOTAL
		0	1	2	3	4	5	6	7	
Condenados em 1ª instância	0	1	-	1	-	-	-	-	-	2
	1	-	12	1	-	-	-	-	-	13
	2	-	-	7	1	-	-	-	-	8
	3	-	-	-	4	-	-	-	-	4
	4	-	-	-	-	3	-	-	-	3
	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	7	-	-	-	-	-	-	-	1	1
TOTAL		1	12	9	5	3	-	-	1	31

Fonte: Tribunais Regionais Federais.

A linha azul da Tabela 8 (acima) mostra os casos em que a condenação do número de pessoas em primeira instância foi mantida em segunda instância. A título de exemplo, houve 7 (sete) casos de condenação de duas pessoas em primeira instância que foram mantidos em segunda instância. Em somente três casos, o número de condenados em segunda instância foi superior ao número de condenados em primeira instância para o mesmo processo; em outra análise, houve um caso em que, condenado um indivíduo em primeira instância, houve um aumento de número para 2 (dois) condenados em segunda instância. Todos os casos em que o número de condenados em segunda instância supera o número de condenados em primeira instância encontram-se apresentados na Tabela 7 (acima) acima da linha azul. As confirmações de condenações em segunda instância geram uma expectativa de orientação à primeira instância, de conformação com as decisões de hierarquia superior.

A Figura 4 (abaixo) ilustra a distribuição do número de vítimas por idade (em anos) à época do aliciamento. Enquanto os picos de aliciamento ocorrem com vítimas em idade geralmente aos 19 (dezenove) e 22 (vinte e dois) anos, o maior número de vítimas situa-se na idade entre 19 e 24 anos.

Figura 4 – distribuição do número de vítimas por idade na época do aliciamento



Fonte: Tribunais Regionais Federais.

O estudo também explicitou a idade das vítimas por Unidade Federativa (UF). A Tabela 9 (abaixo) apresenta a distribuição das idades das vítimas por Unidade Federativa (UF). A medida das idades por UF permite afirmar que não há grande variação nos valores, que se situam entre 21 e 25 anos, à exceção do Rio de Janeiro, em que a idade das vítimas está em torno de 29 anos, enquanto, em Santa Catarina, as vítimas para o tráfico internacional se afiguram mais jovens, a partir dos 18 anos.

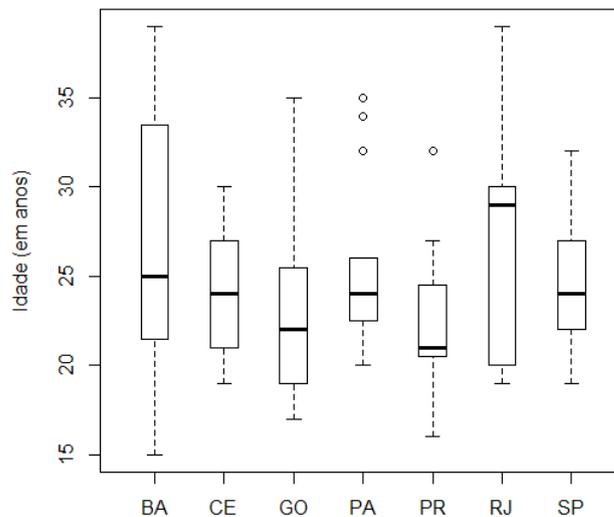
Tabela 9 – idade da vítima por UF

Estatística	BA	CE	GO	PA	PE	PR	RJ	SC	SP
Contagem	11	8	55	15	4	7	9	3	17
Média	26,6	24,1	23	25,3	22,3	22,7	26,9	18,7	24,9
DP	7,6	3,9	4,0	4,7	6,0	5,2	6,6	3,1	3,6
CV	28,7%	16,0%	17,6%	18,7%	27,1%	23,0%	24,7	16,4%	14,6%
Mínimo	15	19	17	20	17	16	19	16	19
1º Quartil	21,5	21	19	22,5	17,8	20,5	20	17	22
Mediana	25	24	22	24	21	21	29	18	24
3º Quartil	33,5	27	25,5	26	25,5	24,5	30	20	27
Máximo	39	30	35	35	30	32	39	22	32

Fonte: Tribunal Regional Federal.

A Figura 5 (abaixo), baseada no gráfico Box-plot, ilustra as idades das vítimas discriminadas por unidade federativa, no Brasil. A aplicação do teste de Análise de Variância nos dados de idade das vítimas das unidades federativas representadas na tabela 8 (acima) não indicou diferença significativa nas idades médias de cada unidade federativa<sup>25</sup>, o que pode ser verificado na figura 5.

Figura 5 – distribuição da idade da vítima (em anos) em função da UF



Fonte: Tribunal Regional Federal.

<sup>25</sup> Valor-p = 0,09638 para o teste de ANOVA.

## 4.2 Redes de governança

A análise intersistêmica pressupõe explicitar as ferramentas da governança em redes utilizadas pelas organizações no enfrentamento ao tráfico de pessoas a fim de se compreenderem os “arranjos” que atuam para aquilo que se denominou chamar de “enfrentamento ao tráfico de pessoas” no Brasil.

A governança deve ser traduzida como “condução institucional”<sup>26</sup> e está vinculada à análise das instituições centradas em seus atores, podendo se referir a arranjos intraorganizacionais; em redes de governança as decisões merecem ser tomadas em alinhamento com uma política pública que norteie a atuação dos atores que atuam no processo de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Evidentemente, isso implica um conceito em que políticas públicas não são formuladas por um único ator público, o Estado, bem como de que inexistente hierarquia pública unificada, mas sim uma rede de organizações com relativa autonomia<sup>27</sup>, o que sugere progressiva diferenciação interna com consequência para o campo organizacional do Estado.

Além de trocas autointeressadas — que podem se referir tanto a produtos e serviços, como a informações — a noção de governança implica em relações de “interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade)”<sup>28</sup>; as organizações devem estar abertas às comunicações com o ambiente de cooperação, sobretudo internacional, no caso de tráfico de pessoas.

As interações organizacionais, caso precedam às decisões, podem evitar lacunas, incoerências e retrabalho, constituindo-se em importante ferramenta de governança e evitando práticas nocivas às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas; “as interações organizacionais são igualmente relevantes, pois muitas decisões são tomadas por meio de interações sociais”<sup>29</sup>.

O objetivo central que orientou a realização das entrevistas foi conhecer as formas de atuação dos atores que integram as organizações pesquisadas, bem como detectar possíveis interações direcionadas aos processos decisórios. As entrevistas propiciam parâmetros para mapear como atuam diferentes atores envolvidos no fluxo de processo; ouvir os atores permite observar as formas como as organizações interagem (se interação) e decidem.

As entrevistas foram direcionadas para informantes qualificados, assim entendidos aqueles que têm uma qualificação, seja pela vivência ou contato com a matéria objeto da entrevista<sup>30</sup> e se deram de forma semiestruturada, de molde a permitir que os entrevistados, a partir de sua experiência e seguindo o seu pensamento, pudessem participar ativamente da entrevista de acordo com as hipóteses surgidas com as respostas anteriores, tornando aberto o campo da coleta de dados<sup>31</sup>.

A pesquisa evidenciou que o elevado grau de rotatividade dos inquiridos e a contínua dilação de prazos no curso das investigações podem estar ligados à prescrição como causa da extinção da punibilidade em decorrência da elevação do lapso temporal necessário à conclusão. Os delegados de polícia entrevistados apontam a falta de apoio como causa do retardamento das investigações: “não há equipe para ajudar a autoridade policial” (DPF3, SP, escrita)<sup>32</sup>. Aliada à sobrecarga de trabalho, os delegados apontam que a ausência

<sup>26</sup> KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (eds.) *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt: Campus, 1996.

<sup>27</sup> SCHNEIDER, V. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas, v.5, n. 1, 2005, p. 49.

<sup>28</sup> PIRES, R.; GOMIDE, A. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Rev. Sociologia Política*, v. 24, n. 58, 2016, p. 124.

<sup>29</sup> SEIDL, D. *Organization and Interacion*. In: SEIDL, D.; BECKER, K. H. (Ed.). *Niklas Luhmann and Organizationl Studies*. Kristiantad: Kristiantad Boktruyckeri AB, 2005, p. 145-170

<sup>30</sup> BEGNIS, H. S. M.; ESTIVALETE, V. F. B.; PEDROZO, E. Á. *Confiança, comportamento oportunista e quebra de contratos na cadeia produtiva do fumo no sul do Brasil*. *Gestão Produtiva*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 311-322, 2007.

<sup>31</sup> TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais – A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, Atlas, 1987.

<sup>32</sup> Para referenciar as entrevistas realizadas durante a pesquisa de doutorado, de maior abrangência, adotamos as seguintes siglas, conservadas neste artigo: Procuradores da República: Procurador 1 – GO (PR1, GO, escrita); Procurador 2 – GO (PR2, GO,

de especialização necessária ao enfrentamento ao tráfico também prejudica o andamento do trabalho e dizem que é necessário treinamento: “treinamento, porque o pessoal ainda não tem *Know how*; pessoal precisa ter um treinamento porque o nosso pessoal recebe essas investigações e fica perdido” (DPF4, CE, oral).

Os Procuradores da República entrevistados foram indagados sobre “o principal sinal evidente de vulnerabilidade (se houve) da vítima em relação ao aliciador durante o aliciamento”. As respostas dos Procuradores foram assim elencadas:

Quadro 1 – sinais de vulnerabilidade da vítima elencadas pelos procuradores

<b>Pobreza</b> e extrema e baixa escolaridade; geralmente o aliciamento se dá — pelo menos nos casos em que atuei — contra vítimas pobres de cidades do interior e com baixo grau de escolaridade (PR1, GO, escrita)	Mulheres <b>pobres</b> com ânsia de ter uma vida financeira melhor (PR2, GO, escrita)
É frequente: haver: (a) prévio envolvimento com prostituição; (b) grave <b>hipossuficiência econômica</b> ; (c) relação de parentesco com aliciador ou intermediário. (PR3, GO, escrita)	É frequente haver: (a) prévio envolvimento com prostituição; (b) <b>grave hipossuficiência econômica</b> ; (c) relação de parentesco com o aliciador ou intermediário. (PR4, GO, escrita)
Promessa de fácil obtenção de <b>dinheiro</b> ? (PR5, GO, escrita)	<b>Dependência econômica</b> para pagamento de despesas de viagem (PR6, GO, escrita)
1 – <b>Pobreza</b> ; 2 – Supremacia material. (PR7, GO, escrita)	<b>Pobreza</b> e baixa instrução (PR8, DF, escrita)

Fonte: Autor.

Em todas as entrevistas realizadas, a questão material aparece nas respostas dos Procuradores da República com vocábulos que se referem, diretamente, à questão: “pobreza”, “pobres”, “hipossuficiência econômica”, “grave hipossuficiência econômica”, “dinheiro”, “dependência econômica” e “pobreza” (duas vezes). A visão sobre a vulnerabilidade da vítima, retratada pelos Membros da Procuradoria da República que atuaram em processos de tráfico internacional de pessoas, refere-se à marginalização econômica; em todas as respostas dos Procuradores, um traço de questão econômica é apontado como fator de vulnerabilidade.

Uma análise das carências relacionadas permite concluir a preocupação dos Procuradores com a necessidade de especialização, não somente de ambientes de persecução (Delegacias e Varas), mas também com técnicas especiais de investigação voltadas ao tráfico de pessoas. O descontentamento é fruto da desarticulação entre as Unidades da Polícia Federal envolvidas na investigação do tráfico de pessoas e a Procuradoria da República. Um diálogo entre as forças de repressão mostra-se necessário para que se dê maior importância na seara investigativa àquelas provas que o Ministério Público Federal entende de maior relevância à propositura da ação penal.

A pesquisa contemplou a percepção da atividade judicial na visão dos Procuradores. Questionados sobre o funcionamento da relação entre Ministério Público e Justiça, 1 (um) Procurador respondeu “ruim” e 7 (sete) responderam “bom”. Ninguém opinou ser a relação “excelente (atende mais de 90% das expectativas)”. Solicitados a informar, de seu ponto de vista, quais são as dificuldades encontradas na relação do trabalho com a Justiça Federal em relação às investigações de tráfico de pessoas (pergunta aberta), 2 (dois)

escrita); Procurador 3 – GO (PR3, GO, escrita); Procurador 4 – GO (PR4, GO, escrita); Procurador 5 – GO (PR5, GO, escrita); Procurador 6 – GO (PR6, GO, escrita); Procurador 7 – GO (PR7, GO, escrita); Procurador 8 – DF (PR8, DF, escrita). Delegados de Polícia Federal: Oral: Delegado Federal 4 – CE (DPF4, CE, oral). Escrita: Delegado Federal 1 – RR (DPF1, RR, escrita); Delegado Federal 2 – BA (DPF2, BA, escrita); Delegado Federal 3 – SP (DPF3, SP, escrita). Juizes Federais: Oral: Juiz Federal 1 – SP (JF 1, SP, oral); Juiz Federal 2 – SP (JF 2, SP, oral); Juiz Federal 3 – RJ (JF 3, RJ, oral). Escrita: Juiz Federal 4 – GO (JF 4, GO, escrita); Juiz Federal 5 – GO (JF 5, GO, escrita); Juiz Federal 6 – GO (JF 6, GO, escrita); Juiz Federal 7 – PE (JF 7, PE, escrita); Juiz Federal 8 – CE (JF 8, CE, escrita); Juiz Federal 9 – RO (JF 9, RO, escrita).

Procuradores registraram as seguintes respostas: “Embora os flagrantes sejam autorizados, as penas costumam ser baixas — atribuo isto ao machismo de nossa cultura que encara o consentimento da vítima como forte atenuante em crimes do tipo” (PR1, DF, escrita); “Pouca prioridade do tema, demora das ações” (PR8, DF, escrita).

Um dos Membros do Ministério Público Federal sugere dado pessoal da formação dos Magistrados durante a atividade jurisdicional: o “machismo”, caracterizado pelo exagerado senso de orgulho masculino e que termina por estereotipar o sexo contrário, agregando-lhe características como a “fragilidade”.

Para os Delegados, um ponto relevante que aparece nas investigações afetas ao tráfico internacional de pessoas é ausência de apoio à autoridade policial após a deflagração das operações: “Não há equipe para ajudar a autoridade policial” (DPF3, SP, escrita). Muito embora a deflagração de uma “operação” pela Polícia Federal encerra uma cena importante no “teatro” da investigação, com o clímax da espetacularização, logo em seguida, os recursos são voltados a novas “operações”, que novamente reproduzirão os holofotes sobre a organização policial, fazendo com que aquele primeiro espetáculo seja paulatinamente esquecido e que seus responsáveis internos sejam lançados ao limbo. A relação entre a Delegada Federal e a Procuradora da República no curso do pedido de cooperação internacional sugere a existência de ruído indesejável no campo da comunicação entre as decisões dos diferentes atores no momento da disputa por um instrumento de poder: o processo de cooperação internacional.

Em relação à vulnerabilidade, as entrevistas sugerem, na percepção dos Magistrados, que a condição financeira das vítimas em suas mais diversas facetas (“precária situação financeira”, “ganho substancial em outra atividade”, “situação financeira”, “vida melhor”, “hipossuficiência”, “dependência econômica”) aparece como fator preponderante à vulnerabilidade das vítimas, contracenando com a abundância econômica (“bolsas melhores”) nas situações de São Paulo. Nem todas as pessoas que se encontram na cena da exploração sexual, servindo à satisfação da lascívia de outrem, se afiguram vítimas e “a correta identificação das vítimas de tráfico de pessoas é essencial para a sua proteção e proteção de seus direitos”<sup>33</sup>.

As entrevistas com os Magistrados permitem mais elementos para compreender a distribuição percentual dos tempos de denúncia e arquivamento; as ações penais por tráfico sofrem os efeitos do tempo, de modo que a “demora excessiva no cumprimento dos atos de cooperação” (JF 9, RO, escrita) e mesmo a ausência de “rapidez no processamento da ação penal a fim de evitar que, com o decurso do tempo, as vítimas não sejam encontradas para depor” (JF 4, GO, escrita) são fatores que precisam ser vencidos para a efetividade da prestação jurisdicional. Em relação aos 9 (nove) Magistrados e Magistradas Federais entrevistados, 3 (três) expuseram alguma deficiência ou necessidade de melhoria da agilidade dos atos de cooperação internacional. O JF 5, GO expôs a necessidade de comunicação às autoridades dos países dos traficantes, o que também importa em cooperação internacional.

## 5 Considerações finais

A pesquisa evidencia a necessidade de redução de tempo como forma para conferir mais efetividade às investigações. Os dados sugerem que maior probabilidade de oferecimento da denúncia quanto menor o tempo de investigação; até um ano, o percentual de denúncias (48,65%) é bem superior ao de arquivamentos (28,47%), situação que se inverte após o primeiro ano. As sucessivas dilatações de prazo do inquérito acarretam prejuízos para a elucidação dos fatos.

Além disso, ao se cruzar a existência de pedido de dilação de prazo com o tipo de sentença, percebe-se,

<sup>33</sup> UNODC. *Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York, 2008, P. 257. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077\\_Ebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf)>. Acesso em: nov. 2018.

claramente, que a proporção de sentenças absolutórias (não condenatórias) é, direta e substancialmente, maior quando há pedido de dilação de prazo durante as investigações. Em relação às decisões em segunda instância dos Tribunais Regionais Federais, em matéria de tráfico internacional, observou-se que grande parte do que é decidido em primeira instância se mantém em grau de recurso.

As entrevistas sugerem que as organizações decidem a partir de distintas premissas finalísticas, muitas vezes em decorrência do interesse do membro que ocupa uma determinada unidade na persecução penal e julgamento do tráfico de pessoas. Adotando essas premissas como vetor de análise, é possível destacar os pontos a seguir detalhados, de acordo com as percepções dos sujeitos da pesquisa.

Os Membros do Ministério Público Federal coincidem que a maior vulnerabilidade das vítimas decorre de sua baixa condição financeira; que a especialização das Delegacias e Varas é um caminho à melhoria de apuração dos crimes e que é imperativa a necessidade de melhoria da prova pela Polícia Federal e a adoção de critérios na apuração do tráfico de pessoas (premissas decisórias). As entrevistas com Delegados evidenciam que a alta rotatividade de autoridades policiais que presidiram os inquéritos e a abundante renovação de pedido de dilação de prazo para a conclusão das investigações prejudicam as rotinas das unidades e acabam prejudicando a investigação.

Os Magistrados Federais entrevistados pontuaram a ausência de celeridade dos pedidos de cooperação internacional e a inexistência de vulnerabilidade de algumas pessoas expostas ao tráfico, de maneira a não configurarem a condição de vítimas, como no caso de São Paulo. Comparando-se as respostas dos Magistrados que contribuíram com a pesquisa (entrevistas escritas) a respeito da existência de sinal evidente de vulnerabilidade das vítimas, observa-se que a questão econômica aparece como principal elemento formador de sua convicção para atestar a vulnerabilidade (premissa decisória).

As respostas aos pedidos de cooperação internacional são peças importantes do “jogo” de interação sistêmica e podem fornecer respostas em como se organizam os atores no processo de enfrentamento ao tráfico. A análise mostra que houve pedido de cooperação internacional na fase policial em mais da metade dos casos, o que evidencia a importância dos arranjos temporários ligados aos pedidos de cooperação internacional durante as investigações.

As entrevistas realizadas, durante as pesquisas de campo, sugerem que a deficiência de integração entre os atores dificulta a gestão de atividades. As interações organizacionais, se precedidas às decisões, podem evitar lacunas, incoerências e retrabalho, constituindo-se em importante ferramenta de governança e evitando práticas nocivas às políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

## Referências

- ADORNO, S. Crise no sistema de justiça criminal. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002.
- BEGNIS, H. S. M.; ESTIVALETE, V. F. B.; PEDROZO, E. Á. Confiança, comportamento oportunista e quebra de contratos na cadeia produtiva do fumo no sul do Brasil. *Gestão Produtiva*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 311-322, 2007.
- BRASIL. Atuação do Departamento de Polícia Federal no combate aos crimes violadores dos direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, 2016.
- CHO, S. Y. Modelling for determinants of human trafficking: an empirical analysis. *Social Inclusion*, Lisbon, Portugal, v. 3, issue 1, p. 2-21, 2015.

COLARES, M. I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Brasília: SNJ, 2004. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/2004\\_diagnostico\\_tsh.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2004_diagnostico_tsh.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

EUA. State Government. 2018. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

Hales, L. The Criminalisation and Imprisonment of Migrant Victims of Trafficking. *Oñati Socio-legal Series* [online], v. 8, n. 1, p. 50-70, 2017.

ICMPD. Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.

Jones, J.; Winterdyk, J. Introduction. *Human Trafficking: Challenges and Opportunities for the 21st Century*. *Oñati Socio-legal Series* [online], v. 8, n. 1, p. 1-10. 2018.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (eds.) *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt: Campus, 1996.

LUHMANN, N. *Sociologia do direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, N. *Sociologia do direito II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

LUHMANN, N. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010.

LUHMANN, N. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MACHADO, B. A. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. 1ª ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MACHADO, B. A.; VIEIRA, P. B. S. O controle penal do tráfico de pessoas: construção jurídica, interações organizacionais e cooperação internacional. *Revista de direito internacional*, Brasília, v. 13, n. 3, 2016, p. 484-503.

MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C.; RAUFF, R. M. Tempos de investigação: o transcurso do inquérito policial no sistema de Justiça Federal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 24, v. 124, p. 143-181, out. 2016.

OLIVEIRA, M. V. B. N.; MACHADO, B. A. A análise do fluxo do sistema de justiça criminal (SJC) como técnica de pesquisa empírica no direito e no campo da segurança pública. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 2017.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociologia Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun 2016.

SEIDL, D. Organisational identity in Luhmann's theory of social systems. In: BAKKEN, T.; HERNES, T. *Autopoietic Organisation Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003, pp. 123-150.

SEIDL, D. Organization and Interacion. In: SEIDL, D.; BECKER, K. H. (Ed.). *Niklas Luhmann and Organization Studies*. Kristiantad: Kristiantad Boktryckeri AB, 2005, p. 145-170.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, v.5, n. 1, p. 29-58. 2005.

SNJ. Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. 88p.

snj; oit. Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais – A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

UNODC. Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Nueva York, 2008. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077\\_Ebook-s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf)>. Acesso em: nov. 2018.

VENTURA, A B. Fluxo do funcionamento da justiça criminal para o crime de homicídio doloso na Região Metropolitana de Florianópolis em 2003. Revista Mosaico Social, ano 3, n. 3, p. 305-319, dez 2006.

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