UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MÔNICA SODRÉ PIRES

**Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: condicionantes
domésticos dos Estados e formação da agenda brasileira**

São Paulo
2017

MÔNICA SODRÉ PIRES

**Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: condicionantes
domésticos dos Estados e formação da agenda brasileira**

Tese apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Relações
Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais da
Universidade de São Paulo, para
a obtenção do título de Doutora
em Ciências.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a).
Janina Onuki

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação*
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Pires, Mônica Sodré

Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:
condicionantes domésticos dos Estados e
formação da agenda brasileira / Mônica
Sodré Pires -- Orientadora: Janina Onuki.
São Paulo: 2017.

149 p., il.

Tese (Doutorado) - Instituto de Relações
Internacionais. Universidade de São Paulo.

1. Tráfico humano internacional . 2.
Políticas públicas - Brasil. 3. Direitos
Humanos . 4. Formação de Agenda. I. Onuki,
Janina. II. Título.

CDD 345.81

AGRADECIMENTOS

Ao meus pais, pela paciência, apoio e compreensão. Pela oportunidade de uma educação que nunca condicionou o lugar para onde vamos ao lugar de onde viemos.

À meu irmão e sobrinha, pela convivência e pelas trocas.

Ao Diego de Freitas Rodrigues, amigo e co-autor. Se há exatos quatro anos, ao escrever essas mesmas linhas na minha dissertação de mestrado, o agradeci “pela crença admirável e inspiradora de que a vida deveria ser bem melhor e será”, que alegria ao olhar para sua vida, meu querido. Que a força sempre esteja com vocês!

À Alessandra Guimarães Soares, por estar sempre ao meu lado. Pela dignidade com que enfrenta as batalhas de todos os dias.

À Caroline Siqueira, pelo último ano. Por me dar novos olhos e por me dar as mãos. Pela paciência de entender que, as vezes, por reflexo ou instinto, eu ainda recorro aos óculos.

À minha orientadora, Janina Onuki, pela prontidão com que sempre me auxiliou e pelo respeito às minhas ideias.

Aos Profs. Amâncio Jorge de Oliveira, Cristiane Lucena e Pedro Feliú, cujos comentários no exame de qualificação e em diferentes momentos ao longo do doutorado foram fundamentais para o aprimoramento do trabalho.

À Sandra Valle, ex-Secretária Nacional de Justiça e atual consultora da Câmara dos Deputados, com quem a conversa sobre o tema me abriu os olhos para algumas das questões que trabalho aqui.

À Sasha e Sonja, que facilitaram o contato.

À Simone Diniz, pelo incentivo para que eu enfrentasse meus próprios medos e pela parceria profissional que se estende desde 2009.

Ao professor e amigo Humberto Dantas, pelas parcerias e por me mostrar novos caminhos profissionais.

Ao professor Marcos Vinícius Campos, pelas oportunidades, pela confiança e pelos aprendizados constantes. Por me mostrar que há metas, e sacrifícios, que exigem a preparação por uma vida toda.

Aos amigos que o Instituto de Relações Internacionais trouxe – Renato Dias, Gabriel Dantas Araújo, Daniela Sampaio e Leandra Souza. Agradecimentos especiais à Tamya Rebello e Mariana Chaimovich, cuja amizade e convivência para além da Universidade tornaram menos difíceis os momentos em que a exaustão bateu.

Aos amigos que a vida paulistana trouxe - Mônica Rezende, Samuel Oliveira, Zysman Neiman e Juliana Barros Freire. Aos dois primeiros, pela convivência quase diária e pelo respeito a uma cabeça que, na tentativa de atribuir sentido ao mundo, raras vezes faz algum sentido. Aos dois últimos, pelo profissionalismo, pelo cuidado e mimo nas relações. Por se atreverem a colocar sensibilidade e carinho numa cidade marcada por golpes de passos e relógios.

Aos amigos geograficamente mais distantes, mas de algum modo sempre presentes e solícitos: Paula Luciano, Ana Elisa, Carol Endres, Juliana Ferrari, Família Poli, Família Ceneda e Família Yamazaki.

À Renata Branco, pela amizade e pela vida que acaba de trazer ao mundo.

À Dinorah e Adalberto Mendes e à Roberta Colla – três anfitriões que não só me hospedaram em diferentes momentos, como fizeram tudo para que eu me sentisse sempre em casa.

Ao Santiago Flores, pela simplicidade e pureza de ser como é.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que tem apoiado a minha trajetória acadêmica ao longo dos últimos anos e me concedeu, novamente, a oportunidade de desenvolver uma pesquisa com apoio de seus recursos.

Aos funcionários do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – em especial à Gisele – cujo bom humor, simpatia e prontidão foram fundamentais ao longo desses quatro anos.

À generosidade do universo ao me permitir, num país tão assimétrico e economicamente desigual, realizar meus estudos integralmente em universidades públicas, gratuitas e de qualidade.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que esse trabalho pudesse ser realizado.

Sinceros agradecimentos. Com açúcar e com afeto.

"O tempo só anda de ida.
A gente nasce, cresce, envelhece e morre.
Pra não morrer
É só amarrar o tempo no poste.
Eis a ciência da poesia:
Amarrar o tempo no poste".
(Manoel de Barros)

RESUMO

O tráfico de pessoas configura-se atualmente como a terceira atividade mais lucrativa no mundo e as estimativas sobre seu volume e rendimentos ganham novos números a cada ano. No ano 2000, a Organização das Nações Unidas reconheceu formalmente a necessidade de se lidar com o problema e estabeleceu o principal instrumento jurídico sobre o tema, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (conhecida como Convenção de Palermo), complementada por três Protocolos Adicionais, sendo um deles especificamente relativo ao tráfico de mulheres e crianças.

Essa tese tem dois objetivos: (1) compreender o papel de características domésticas na ratificação dos Estados a compromissos internacionais, mais especificamente ao 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 e (2) compreender a formação da agenda decisória brasileira sobre o tema e a influência do cenário internacional para isso. Para o primeiro, fazemos uso do arcabouço teórico-metodológico fornecido por estudos que explicam a adesão de países a regimes internacionais, sobretudo os de direitos humanos, empregamos metodologia quantitativa, utilizando modelo *logit* para dados em painel, adotamos como série temporal o período compreendido entre 2000 e 2011, tomamos como amostra os 193 países membros das Nações Unidas e selecionamos como variáveis independentes: regime de governo, tempo de democracia, novas democracias, região geográfica de localização do país, indicador de tráfico humano, tipos de tráfico humano e PIB *per capita*. Os resultados mostraram-se nas direções esperadas e estatisticamente significativos para as variáveis “tráfico”, “democracia”, “PIB”, “anos de democracia” e “nova democracia”.

A segunda dimensão, qualitativa, é operacionalizada a partir da análise de documentos, combinada com o arcabouço da área de políticas públicas, sobretudo os estudos relacionados ao processo de formação de agenda e o Modelo de Fluxos Múltiplos e a partir do mapeamento das políticas públicas referentes ao tema produzidas entre 2000 e os dias atuais no Brasil. Concluimos que as ONGs, nacionais e internacionais relacionadas aos direitos humanos, tiveram papel fundamental para ascensão desse tema à agenda decisória brasileira.

Palavras-chave: Regimes Internacionais; Políticas Públicas; Tráfico de Pessoas; Direitos Humanos.

ABSTRACT

Human Trafficking is now the third most profitable activity in the world, and estimates of its volume and earnings are gaining new numbers each year. In 2000, the United Nations formally recognized the need to address the problem and established the main legal instrument on the subject, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (known as the Palermo Convention), complemented by three Additional Protocols, one of which specifically concerns trafficking in women and children.

This thesis has two objectives: (1) to understand the role of domestic characteristics in states to international commitments, more specifically to the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and (2) to understand the Brazilian agenda-setting on the subject and the influence of the international scenario for this. For the first objective, we make use of the theoretical-methodological framework provided by studies that explain the ratification of countries to international regimes, especially those of human rights, we use quantitative methodology, we use as time series the period between 2000 and 2011, we take as sample the 193 countries part of the United Nations and we selected as independent variables: regime of government, time of democracy, new democracies, geographical location of the country, indicator of human trafficking, types of human trafficking and GDP per capita. The results are statistically significant and in the expected directions for the following variables: "trafficking", "democracy", "GDP per capita", "years of democracy" and "new democracy"..

The second dimension, the qualitative one, is operationalized through documental analysis, combined with the public policy framework, especially studies related to agenda-setting and the Multiple Streams Model and also through the mapping of the public policies related to the theme produced in Brazil between 2000 and nowadays. We conclude arguing that the national and international human rights NGOs played a fundamental role in raising this issue to the Brazilian decision agenda.

Key words: International Regimes; Public Policy; Human Trafficking; Human Rights

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAT	Convention Against Torture
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRE	Comissão de Relações Exteriores – Câmara dos Deputados e Senado Federal
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA)
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CIRCO	Comissão Interestadual de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes da Região Centro-Oeste
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONADA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONATRAP	Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IILDH	Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos
DAC	Divisão de Assistência Consultar
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DP	Democratic Peace
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EIG	Economia Ilícita Global
ELG	Economia Lícita Global
IBISS	Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste
MJ	Ministério da Justiça
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da

Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro

PESTRAF	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo - Câmara dos Deputados
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDS	Projeto de Decreto Legislativo – Senado Federal
PNETP	Programa Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
POMMAR	Prevenção Orientada a Meninos e Meninas em Situação de Risco
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development
WFC	World Childhood Foundation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Proporção de mulheres condenadas por tráfico humano e por todos os crimes combinados na Europa entre 2003 e 2006.....	19
Figura 2. Formas de exploração detectadas entre as vítimas de tráfico, por região de detecção, 2010 – 2012 (ou mais recente).....	20
Figura 3. Padrões do sexo feminino (mulheres e crianças) entre o número total de vítimas detectadas, 2004 – 2011.....	20
Figura 4. Vítima de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual/trabalho escravo por ano, segundo o Ministério das Relações Exteriores.....	21
Figura 5. Registro do tráfico de pessoas no Brasil, 2005 a 2013.....	22
Figura 6. Número de vítimas do tráfico de pessoas por unidade da federação (2013)	23
Figura 7. Tipologia das organizações envolvidas no tráfico de pessoas.....	25
Gráfico 1. Número de países que ratificaram o Protocolo separados por região – África, América e Ásia, 2000 – 2011.....	71
Gráfico 2. Número de países que ratificaram o Protocolo separados por região – Europa e Oceania, 2000 – 2011.....	72
Gráfico 3. Evolução da ratificação ao Protocolo, 2000 – 2011.....	73
Tabela 1. Teste para todas as variáveis.....	66
Tabela 2. Teste para as regiões geográficas.....	70
Tabela 3. Teste da natureza do país em relação ao tráfico (destino origem interno e trânsito)	78
Tabela 4. Teste separado por tipo de tráfico.....	78
Tabela 5. Processos e condenações sobre tráfico internacional de pessoas no Brasil (1996-2012).....	120

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 – Tráfico de Pessoas	9
1.1 Como uma questão de crime organizado.....	9
1.2 Como uma questão de direitos humanos.....	14
1.3 Como uma atividade que movimenta (dinheiro e pessoas)	17
1.4. Definição, marco regulatório e formação da agenda internacional	27
1.4.1 A Convenção de Palermo na construção da agenda internacional: a mobilidade humana encarada com uma problema de segurança e justiça criminal	31
1.5 E o discurso construído	40
Capítulo 2 - Regimes internacionais, direitos humanos e diálogo com os cenários domésticos	45
2.1 Regimes internacionais	45
2.2 Regimes internacionais de direitos humanos.....	46
2.1.2 Por quê Estados aderem a compromissos de direitos humanos?	47
2.3. Regimes Internacionais e sua importância para as políticas domésticas	55
2.4 Material empírico	60
2.4.1 Hipótese e metodologia	64
2.4.2 Testes, Resultados e Análises	66
Capítulo 3 - Políticas Públicas, Formação de Agenda e a agenda brasileira sobre o Tráfico de Pessoas	83
3.1 Políticas Públicas: John Kingdon e o Modelo de Fluxos Múltiplos.....	83
3.2 A formação da agenda brasileira sobre o Tráfico de Pessoas.....	89
3.2.1 As movimentações da década de 1990	89
3.2.2 A Convenção e o Protocolo de Palermo no cenário doméstico	106
3.2.3 A criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas e seus Planos Nacionais: 20 anos depois.....	109
3.2.4 Movimentações do Congresso Nacional Brasileiro	113
3.2.5 Condenações pelo sistema jurídico doméstico	119
Considerações Finais.....	124
Referências Bibliográficas.....	135
Apêndice I - Codebook.....	146
Apêndice II – Legislação	148

Introdução

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

“Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”. (idem, 1948).

Assim expressa, por meio de seus Artigos 1º e 15º, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de Dezembro de 1948. Foi a primeira vez que um documento, elaborado por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais não somente reconheceu a importância e a necessidade dos direitos humanos, como estabeleceu sua proteção universal como norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Apesar disso, violações de direitos humanos ocorrem em diferentes locais e sob diferentes formas todos os dias e, nesse cenário, o tráfico de seres humanos adquire contornos e volumes cada vez maiores. Considerada pela Organização das Nações Unidas a terceira atividade ilícita mais lucrativa do mundo, tem fins distintos como, entre outros, a exploração sexual, o tráfico de órgãos, o trabalho forçado e o fornecimento de mão de obra para guerrilhas.

Se é possível afirmar que a Declaração foi importante passo no desenho de um regime internacional de direitos humanos, parece igualmente possível afirmar que nem todos os Estados caminham na mesma direção quando se trata de estabelecer compromissos que auxiliem em sua proteção, já que nem todos aderem aos instrumentos prontamente, na mesma velocidade ou promovem os ajustes internos prescritos pelos mesmos.

Nesse sentido, a agenda internacional de direitos humanos encontrou, com novo impulso, a agenda global anti-tráfico ao final da década de 1990 e

início dos anos 2000, quando a Organização das Nações Unidas reconheceu formalmente a necessidade de lidar com a criminalidade organizada transnacional, e com o tráfico de seres humanos em específico, e criou a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, complementadas por três Protocolos Adicionais - incluindo o Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças – esse último, assinado por 117 e ratificado por 170 de seus membros.

As críticas ao desenho da Convenção e do Protocolo, que acabou por endereçar aspectos criminais da atividade prioritariamente e renegar a um segundo plano a proteção aos direitos das vítimas, tem lugar comum na literatura especializada sobre o tema (Ausserer, 2007; Mahdavi, 2011; Kempadoo, 2005). Apesar das críticas de diferentes naturezas, trata-se do principal instrumento jurídico sobre o assunto, aquele que envolve maior concertação entre países e cuja influência nos ordenamentos jurídicos domésticos se estende a diferentes Estados.

Destacada sua importância, e tomando especificamente como objeto de estudo o tráfico de pessoas, temos interesse aqui em compreender que características explicam que alguns Estados tenham ou demonstrem ter maior interesse em aderir a um compromisso cujo objetivo se diz combater e prevenir o fenômeno e, ainda, como, quando e por qual razão essa passou a ser uma questão no âmbito doméstico brasileiro.

Isso posto, essa tese tem como principais objetivos específicos: (1) compreender o papel de condicionantes domésticos na ratificação dos Estados a compromissos internacionais, mais especificamente ao 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 e (2) compreender a formação da agenda decisória brasileira sobre o tema, e a influência do cenário internacional para isso.

Com isso, visamos responder aos seguintes questionamentos:

1. Considerando um cenário de incentivos e restrições difusas, que fatores domésticos explicariam a adesão de países a um compromisso internacional? Ademais, que características domésticas poderiam explicar a vinculação a esse compromisso de combate ao tráfico de pessoas em específico?

Nossa hipótese é de que existem determinadas características domésticas que influenciam ou tornam os Estados mais propensos a aderirem ao instrumento ou fazê-lo mais prontamente. Para isso, empregamos arcabouço teórico-metodológico fornecido por estudos que explicam a adesão de países a regimes internacionais, sobretudo os de direitos humanos e fazemos uso de contribuições das literaturas da ciência política e relações internacionais na área de direitos humanos.

Para responder a essas questões empregamos metodologia quantitativa, utilizamos modelo *logit* para dados em painel, adotamos a ratificação ao Protocolo como variável dependente, como série temporal o período compreendido entre 2000 e 2011 e tomamos como amostra os 193 países membros das Nações Unidas. Com base em indicações da literatura sobre o tema, tomamos como variáveis independentes (e, portanto, como potenciais condicionantes domésticos): regime de governo, tempo de democracia, novas democracias, região geográfica de localização do país, indicador de tráfico humano, tipos de tráfico humano e PIB *per capita*. Os resultados mostraram-se nas direções esperadas e estatisticamente significativos para as variáveis “tráfico”, “democracia”, “PIB per capita”, “anos de democracia” e “nova democracia”.

Conforme afirmam Hathaway (2007) e Simmons (2002), estudos sobre *compliance* tem proliferado, mas tem faltado investigações que expliquem a adesão aos compromissos. Nesse sentido, cumpre ainda destacar que, diferentemente do que se pode imaginar, não estamos procurando investigar as razões por trás da escolha dos Estados em aderir ao Protocolo de combate ao tráfico de pessoas – algo que poderia se apresentar como

próximo a uma “teoria das preferências governamentais” – mas sim em identificar fatores domésticos capazes de apontar elementos que auxiliem na compreensão de sua relação com a decisão dos Estados de se vincularem a esse instrumento em primeiro lugar.

2. Como, de que modo e por quê o tema do tráfico de pessoas passou a ser objeto de atenção e decisão do governo brasileiro?

Para responder a essa questão utilizamos metodologia qualitativa, sobretudo por meio de análise documental, mobilizamos a literatura de políticas públicas, especialmente a referente ao processo de formação de agenda (governamental e decisória), e fornecemos um panorama geral sobre as políticas públicas ligadas ao tema existentes no país desde 2000 – data em que o Brasil assinou a supracitada Convenção e dois de seus Protocolos Adicionais - até os dias atuais. Dialogamos principalmente com o Modelo de Fluxos Múltiplos desenvolvido por John Kingdon (1984), para quem mudança nas políticas só podem ser explicadas pela combinação de três fatores: problemas, soluções e fluxos políticos. Desse modo, assim como orientar o autor, não se trata aqui de explicar mudanças nas políticas públicas por meio da tentativa de rastrear sua origem. Ou seja, não estamos aqui preocupadas em identificar quem foi o primeiro ator a se mobilizar em relação ao tráfico de seres humanos no Brasil. A principal característica do processo que estamos estudando é o efeito conjunto de vários fatores se combinando e, a partir de então - tomando o Brasil como estudo de caso - problematizamos as razões por trás da ascensão desse tema à agenda decisória.

Concluimos que no primeiro fluxo - no qual estão alocadas situações reconhecidas como problemas - podemos destacar o papel das organizações não governamentais locais em denunciar a exploração sexual de crianças e adolescentes no início da década de 90, que foram bem sucedidas em colocar luz sobre o problema e chamar a atenção para a necessidade de investigação de casos relacionados ao tema. Nesse sentido, tiveram destaque as CPIs do extermínio de meninos e meninas de rua, em 1991; pela CPI da violência contra a mulher, em 1992 e pela CPI da

prostituição infanto-juvenil, em 1993.

No segundo fluxo - no qual estão alocadas as alternativas ou soluções desenvolvidas pelas comunidades de especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros) - podemos destacar: (i) o papel da DePaul University College of Law que, em 2000, mobilizou recursos para a realização de uma ampla pesquisa sobre os aspectos sociais, políticos e econômicos do tráfico de pessoas nas Américas; (ii) o papel desempenhado no cenário brasileiro pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA) e a condução de uma das primeiras pesquisas sobre o tema no Brasil, denominada Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF e (iii) o financiamento da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID), por meio do POMMAR, apoiadora local de várias etapas da pesquisa que garantiu a metodologia e recursos financeiros para a realização de suas etapas regionais.

Por sua vez, entendemos que no terceiro fluxo, - composto pela dimensão da opinião pública, das forças políticas organizadas e do próprio governo, destacam-se a sensibilidade no Departamento da Criança e Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça, que contava à época, na sua gestão, com pessoas comprometidas com as proposições da sociedade civil brasileira, conforme destacou o Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste.

Do ponto de vista do empreendedor de políticas, a análise documental não revelou elementos suficientes para afirmar, com segurança, quem desempenhou esse papel. Há indícios de que a coordenadora da PESTRAF - Maria de Fátima Pinto Leal - sócia fundadora do CECRIA e membro da equipe técnica responsável pela organização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil possa ter desempenhado

esse papel empreendedor, mas a ausência de dados sobre isso impedem afirmações mais categóricas.

A tese, da maneira que está desenhada, se justifica pelo interesse em investigar a noção de direitos humanos a partir de duas perspectivas apontadas pela literatura especializada sobre o assunto: os direitos em princípio - existentes nos compromissos legais que um Estado firma – e os direitos como política – existente nas estruturas, processos e resultados de esforços governamentais para promover e proteger os direitos humanos de seus cidadãos. Em segundo lugar, o interesse se justifica ainda pela relação que é possível estabelecer entre fatores internacionais e domésticos, objetivo caro às áreas de relações internacionais e ciência política e nem sempre explorado pelos pesquisadores.

Por sua vez, a escolha do Brasil como estudo de caso para esse trabalho se dá por duas razões intimamente imbricadas. Primeiramente, a importância histórica das migrações, que tornaram o Brasil destino de escravos traficados por mais de três séculos, posteriormente substituído por fluxos de imigrantes europeus no final do século XIX e início do século XX e ponto de partida de emigrantes após a década de 1970. Ademais, rotineiramente dados sobre dados sobre o tráfico de pessoas ganham novos números no país, com destaque para a evidência de que o trabalho escravo responde por 2/3 dos inquéritos relacionados a tráfico de pessoas instaurados pela Polícia Federal entre 2005 e 2011 (Secretaria Nacional de Justiça, 2011).

Ainda, dado que a circulação de pessoas é uma característica dos dias atuais e um direito humano, compreender de que modo o estado tem agido para coibir ou prevenir os ilícitos envolvidos na atividade e proteger suas vítimas é questão fundamental.

Ao dizer qual a proposta deste trabalho, é importante também explicitar os desafios que não pretendemos enfrentar. Primeiramente, optamos por explorar aqui características relativas ao tráfico de seres humanos (TSH) a partir de dois recortes específicos: como uma questão de criminalidade e como uma questão de direitos humanos. Isso significa dizer que esse não é

um estudo que endereça questões concernentes às vítimas, aos aspectos morais do tráfico e demais simbologias subjacentes à prática e ao discurso anti-tráfico, embora tenhamos reservado algum destaque para como a reprodução de determinadas narrativas e imprecisões conceituais acabam por dificultar o entendimento e a compreensão da questão.

Ainda, no caso particular dos ilícitos transnacionais – foco da parte quantitativa deste trabalho - estamos familiarizadas com o fato de que a ratificação de um acordo internacional é somente uma das etapas ou uma das iniciativas no enfrentamento ao problema, sendo perfeitamente possível que um Estado o faça, mas que o compromisso permaneça no âmbito da formalidade sem que nunca chegue a receber algum tipo de tratamento ou desdobramento doméstico.

Apesar disso, é preciso deixar claro que não é nosso objetivo compreender o nível de *compliance* dos países em relação aos compromissos internacionais. Isso equivale a dizer que, embora existam bons trabalhos sobre: (i) o que se entende por cumprimento ou não cumprimento, por parte de um Estado, de um acordo internacional; (ii) razões e condições que explicam o cumprimento ou não desses acordos e (iii) como as organizações internacionais monitoram e lidam com o cumprimento ou não desses acordos pelos Estados-parte, essas não são questões que aqui nos concernem.

Isso posto, essa tese tem sua argumentação dividida em quatro seções, além dessa introdução. Na primeira é fornecido um panorama geral sobre o tráfico de pessoas, recortado a partir das perspectivas do crime organizado e dos direitos humanos, dados relativos ao volume da atividade no mundo, marcos regulatórios principais, a construção da agenda internacional sobre o tema e a construção do discurso sobre ele. Na segunda, apresentamos uma breve revisão de literatura sobre regimes internacionais, condicionantes que explicam a adesão a regimes internacionais de direitos humanos, o nosso material empírico e as conclusões relativas a essa etapa, que procura responder nosso primeiro questionamento. Na terceira seção, discutimos o cenário brasileiro, a formação da agenda decisória sobre o tema e

apresentamos nosso material empírico e conclusões, com intuito de responder a segunda questão. Por último, apresentamos as considerações finais e apontamentos para futuras agendas de pesquisa.

Capítulo 1 – Tráfico de Pessoas

1.1 Como uma questão de crime organizado

Dados sobre as atividades ilícitas transnacionais e sobre o crime organizado são escassos e muitas das informações disponíveis são baseadas em estimativas. A dificuldade de obtenção de números precisos e/ou confiáveis se dá por uma série de razões, tais como a clandestinidade e difícil identificação da prática; a ausência de denúncia por parte de muitas vítimas; a existência de diferentes definições sobre o fenômeno - tanto em nível nacional quanto internacional - e a falta de comunicação entre os sistemas de informação das diferentes instituições.

A despeito da dificuldade das mensurações, esse tipo de atividade pode, seguramente, ser considerada uma das maiores beneficiárias da globalização. Devido à diluição das fronteiras, à facilidade das comunicações e à conexão entre diferentes partes do mundo, os grupos criminosos envolvidos no contrabando e, mais especificamente no tráfico de pessoas, experienciaram um incremento em suas atividades após os anos 90, uma vez que a ida e vinda de pessoas passou a se camuflar no cada vez mais comum e regular fluxo de pessoas.

De acordo com Shelley (2010), do lado da oferta, a globalização pode ser apontada como responsável pela notória e crescente desigualdade econômica e demográfica entre países com diferentes graus de desenvolvimento, o que marginalizou e condenou boa parte dos cidadãos do globo. Do lado da demanda, foi responsável pela queda nos custos de transporte e logística, o que permitiu um aumento do turismo (e seus desdobramentos sexuais) e tornou possível maior circulação de refugiados, comumente utilizados para trabalhos forçados - de modo a manter competitivas as empresas na economia global - e de modo a prover sujeitos para ações de guerrilha.

Kelly, Maghan & Serio (2005) afirmam que o principal problema com as definições sobre a criminalidade reside mais no termo “organizado” que no

termo “crime” e com exceção da Cosa Nostra, pouco consenso emergiu sobre quando um grupo criminoso é considerado “organizado” e de que modo entende-se que sua operação deve-se dar.

Ainda de acordo com os autores, é possível definir genericamente como “tráfico ilícito” todo comportamento que facilita a entrada ilegal - de pessoas ou produtos -proibidos em um determinado território. Por sua vez, crime organizado é entendido como a contínua conspiração de grupos que obtém lucros por meio de atividades e produtos ilegais demandados por pessoas. A existência e a estrutura desses grupos é financiada por meio de violência, corrupção de policiais e autoridades públicas, intimidação, ameaças, controle particular de mercados ilegais de drogas, apostas e extorsão.

Assim como Shelley (2010), os autores concordam que problemas relacionados ao tráfico ilícito derivam de várias fontes, tais como: décadas de políticas ocidentais destinadas a abrir economias e mercados, suporte a democracias e disseminação de modernas tecnologias nas áreas comerciais, econômicas e financeiras. O sucesso dessas iniciativas criou a infraestrutura necessária que tornou o tráfico possível e lucrativo e imprimiu a necessidade de atenção e ações por parte dos decisores políticos ganhando, mais recentemente, aderência às agendas domésticas.

A despeito do crescente volume e do aumento nas ramificações, Friman e Andreas (1999), afirmam que mídia e a academia não tem sido bem sucedidas na tentativa de investigar e elucidar os processos envolvidos no lado clandestino da globalização e têm sido ainda menos sucedidas na tentativa de compreender como essas atividades afetam as relações entre os Estados e quais suas consequências domésticas. Ademais, a relação de imbricamento que se estabelece entre a economia lícita global e a ilícita torna ainda mais difícil o combate a esse tipo de atividade, com atores comumente operando nos dois cenários e agentes da lei cooperando sistematicamente com criminosos.

Embora não seja um fenômeno novo, os autores identificam algumas mudanças enfrentadas pela economia ilícita: a natureza das atividades, velocidade e métodos de transporte, localização, estrutura e tamanho da organizações criminosas, leis formuladas por Estados – incluindo aqui a intensidade e a forma de aplicação – e os níveis de demanda dos consumidores.

De acordo com Schendel e Abraham (2005:18), em virtude das inconsistentes definições de criminalidade em diferentes jurisdições e dada a ausência de uma autoridade soberana em nível global, nem sempre é possível distinguir atividades e fluxos transfronteiriços com base em categorias como “legal” e “ilegal”.

Na mesma linha de Kelly, Maghan & Serio (2005) sobre a dificuldade das definições, Von Lampe (2004) afirma que, no caso do crime organizado, apesar de diferenças no ordenamento jurídico doméstico, criminologistas o definem como sendo atividades criminais para benefício material de grupos que se engajam em extrema violência, corrupção de oficiais públicos – o que inclui agentes ligados à manutenção da lei; penetração na economia legítima e interferência nos processos políticos.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) não possui uma definição “fechada” do fenômeno e a Organização assim preferiu justamente para permitir sua aplicação a novos tipos de crime que surgem constantemente no contexto global, regional e local e cujas condições mudam de maneira muito rápida. Apesar disso, a Convenção de Palermo – sobre a qual trataremos mais adiante – apresenta uma definição de “grupo de crime organizado”, a saber: (i) grupo de três ou mais pessoas formado de maneira não aleatória; (ii) existente por um período de tempo; (iii) cujas ações podem ser classificadas como tendo relação com aos menos um crime punível por, no mínimo, quatro anos de encarceramento; (iv) com objetivo de obter, direta ou indiretamente, benefícios materiais ou financeiros.

Uma vez que boa parte dos grupos atendem comumente às duas primeiras condições, a sua definitiva caracterização como pertencentes ao crime organizado recai sobre a seriedade do crime e sobre seus objetivos lucrativos. Ainda, o caráter “transnacional” da atividade significa que o termo cobre violações cometidas em um Estado, e também aquelas que são cometidas em um Estado, mas planejadas e executadas em outro.

Quando tratamos de crime organizado transnacional, distintas atividades, mas que apresentam ligações entre si, podem ser objeto de investigação, tais como tráfico de drogas, tráfico de armas, corrupção, lavagem de dinheiro e tráfico de pessoas.

Há três características peculiares relacionadas ao tráfico de pessoas que distinguem essa de outras atividades. Primeiramente, boa parte do mundo sequer acreditava em sua existência até pouco anos, o que, segundo Shelley (2010), explica episódios como os leilões abertos de mulheres oriundas do leste europeu ocorridos em 2006 em diversos aeroportos de Londres. Em segundo lugar, diferentemente das drogas em que os lucros vão para o topo das organizações, tráfico e contrabando de pessoas tem maiores margens de lucros individuais, uma vez que pessoas podem ser vendidas por mais de uma vez.

Conforme destaca Ausserer (2007: 48), encarar o tráfico de seres humanos como um problema de crime organizado é a primeira e mais comum das interpretações sobre o fenômeno, e principal lente utilizada por governos, mídia, instituições e marcos normativos. Desse entendimento, deriva a busca por uma resposta agressiva da justiça criminal, o que frequentemente se traduz em leis migratórias mais restritivas, punição dos envolvidos e deportação das vítimas. Conforme argumenta Kempadoo (2005:66): “Ao priorizar o crime, a punição e o controle da imigração, a abordagem do governo global diverge agora das perspectivas que foram geradas a partir de cuidados com a justiça social e os direitos humanos, particularmente das mulheres (...)”

Nesse sentido, afirma Trodes (2011:6) que as políticas de enfrentamento ao tráfico precisam ser tratadas a partir de uma perspectiva mais ampla que a da justiça criminal:

(...) have taken significant steps to combat human trafficking. Their approach has been driven largely by a criminal law framework, and the cumulative result of their efforts is a patchwork of criminal laws and some assistance programs for victims, but almost no measures addressing the root causes of the problem. More important, although measuring the success of interventions to date is challenging given the clandestine nature of human trafficking and other constraints, there is no evidence to suggest that human trafficking is declining. This lack of meaningful progress prompts questions as to what the best framework would be for addressing this issue. (TRODES, 2011: 6)

Críticas semelhantes a essas destacam que essa abordagem *mainstream*, além de sobrepor a repressão aos criminosos ao direito das vítimas, contribui para a construção de um quadro conceitual distante da realidade e que presta um desserviço à compreensão do fenômeno. Ao abordar os casos a partir da dicotomia vítima/criminoso, com a criação de uma vítima estereotipada, perde-se de vista a complexidade do fenômeno e as distintas variedades com que ocorre. Somado a isso, essas abordagens trazem em comum – principalmente em estudos empíricos – a busca por número e estatísticas que representem o volume de recursos envolvidos na atividade e o número de pessoas traficadas no mundo, preocupando-se boa parte das vezes em apresentar números - quaisquer que sejam eles - mesmo que não existam evidências sobre sua adesão à realidade.

Além da imprecisão dos números pelas razões descritas mais acima nesse tópico, a metodologia empregada nos principais documentos e relatórios sobre o tema também é bastante questionável, permitindo que dúvidas das mais diferentes ordens surjam sobre suas acurácia.

Se precisão conceitual é fundamental para o enfoque de uma questão, não menos importante são os recortes que acabam por conferir o *framework* aos conceitos. Se encarar o tráfico de pessoas como uma questão de justiça criminal é lugar comum nos estudos e nos instrumentos que aqui nos

debruçamos, é importante também olha-lo a partir de outra perspectiva subjacente a ele: os direitos humanos.

1.2 Como uma questão de direitos humanos

A história dos direitos humanos está intimamente ligada ao surgimento das democracias, cujas constituições, ao definir o escopo jurídico normativo dos estados, tem como finalidade a prescrição e proteção desses e de outros direitos. Surgidos gradualmente, a partir de lutas e reivindicações de movimentos sociais, configuram-se como um conjunto de direitos variáveis em tempo e espaço, mutáveis de acordo com as circunstâncias e com a época na qual estão inseridos.

Conferidos a qualquer sujeito, fazem parte do conjunto de direitos considerados extensivos e inerentes a todos os seres humanos, independente de raça, sexo, etnia, gênero, nacionalidade, idioma, religião ou qualquer outra característica. São garantidos legalmente pela lei de direitos humanos, que visa proteger indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana.

Conforme assinala Nickel (2007:7) - assim como expressos no direito internacional – direitos humanos podem ser entendidos como normas específicas que emergiram de um projeto político iniciado após a Primeira Guerra Mundial e que ganharam força como consequência da Segunda Guerra Mundial. Incluem, entre outros, o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação. Relacionam-se também, conforme exposto no preâmbulo desse capítulo, ao direito de migrar.

Nesse sentido, o Direito Internacional dos Direitos Humanos passou a estabelecer as obrigações dos governos de agirem de determinadas maneiras ou de se absterem de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos. Suas normas são expressas, entre outros, na forma de tratados e costumes, declarações, diretrizes e princípios.

Se o reconhecimento e a ampliação desses direitos foi importante passo civilizatório no século XX, condições para sua garantia e proteção nem sempre estão postas. O processo de globalização vivenciado nos últimos 40 anos intensificou as trocas comerciais e financeiras e aproximou países, mas ao mesmo tempo, aprofundou desigualdades econômicas e pobreza.

Conforme destaca Patarra (2006), a reestruturação dos arranjos produtivos, advindo com a globalização, produziu também novas modalidades de mobilidade de capital e da população em diferentes partes do mundo, o que demanda uma revisão conceitual sobre o fenômeno migratório e a incorporação de novas dimensões explicativas. Entre outros, é preciso que consideremos os compromissos existentes para ampliar e efetivar o direitos dos migrantes, mas é preciso também atenção sobre quem são os grupos contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos. Ainda, o autor argumenta que as migrações internacionais representam “a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica de sua soberania”, sendo “a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global”.

Nesse contexto de reordenamento, pessoas deixam, cotidianamente, seus lugares de origem ou de vivência em busca de condições melhores de vida, trabalho ou horizontes pessoais. Ausserer (2007:54) argumenta que são poucos os autores que se dedicam à tarefa de compreender a relação entre tráfico de pessoas e mudanças econômicas, mas em suma, alguns analistas tais como Corrin (2005) e Bruckert (2002), reconhecem que pobreza e mudanças econômicas fazem parte de suas raízes. Nesse sentido, condições sociais e econômicas, que acabam por privar os sujeitos da dignidade que as questões normativas lhes confere, impelem ou os obriga a migrar, criando e favorecendo condições para que o tráfico de pessoas aconteça¹.

¹ Vale ressaltar que tráfico e migração não são sinônimos e não podem se confundidos.

Conforme destaca o Ministério da Justiça brasileiro (2013) o tráfico é um atentado contra os direitos humanos à medida em que:

“explora a pessoa, limita sua liberdade, despreza sua honra, afronta sua dignidade, ameaça e subtrai a sua vida. Trata-se de atividade criminosa complexa, transnacional, de baixos riscos e altos lucros, que se manifesta de maneiras diferentes em diversos pontos do planeta, vitimizando milhões de pessoas em todo o mundo de forma bárbara e profunda, de modo a envergonhar a consciência humana” (Ministério da Justiça, 2013).

Kelly, Maghan & Serio (2005:142) argumentam que dentre os fatores que impulsionam o tráfico estão pobreza e fragilidade das economias domésticas; migrações motivadas por guerras; aumento da prostituição em razão de militarizações²; globalização da economia; fragilidade das leis sobre prostituição e baixo policiamento; altos lucros dos grupos ligados ao crime organizado; restrição orçamentária dos governos, o que estimula a corrupção de oficiais; novas fronteiras e fronteiras com menos restrições; estratégias de desenvolvimento (turismo, por exemplo) e discriminação de gênero.

Para Shelley (2010:17), mulheres e crianças são os que mais perdem com a globalização. Nesse sentido, a crise de 2008 proveu um cenário ainda mais duro, tirando várias meninas da escola, diminuindo a provisão de alimentos disponíveis e as tornando ainda mais vulneráveis à exploração no futuro, uma vez que não tem mecanismos de defesa contra exploradores no futuro.

Por sua vez, Ausserer (2007:56) nos leva a refletir sobre o perigo das reduções e simplificações. Ao analisar os trabalhos de Andrijasevic (2004), a autora aponta que tomar a pobreza como fator único ou fundamental para a migração seria imprimir uma racionalidade exclusivamente econômica ao

Conforme destacam Dias & Sprandel (2011:73) a partir de fala do Presidente do Conselho Nacional de Imigração: “fenômeno do tráfico de pessoas deve ser compreendido no contexto mais abrangente da questão migratória, embora a questão migratória não deva ser interpretada com as lentes do tráfico de pessoas”.

² Não é preocupação dos autores definir conceitualmente o que são “militarizações”. Dado o contexto, é possível inferir que trata-se de locais com convulsões sociais e tomada de poder por forças militares.

ato, desconsiderando que indivíduos não vivem sozinhos e tomam decisões com base nas relações na quais estão inseridos e que a decisão de migrar é parte de um “projeto de migração” que inclui, entre outros, a busca por melhores oportunidades de futuro, independência da família, desejo por melhorias econômicas ou mesmo a busca por recursos alternativos. Assim, o tráfico não pode ser encarado como resultado das mudanças econômicas, mas deve ser entendido como parte integrante das economias locais, intimamente ligado às condições de trabalho e à economia global.

Chuang (2006), ao tratar do assunto com olhar crítico às abordagens tradicionais que reduzem o fenômeno do tráfico de seres humanos aos seus aspectos criminais e se baseiam sobretudo no clássico entendimento sobre vítimas/criminosos, argumenta que essas se revelam compreensões parciais sobre o fenômeno, uma vez que ignoram as razões que levaram as pessoas a migrar em primeiro lugar. Se essas não forem questões endereçadas no enfrentamento do problema, nenhuma mudança significativa será experienciada, a despeito dos bilhões de dólares destinados a isso anualmente. Políticas de redução da vulnerabilidade social, em estreito diálogo com os direitos humanos existentes em âmbito normativo, precisam ser enfrentadas pelos tomadores de decisão na busca por resultados mais eficientes e efetivos.

Apresentados os recortes conceituais do tráfico – a partir das questões do crime organizado e dos direitos humanos - passamos para alguns apontamentos sobre a dimensão da atividade, seu números e movimentações, a partir dos principais documentos e estudos disponíveis sobre o tema.

1.3 Como uma atividade que movimenta (dinheiro e pessoas)

O tráfico de pessoas trata-se de um problema global e não exatamente recente. Shelley (2010) afirma que a Europa tem enfrentado ondas sucessivas de migração ilegal, especialmente as oriundas da África, Oriente Médio e Ásia, e a estimativa é de 400 mil novos casos a cada ano. Nos

Estados Unidos, estima-se em 850 mil a chegada de pessoas ilegais anualmente desde 2000. Numa tentativa de dimensionar o problema em escala global, os Estados Unidos estimaram, em 2004, que havia entre 600 mil e 800 mil pessoas vítimas de tráfico no mundo, sendo 80% desse universo composto por mulheres, 50% por menores de idades e 70% traficados para fins sexuais.

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o tráfico de pessoas configura-se atualmente uma das atividades mais rentáveis no mundo, ficando atrás somente do tráfico de drogas e armas³. Em relação a números, a Organização estima que mais de 2 milhões de pessoas sejam vítimas a cada ano⁴, movimentando mais de 24 bilhões de euros anuais, sendo a exploração sexual a sua forma mais frequente (58%), seguida do trabalho forçado (36%), e atingindo especialmente crianças, adolescentes e mulheres.

Atualmente, estima-se que existam em torno de 12 milhões de vítimas de tráfico humano no mundo e mais da metade delas seja composta de mulheres e crianças. (FIRST AID KIT. FOR USE BY LAW ENFORCEMENT FIRST RESPONDERS IN ADRESSING HUMAN TRAFFIKING, sem data de referência disponível).

Dados coletados pela Organização em 46 países evidenciam que as mulheres desempenham um papel importante como autoras do tráfico de seres humanos. No caso específico da Europa, as mulheres são uma parcela maior dos condenados por tráfico humano do que para a maioria das outras formas de crime. (A GLOBAL REPORT ON TRAFFICKING IN PERSONS, 2009:10).

O gráfico abaixo traz a visualização dessas informações:

³ The globalization of crime, 2010: 39

⁴ Para mais informações consultar: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/ungift.html>

Figura 1. Proporção de mulheres condenadas por tráfico humano e por todos os crimes combinados na Europa entre 2003 e 2006.

Fonte: A Global Report on Trafficking in Persons. Organização das Nações Unidas, 2009:10.

Nesse sentido, cumpre aqui uma relativização desses dados. De acordo com o relatório, é impossível saber se esses números podem ser explicados pelo crescimento no protagonismo feminino como autoras do tráfico ou se refletem outras características como, por exemplo, um viés de gênero nas condenações dos crimes dessa natureza.

O relatório mais recente da Organização sobre a atividade, datado de 2014 e que se debruça sobre dados referentes ao período compreendido entre 2010 e 2012, revela alguns elementos preocupantes: (1) foram identificadas vítimas de 152 nacionalidades em 124 países ao redor do mundo; (2) foram identificadas ao menos 510 rotas de tráfico ao redor do globo; (3) em torno de 64% dos condenados por tráfico de pessoas são cidadãos dos países em que foram condenados; (4) em torno de 72% dos condenados por tráficos são homens, e 28%, mulheres; (5) 49% das vítimas detectadas são mulheres adultas e (5) 33% das vítimas detectadas são crianças, o que representa um aumento de 5% se comparado à pesquisa anterior (2007-2010).

Em relação às formas mais comuns de exploração identificadas entre as vítimas de tráfico, é possível verificar também as assimetrias que acometem diferentes regiões.

Figura 2. Formas de exploração detectadas entre as vítimas de tráfico, por região de detecção, 2010 – 2012 (ou mais recente).

Fonte: Retirado do “Global Report on Trafficking in Persons”, 2014.

Primeiramente, chama a atenção a diferença entre as regiões compreendidas pelo leste/sul asiático e pacífico e pela Europa e Ásia central. Enquanto para a primeira grande parte das ocorrências estão ligadas a trabalhos forçados e situações análogas à escravidão (64%), para a segunda, exploração sexual assume a frente das ocorrências, com índices quase semelhantes (66%).

Situação igualmente preocupante diz respeito aos padrões entre mulheres traficadas. Se o número de mulheres adultas encontradas entre as vítimas apresentou queda de 25% entre 2004 e 2011, o número de meninas apresentou aumento – preocupante – de 11% no mesmo período.

Figura 3. Padrões do sexo feminino (mulheres e crianças) entre o número total de vítimas detectadas, 2004 – 2011.

Fonte: Retirado do “Global Report on Trafficking in Persons”, 2014.

No Brasil, de acordo com o Ministério da Justiça, 475 pessoas foram traficadas entre 2005 e 2011, das quais 337 sofreram exploração sexual e 135 foram submetidas a trabalho escravo. Os países onde mais brasileiros e brasileiras vítimas de tráfico de pessoas foram encontradas são Suriname (que funciona como rota para a Holanda), Suíça, Espanha e Holanda. As vítimas que procuram os serviços de saúde são na maioria mulheres na faixa etária entre 10 e 29 anos, de baixa escolaridade e solteiras.

Figura 4. Vítima de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual/trabalho escravo por ano, segundo o Ministério das Relações Exteriores

ANO	FORMA DE EXPLORAÇÃO			TOTAL GERAL
	VÍTIMA DE EXPLORAÇÃO SEXUAL	VÍTIMA DE TRABALHO ESCRAVO	FORMA DE EXPLORAÇÃO IGNORADA	
2005	16	1	0	16
2006	55	0	0	55
2007	38	0	0	38
2008	50	0	0	50
2009	86	2	0	88
2010	88	130	0	218
2011	4	2	3	9
TOTAL POR TIPO DE EXPLORAÇÃO	337	135	3	475

Fonte: Retirado do Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Consolidação dos dados de 2005 a 2011.

Ainda segundo o Ministério, agora com dados referentes a 2013, 254 pessoas foram vítimas do crime no nosso país, em 18 estados diferentes. Abaixo, duas figuras trazidas pelo relatório e que merecem atenção.

Figura 5. Registro do tráfico de pessoas no Brasil, 2005 a 2013

Ano	Exploração Sexual	Trabalho escravo	S/I	Total por ano
2005	16	1	0	17
2006	55	0	0	55
2007	38	0	0	38
2008	50	0	0	50
2009	86	2	0	88
2010	88	130	0	218
2011	4	2	3	9
2012	4	4	0	8
2013	41	21	0	62
Total por tipo	382	160	3	545

Fonte: Retirado do Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas – Dados de 2013.

Os registros se iniciam em 2005 pois foi a partir desse ano que a Divisão de Assistência Consultar (DAC) do Ministério das Relações Exteriores passou a coletar esses dados. Primeiramente, chama a atenção a expressiva concentração do número de casos reportados no ano de 2010. Infelizmente não possuímos, até o momento, elementos que permitam explicar as razões dessa concentração. Em segundo lugar, a análise da série histórica demonstra que, com exceção dos anos de 2010 e 2012, a tendência geral tem sido de que os casos reportados de tráfico de pessoas no Brasil tenham como finalidade principal a exploração sexual. Se comparados à média anual, os anos de 2011 e 2012 apresentaram queda significativa no número de casos registrados, o que, não necessariamente, guarda relação com queda no número de casos existentes.

Abaixo, a desagregação do número de vítimas de tráfico de pessoas no ano de 2013 tomada pelos estados.

Figura 6. Número de vítimas do tráfico de pessoas por unidade da federação (2013)

UF	TOTAL	Artigo 231 (CP) Tráfico Internacional para fins de Exp. Sexual	Artigo 231-A (CP) Tráfico Interno para fins de Exp. Sexual	Artigo 149 (CP) Trabalho Escravo	Art. 238 (ECA) Entrega de filho ou pupilo	Art. 244-A (ECA) Prostituição /explor. de criança / adolescente	Art. 239 (ECA) Tráfico internacional de criança / adolescente	Art. 14 da Lei nº 9.434/97 Remoção de órgãos	Art. 15 (idem) Compra ou venda de órgãos	Art. 16 (idem) Transplante de órgãos
AL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AM	3	0	2	1	0	0	0	0	0	0
CE	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
ES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	29	3	0	23	0	0	1	1	1	0
MS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MT¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA	8	1	5	2	0	0	0	0	0	0
PE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PR	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
RJ	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1
RO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	25	4	7	14	0	0	0	0	0	0
SE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	184	1	107	73	0	0	3	0	0	0
TO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	254	11	123	113	0	0	4	1	1	1

Fonte: Retirado do Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas – Dados de 2013.

Nota-se, pelo gráfico acima, a concentração do número de vítimas nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Mais uma vez, não é possível saber se esse resultado vem de uma aproximação fiel em relação à realidade do fenômeno ou se tratam-se de locais onde, por exemplo, as polícias encontram-se melhor preparadas para fazer a identificação dos casos e a sua correta classificação ou se, ainda, possuem maior disposição em reportar as informações às autoridades competentes.

Em relação ao perfil dos traficantes, de maneira geral, de acordo com Kelly, Maghan & Serio (2005:142), os mesmos podem ser enquadrados em três categorias principais:

(1) pouco organizados: em regiões de fronteira, são comumente donos de taxi, pequenos barcos, donos de caminhões - encarregados de fornecer transporte interno ou internacional – responsáveis pelo deslocamento de pessoas até um ponto com pouco policiamento;

- (2) relativamente organizados – grupos que se especializam no envio de pessoas a partir de um país específico, normalmente por meio de uma mesma rota ou empregando regularmente métodos similares;
- (3) sofisticados em termos de organização: normalmente operam internacionalmente e são, por essa razão, os mais perigosos e difíceis de combater. Normalmente, dispõem de acesso a documentos falsos ou tem capacidade de falsificá-los, conseguem encontrar rotas alternativas quando um determinado caminho é bloqueado e contam com uma infraestrutura logística tanto nos países de trânsito quanto de destino.

Com objetivo de classificar os grupos, o Global Report on Trafficking in Persons (2014) oferece uma tipologia das organizações envolvidas no tráfico de pessoas, a partir da magnitude de suas operações.

Figura 7. Tipologia das organizações envolvidas no tráfico de pessoas

Operações locais pequenas	Operações Subregionais Médias	Operações Transnacionais Grandes
Fluxos domésticos ou de curtas distâncias	Fluxo de tráfico dentro das subregiões ou entre subregiões vizinhas	Fluxos de tráfico de longas distâncias envolvendo diferentes regiões
Um ou poucos traficantes	Pequenos grupos de traficantes	Tráficanes envolvidos com o crime organizado
Pequeno número de vítimas	Mais de uma vítima	Grande número de vítimas
Exploração de parcerias íntimas	Alguns investimentos e alguns lucros dependendo do número de vítimas	Altos investimentos e altos lucros
Investimentos e lucros limitados	Cruzamento de fronteira com ou sem documentos	Cruzamento de fronteiras sempre requer documentos
Documentação para cruzamento de fronteira não exigido	Alguma organização necessária dependendo da fronteira a ser cruzada e do número de vítimas	Necessidade de sofisticada organização para operar longos grupos em longas distâncias
Organização inexistente ou não necessária		Operações resistentes

Fonte: Elaboração própria, a partir do “Global Report on Trafficking in Persons”, 2014.

De acordo com Shelley (2010), embora sejam vítimas do tráfico, mulheres também atuam e frequentemente são facilitadoras desse tipo de exploração, seja como operadoras independentes, seja como articuladoras de operações de seus maridos e amantes. Em diversas regiões, mulheres prostitutas de certa idade comandam largas redes de recrutamento das próximas gerações, sobretudo por meio de pessoas traficadas. Na China, as mulheres correspondem a boa parte das operações de tráfico e isso se explica pela sua alta habilidade nos contatos/relações e pelo seu menor emprego de violência, se comparado aos homens. Diferentemente do tráfico de drogas, no qual raramente o sexo feminino detém posições superiores de autoridade, nessa atividade em específico mulheres exercem posições de comando.

De acordo com sua argumentação, na Tailândia, na década de 1990, a questão do tráfico tornou-se concomitantemente um problema de segurança e de saúde pública. Numa época em que a economia do país era baseada na exploração sexual, notou-se que boa parte dos homens recrutados para o serviço militar oriundos de uma determinada região, que coincidia com a maior origem de garotas traficadas, apresentavam resultado positivo para HIV.

Ainda segundo a autora, cumpre destacar também que há diferentes modelos de negócios a orientar as atividades e as operações dos grupos. O tráfico de pessoas entre o México e Estados Unidos obtém seus lucros muito mais por volume e frequência do que por valores de cada item. Grupos russos vendem as vítimas como se fossem recursos naturais, tais como gás ou petróleo. Os Chineses, por sua vez, enxergam as vítimas como uma *commoditie* capaz de gerar recursos para o desenvolvimento econômico.

Ademais, uma análise segregada por região geográfica permite que sejamos capazes de enxergar as distinções entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e em transição, de modo a superar a visão ingênua e

dicotômica que costuma apontar que os primeiros são parte da demanda e, os outros, parte da oferta.

De maneira conclusiva, a autora aponta que a diversidade do tráfico de pessoas não permite que uma única estratégia seja capaz de combater o problema como um todo numa perspectiva global. A adoção de compromissos internacionais, a implementação de treinamento, a sensibilização da opinião pública e a criação de programas de prevenção tem tido pouco sucesso em inibir o problema, por esbarrem em problemas como soberania dos Estados, a ausência de harmonia/compatilização entre legislações, a flexibilidade dos grupos criminosos se comparado à burocracia estatal e o imperativo econômico das pessoas marginalizadas internacionalmente (Shelley, 2010:33).

Ademais, em sua visão, falta uma abordagem econômica para endereçar as questões do tráfico e contrabando de pessoas. Enquanto houver pessoas dispostas a pagar grandes somas de dinheiro em troca da posse de outras pessoas, o problema continuará a crescer. Além das já mencionadas disparidades, as crises econômicas que afetam os países vulnerabilizam grandes grupos de pessoas e fazem com que os grupos ilícitos se comportem como fontes alternativas de recursos. Os resultados serão mudanças de longo prazo na vida política, social e econômica de muitos países, com graves ameaças aos direitos individuais, liberdades civis e dignidade humana. Para além disso, entende-se que haverá um declínio na democracia e no cumprimento da lei nas democracias estabelecidas e um aumento do autoritarismo em países com potencial democrático.

Apontados seus aspectos atuais e sua relação com o fenômeno da globalização, endereçamos agora a formação da agenda internacional sobre o tema, definições conceituais e principais marcos regulatórios.

1.4. Definição, marco regulatório e formação da agenda internacional

As questões sobre tráfico de pessoas fazem parte da agenda internacional

de alguns países, como Inglaterra e França, desde o início do século XIX. De acordo com Venson & Pedro (2013), o tráfico de pessoas é um conceito jurídico – e não sociológico – inventado naquele século, nascido sob a lógica da necessidade de policiamento das fronteiras transnacionais e que ganhou destaque no final do século XX. O destaque veio, sobretudo, quando o movimento dos direitos femininos e a migração de trabalhadores em massa chamou a atenção dos governos e das organizações internacionais para o crescente papel do crime organizado (Chuang, 2006).

Do ponto de vista internacional, as primeiras preocupações em torno do deslocamento de pessoas surgiu em 1814 e foram traduzidas – em âmbito normativo - com o Tratado de Paris entre Inglaterra e França, que tinha como principal objetivo proibir o tráfico de negros destinados à escravidão. Em 1904 avanços na legislação incluíram nas preocupações, além do tráfico negreiro africano, o tráfico de mulheres brancas para prostituição. Assim, naquele ano foi firmado em Paris o Acordo para Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, no ano seguinte transformado em Convenção e que serviu como base para discussões que culminaram, nas décadas seguintes, na assinatura de mais quatro Convenções e um Protocolo sobre o tema e que incluíam proteção às mulheres brancas, mulheres e crianças, mulheres maiores, tráfico de pessoas e lenocínio. (Castilho, sem data de referência)

Desde o primeiro marco normativo⁵ muitas mudanças se sucederam, tanto do ponto de vista do objeto de preocupação quanto à finalidade da prática e a Convenção da ONU de 1949, conhecida como Convenção e Protocolo Final para Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949), pode ser considerada, nesse sentido, um divisor de águas. Esta última avançou no sentido de valorizar a dignidade e a pessoa humana e de caracterizar como vítima qualquer pessoa afetada pelo tráfico, independente de sexo e idade.

⁵ Para uma lista completa sobre as legislações internacionais vinculadas direta ou indiretamente ao tráfico de pessoas, ver Apêndice.

Ainda de acordo com a autora a prostituição, que era tratada como um atentado à moral e aos bons costumes, passou a ser entendida como uma prática que coloca em perigo o bem estar do indivíduo, da família e comunidade, e no qual a vítima pode ser qualquer pessoa, independentemente de sexo, cor e idade. Assim, a dignidade e o valor da pessoa humana tornaram-se bens afetados pelo tráfico. De acordo com seus artigos primeiro e segundo fica claro que são passíveis de punições internas dentro dos Estados aqueles que obtiverem ganhos de exploração para fins de prostituição, inclusive aqueles que explorarem a prostituição de outra pessoa ainda que com seu consentimento. Em relação às pessoas que exercem a prostituição, entendidas como vítimas, configura-se obrigação do Estado atuar na prevenção, reeducação e readaptação social, assim como facilitar a repatriação em caso de tráfico internacional.

Embora tenha trazido significativos avanços como os já mencionados, a Convenção de 1949 entrou em choque com a Convenção de 1979, conhecida como Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher, uma vez que esta obrigava os Estados Partes a tomar medidas apropriadas para acabar com todas as formas de tráfico e exploração da prostituição de mulheres.

Esse assunto retornou a agenda internacional somente próximo à década de 90. Em 1983, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas começou a cobrar relatórios dos países signatários em relação às suas respectivas situações. Em 1992, a Organização lançou o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil.

Ainda segundo Castilho (sem data de referência), o reforço veio com a Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 1993, na qual a Declaração e Programa de Ação de Viena salientaram a importância da “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres”. A quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing (1995), aprovou uma

Plataforma de Ação para combater a violência contra a mulher e um dos objetivos estratégicos consistia na eliminação do tráfico de mulheres juntamente com prestação de assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico. As discussões e programas dos anos anteriores possibilitaram ainda o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição, em 1996. Em 1998, duas iniciativas tiveram destaque: no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi aprovada a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores, e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

Esse último, ainda de acordo com sua argumentação, colocou no rol dos crimes contra a humanidade a prostituição forçada, a violência sexual e a escravidão sexual, e definiu como elementos específicos desse último: “exercer um dos atributos do direito de propriedade sobre uma pessoa, tal como comprar, vender, dar em troca ou impor alguma privação ou qualquer outra forma de reduzir alguém à condição análoga à escravidão”. A Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores, por sua vez, com objetivo de desfazer imprecisões conceituais muito comuns, definiu como tráfico internacional de pessoas com menos de 18 anos a “subtração, transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos”. Ao mesmo tempo, exemplificou como propósitos ilícitos, entre outros, “prostituição, exploração sexual, servidão” e como meios ilícitos “o sequestro, o consentimento mediante coerção ou fraude, a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor”. (CONVENÇÃO INTERAMERICANA SOBRE O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MENORES, 1998).

No que concerne especificamente ao crime organizado transnacional, apesar da temática ter recebido dinamismo na década de 1980, foi apenas após a Declaração Política de Nápoles e o Plano de Ação Global contra o

Crime Organizado Transnacional, em dezembro de 1994, que verificou-se a necessidade de estabelecer um instrumento de abrangência internacional. A Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Internacional formalizou junto à Comissão da ONU sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal um processo de solicitação da opinião dos governos sobre o impacto de uma Convenção ou Convenções tratando da criminalidade organizada transnacional e outras questões correlacionadas. Desde esse momento até a constituição formal de um Comitê *Ad Hoc* para a elaboração da Convenção contra o crime organizado transnacional, foram realizados eventos em diversos países (workshops, reuniões, entre outros) com a participação da ONU, tratando dessa temática com vistas a verificar o interesse dos países na elaboração de um instrumento de abrangência internacional.

O primeiro evento sobre a Declaração Política de Nápoles e o Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional foi realizado em Buenos Aires em novembro de 1995. Nessa ocasião foi aprovada a Declaração de Buenos Aires de Prevenção e Controle do Crime Organizado Transnacional. Também nesse momento, os países da América Latina e do Caribe aproveitaram para expressar o interesse de seus governos em realizar estudos mais aprofundados sobre as vantagens de uma Convenção internacional tratando dessa temática.

Em dezembro do ano seguinte, a Assembleia Geral da ONU tomou nota do projeto de Convenção contra o crime organizado transnacional apresentado pela Polônia. Essa proposta, agregada ao interesse demonstrado pelos demais Estados- Membros, imprimiu ritmo às discussões e fez com que se começasse a considerar o combate a essas práticas uma questão prioritária.

1.4.1 A Convenção de Palermo na construção da agenda internacional: a mobilidade humana encarada com uma problema de segurança e justiça criminal

Segundo Castilho (sem data disponível), em julho de 1997 foi realizado um

workshop Ministerial Regional Africano sobre o Crime Organizado Transnacional e Corrupção, durante o qual foi aprovada a Declaração sobre a Prevenção e Controle do Crime Organizado Transnacional e Corrupção (Dakar). Nessa ocasião os Estados Africanos expressaram seu apoio para a elaboração de uma Convenção tratando dessa temática em nível internacional e conclamaram a participação de todos os Estados-Membros a se engajar na elaboração desse instrumento, empregando esforços para resolver as diferenças e superar as dificuldades conceituais ou substanciais a fim de permitir que o processo de elaboração da Convenção fosse concluído o mais breve possível.

Ainda de acordo com a autora, em dezembro do mesmo ano a Assembleia Geral da ONU, verificando o interesse de diversos países na elaboração de um instrumento de abrangência internacional para o combate ao crime organizado transnacional, decidiu estabelecer um grupo intergovernamental aberto de peritos com o propósito de elaborar um anteprojeto de Convenção o mais abrangente possível tratando sobre esse tema.

Em fevereiro de 1998, em Varsóvia, esse grupo de peritos em sua sétima sessão apresentou relatório com um resumo das opções do conteúdo da Convenção. Esse grupo informal reuniu-se novamente em Roma naquele mesmo ano em mais três oportunidades para organizar os trabalhos que seriam apresentados na primeira reunião formal do Comitê *Ad Hoc* para elaboração da Convenção de Palermo.

Em dezembro de 1998 a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 53/111, reconheceu formalmente a necessidade de produzir um instrumento jurídico internacional contra o crime organizado transnacional. Nesse documento foi sugerida a discussão sobre a possibilidade de elaborar outros três instrumentos internacionais tratando do combate ao tráfico de mulheres e crianças, combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, seus componentes e munições e o tráfico ilícito de migrantes e transportes. No entanto, ainda de acordo com a autora, ficou

claro que a prioridade seria a elaboração de um instrumento sobre o Crime Organizado Transnacional. Para a elaboração desses documentos foi estabelecido um Comitê Especial Intergovernamental de composição aberta (comitê *Ad Hoc*), conforme Resolução 53/114.

A primeira sessão do Comitê ocorreu em Viena, em janeiro de 1999. Nesse período foram realizadas 18 reuniões. A primeira sessão do Comitê contou com a presença de 91 Estados, organizações governamentais e intergovernamentais e naquele momento, foi sugerido pelos Estados Unidos e complementado pela Argentina, a elaboração de um projeto de protocolo ao combate ao tráfico internacional de mulheres e crianças. Os representantes desses dois países comprometeram-se a elaborar conjuntamente os textos dos protocolos que serviriam de base para a futura apreciação do instrumento pelo Comitê.

O Comitê *Ad Hoc* realizou onze sessões, seguindo as resoluções da Assembleia Geral da ONU, dentre elas, as principais: intensificar o trabalho para concluí-lo no ano de 2000; regular os recursos extra-orçamentários a fim de conseguir negociar os projetos de protocolos tratando do tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo e o tráfico ilegal e transporte de imigrantes, com o objetivo de aprová-los ao mesmo tempo da Convenção; incluir no projeto da Convenção medidas contra a corrupção, com disposições para aplicação de sanções aos atos de corrupção envolvendo funcionários públicos e contratar um grupo de peritos de não mais de 20 membros, com representação geográfica equitativa, para preparar um estudo sobre a fabricação e o tráfico ilícito de explosivos por criminosos.

Conforme argumentação da autora, foram inúmeros os debates sobre a preocupação dos instrumentos adicionais (protocolos) se relacionarem diretamente com o texto da Convenção a fim de maximizar a relevância e aplicabilidade das disposições gerais daquela, tais como à Cooperação Internacional. O grupo dos 77 e China (bloco dos países em

desenvolvimento, que incluí o Brasil) reforçou a preocupação com a cooperação internacional, em especial as do tipo técnica e a econômica, como meio de dar aos Estados a possibilidade de cumprir todas as obrigações decorrentes da Convenção e seus protocolos. Todas as delegações dos países acompanharam os trabalhos do Comitê *Ad Hoc* auxiliaram na elaboração da Convenção, mostrando grande preocupação e engajamento na tentativa de produzir um instrumento que de fato auxiliasse no combate à prática do Crime Organizado Transnacional. A mesma preocupação e esforços foram demonstrados na produção dos Protocolos adicionais à Convenção.

Cumprir destacar, no entanto, que, de acordo com Sandroni (sem data disponível) as negociações em torno da Convenção de Palermo não se deram sem sobressaltos. Um dos principais entraves dizia respeito à própria definição de crime organizado, tida por algumas Partes como desnecessária e anacrônica uma vez que o objeto encontra-se em constante transformação. Por outro lado, entendia-se também que um instrumento com objetivo de imprimir novo desenho e dinamismo no combate ao crime teria seus esforços prejudicados se não fosse dotado de uma definição conceitual precisa, capaz também de ser aplicada nas legislações internas das respectivas Partes. Assim, como maneira de solucionar o impasse, decidiu-se defini-lo através de seus elementos constituintes, a saber: a continuidade; o uso da intimidação e violência; a sua estrutura hierárquica, com divisão de trabalho; o objetivo visando o lucro; e por fim, a sua influência na sociedade, na mídia e nas estruturas políticas.

Na última sessão do Comitê *Ad Hoc* os países membros participantes aprovaram por consenso o texto da Convenção e apenas dois dos seus protocolos, uma vez que devido à escassez de tempo ficou prejudicada a elaboração do Protocolo que visava o combate, à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, suas partes, seus componentes e munições. Esse instrumento foi elaborado posteriormente e adotado pela ONU em maio de 2001.

Assim, a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos foi adotada pela ONU em 15/11/2000 (resolução/25) e aberta para assinatura na Conferência de Palermo, Itália, entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2000 conforme resolução 54/129. De acordo com o artigo 38 da Convenção, sua entrada em vigor juntamente com seus Protocolos Adicionais previam a necessidade de depósito de quarenta instrumentos de ratificação. Cumprido esse requisito, a Convenção e seus Protocolos entraram em vigor no cenário internacional em 29/09/2003. O Brasil assinou a Convenção e seus Protocolos em 12/12/2000 e ratificou em 29/01/2004, quase três anos após a assinatura e quatro meses após sua entrada em vigor no cenário internacional. A Convenção foi promulgada (entrada em vigor do ato no ordenamento jurídico brasileiro) em 15/03/2004, um mês e meio após a sua ratificação. O curto período temporal entre sua tramitação no cenário doméstico e sua promulgação é um dos elementos indicativos da aderência do regime internacional à agenda política brasileira e será tratado mais adiante.

Embora os Protocolos sejam, do ponto de vista normativo, considerados instrumentos distintos da Convenção, não se tratam de compromissos “autônomos”. Em suma, os dois tipos se somam para formar um instrumento mais amplo, capaz de conferir poderes gerais contra a criminalidade organizada transnacional e que dispõem de problemas particularidades da criminalidade por meio dos Protocolos.

Dentre as disposições da Convenção e seus Protocolos há a necessidade de adoção, pelos Países-Partes, de uma série de medidas para combater o crime organizado, entre elas a criminalização no ordenamento jurídico nacional de atos como a participação em grupo criminoso organizado, tipificação do crime de tráfico de pessoas, regras sobre extradição e transferência de pessoas condenadas, etc. Ademais, esses instrumentos estipulam que sejam adotadas medidas no sentido de facilitar processos de extradição, assistência legal mútua e cooperação policial, e que sejam fomentadas atividades de capacitação e aprimoramento dos recursos

humanos, como policiais e servidores públicos, com objetivo de melhorar a capacidade desses agentes de oferecer uma resposta eficaz ao crime organizado.

O Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, nasceu da necessidade de dar tratamento à questão do tráfico humano em geral e, mais especificamente, aos casos envolvendo mulheres e crianças. Embora outros instrumentos internacionais já existissem, não havia até aquele momento nenhum instrumento universal que lidasse com todos os aspectos dessa prática. Desse modo, ao assinarem o compromisso, os Estados Parte se comprometeram a tipificar o crime de tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças; prestar assistência e proteção necessária às vítimas e facilitar a sua repatriação.

Conhecido como a forma moderna de escravidão, o tráfico humano ficou definido pela Organização como:

Recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração. (ONU, 2000)

O Protocolo considera que o consentimento é irrelevante para a configuração do tráfico quando se tratar de crianças e adolescentes (pessoas tomadas com idade inferior a 18 anos). Nos demais casos, só se considera relevante o consentimento nos casos em que comprovadamente não tenha havido “ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade” ou nos casos em que haja “a oferta de vantagens para quem tenha autoridade sobre outrem”. Assim, fica claro que nem todas as migrações são objeto de preocupação do Protocolo, assim o são somente aquelas que podem significar situações de exploração.

Independente do seu fim último, o tráfico humano possui três estágios comuns: no primeiro, as vítimas são recrutadas; no segundo, transportadas e, no terceiro, exploradas. No estágio da exploração, podem ser obrigadas a desempenhar qualquer tipo das seguintes atividades e, em muitos casos, mais de uma delas: ter relações sexuais/ser vítimas de violência sexual; trabalhar em locais como fábricas, restaurantes, fazendas, plantações, minas ou casas sem direito a repouso e opção de ir embora; ter um órgão removido; fabricar/vender drogas ilegais; casar, e/ou lutar como crianças soldado. Em geral, as vítimas são controladas por meio da retenção de seus documentos pelos seus exploradores, do uso da violência e limitação de seus movimentos, por meio de ameaças à vítima e seus familiares, e por meio da servidão por dívidas.

O Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Terra, Mar e Ar nasceu da necessidade de dar tratamento a uma questão intimamente ligada à mobilidade humana e à mercantilização do ser humano. Caracterizado pelo aproveitamento da vulnerabilidade humana por parte de criminosos, a prática do tráfico ilícito de migrantes e o tráfico de pessoas costumam estar relacionados ao desejo das vítimas de sair de um lugar a outro em busca de melhores condições de vida. Embora os temas sejam muito semelhantes e, por vezes, tratados da mesma maneira, as práticas de tráfico de pessoas e de tráfico ilícito de migrantes são distintas.

De acordo com informações da Organização, esse último trata-se de facilitar a entrada de pessoas em um país de destino, sem documentação ou documentação falsa. Trata-se de um delito transnacional, que requer o consentimento da vítima, que se finaliza com a chegada do migrante em seu destino final e cujos lucros dos grupos criminosos residem justamente nos valores pagos pela pessoa cujo interesse é entrar ilegalmente em determinado país. Por sua vez, no tráfico de pessoas geralmente não existe consentimento da vítima, a exploração não termina com a chegada em seu local de destino e trata-se de um delito contra a dignidade e autonomia do ser humano.

O Protocolo Adicional contra o Fabrico e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições tem como principal objetivo reforçar a cooperação contra o fabrico e o tráfico ilícito de armas de pequeno calibre, sobretudo armas de mão e pistolas. Dentre suas disposições estão as com objetivo de (i) manter registro detalhado das atividades de importação, exportação e trânsito de armas de fogo; (ii) adotar um sistema internacional de marcação de armas de fogo nos momentos de sua fabricação e importação; (iii) criar um sistema efetivo de concessão de licenças que administre a importação, a exportação, o trânsito e a reexportação de armas de fogo e (iv) prevenir roubo, perda ou desvios de armas de fogo por meio do controle das exportações e do controle das fronteiras.

Aqui, cabe um esclarecimento: A Convenção e os dois primeiros Protocolos supracitados foram adotados na 11ª sessão do Comitê Especial da Assembleia das Nações Unidas. Esse último Protocolo, por sua vez, foi sujeito às últimas alterações na 12ª sessão do Comitê Especial, realizada em 2 de março de 2001, tendo sido adotado por meio de resolução especial da Assembleia Geral. Essa distinção explica a razão pela qual é comum notarmos a coincidência das datas assinatura dos três compromissos e uma discrepância em relação à data de assinatura do último Protocolo.

Apesar de sua importância internacional, Hendrix (2010) afirma que os mecanismos de *enforcement* do compromisso são fracos, não havendo sido designado, em nenhum momento, a estruturação de políticas de fiscalização para checar a sua implementação ou cumprimento pelos Estados-Parte.

O fato de a formulação das políticas internacionais sobre o tráfico de pessoas ter ficado a cargo da Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal e não da Comissão de Direitos Humanos da ONU pode parecer, a primeira vista, pouco importante, mas foi questão relevante problematizada por autores como Chuang (2006); Dias (2014); Dias & Sprandel (2010) e Mahdavi (2011).

Os autores criticam a maneira com que a temática passou a ser enfrentada no cenário internacional, sobretudo durante e após a Convenção de Palermo. Embora o tema das migrações internacionais já figurasse nos relatórios oficiais da ONU desde no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, foi a partir da supracitada Convenção que mobilidade internacional passou a ser interpelada como uma questão de criminalidade internacional. Ao adotar o crime e a criminalização como paradigma principal da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas, e relegar a um segundo plano a prevenção do problema e a proteção dos direitos humanos das vítimas (inclusive o direito de migrar), os países acabaram por subordinar o interesse das vítimas ao interesse da perseguição e, ao mesmo tempo, deixaram de discutir e encaminhar a questão da mobilidade humana no século XXI, falhando na premente necessidade e urgência de compreender as razões sociais, econômicas, políticas, ambientais e de toda ordem que impelem pessoas a saírem de seus locais de origem e vivência.

Nesse sentido, de acordo com Mahdavi (2011), os esforços anti-tráfico parecem estar diretamente relacionados a interesses da política externa norte-americana, aliando restrição de acesso populacional ao território e retirando o foco questões urgentes nos dias atuais, como o direito dos migrantes.

Em diálogo muito próximo com a autora, Dias (2014: 43), em sua tese de Doutorado, discorre sobre como o fenômeno migratório europeu, mediado pelas estruturas de poder existentes no bloco, foi encarado a partir de três concepções que acabam por criminalizar o migrantes quase que automaticamente: (1) a necessidade de proteção da ordem pública e da estabilidade doméstica; (2) o suposto desafio que os imigrantes supostamente representavam ao estado de bem estar e (3) a suposta ameaça à identidade promovida pelos imigrantes, desagregadora de valores e da composição cultural das diferentes nações europeias.

Dias & Sprandel (2010), por sua vez, afirmam que essa visão europeia foi levada a diferentes fóruns de negociação internacional sobre o tema e, no caso da Convenção de Palermo, somou-se aos esforços e interesses dos Estados Unidos. Disso deriva que, o tratamento da Convenção e seus Protocolos, como é o caso desse trabalho, não pode ser descolado do cenário e dos interesses políticos por trás de seu desenho: preocupação e fechamento das fronteiras por parte do bloco europeu e Estados Unidos nas últimas duas décadas.

1.5 E o discurso construído

Se os autores acima arrolados são bem sucedidos na tarefa de destacar alguns dos interesses por trás do formato adotado pelo instrumento, não menos sintomática e preocupante é a questão da construção do conhecimento sobre o tráfico, elemento fundamental para tratamento, internacional e doméstico, sobre o tema.

Conforme destaca Ausserer (2007:14) e introduzido anteriormente, o entendimento sobre o fenômeno do tráfico de seres humanos passa, muitas vezes, pelo relato de vítimas ou supostas vítimas. Em comum, esses relatos apresentam um sujeito feminino, inocente, iludido e enganado com uma promessa feita, posteriormente deslocado geograficamente de seu local de origem por grupos criminosos e, por último, envolto numa rede de exploração – sobretudo sexual, permeada por práticas regulares de violência física e psicológica. Esses elementos constituem a “história típica sobre o tráfico” e, se de um lado auxiliam no despertar da atenção para o problema, sua repetição contínua parece cumprir também uma outra função social: a de ilustrar a urgência de estratégias de combate efetivas.

Somado a isso alguns eventos auxiliam na construção de certo pânico populacional sobre o assunto: (i) a relação estabelecida entre o fenômeno do TSH e terrorismo – alçado ao centro da agenda mundial após os episódios que tiveram lugar em 11 de setembro pelo então norte-americano

Jorge W. Bush num discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas; (ii) a divulgação regular de números alarmantes – conforme descritos anteriormente nesse trabalho – contribuindo para a geração de um imaginário coletivo sobre o problema e (iii) a recorrente obsessão de países hegemônicos com migrantes não documentados.

Assim como destaca Simmons (2009:12): “Tratados refletem a política. Sua negociação e ratificação refletem o poder, organização e aspirações de governos que os negociaram e assinaram, das legislaturas que os ratificaram e de grupos que fizeram lobby por seus interesses” [tradução livre].

Se o desenho dos instrumentos legais não são dissociados de interesses dos Estados envolvidos em sua negociação, é de se esperar que a produção de informações sobre o fenômeno também não o seja. Nesse sentido, assim como destacam Dias & Sprandel (2010), boa parte das análises recentes sobre o tráfico de seres humanos tem se dado a partir de relatórios e documentos produzidos pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos – *Trafficking in Persons Report* – e pelo Escritório da ONU sobre Drogas e Crime – *Trafficking in Persons*. Se é possível apontar alguma relação entre o recorte criminal adotado pelos instrumentos e objetivos de controle migratório, não seria possível que a produção de números e estatística dialogue com interesses semelhantes?

Mahdavi (2011) chama a atenção para um ponto importante em relação a isso: embora o *Trafficking in Persons Report* (TIP) daquele ano tenha dado um passo a importante ampliar o foco do tráfico de pessoas ao incluir o papel do trabalho forçado no contexto do tráfico, o documento dá sucessivos passos atrás. O relatório classifica mais de 180 países em três níveis (entre T1 e T3, sendo o primeiro, o melhor deles) em relação aos desafios percebidos do tráfico e as respostas governamentais a eles. Naquele ano, o número de países classificados na categoria 3 – e que, portanto, são passíveis de sofrer sanções não humanitárias – havia saltado de 13 para 23.

Curiosamente, boa parte dos países que preenchem essa categoria possuem maioria muçulmana ou o islã como religião majoritária. Além da sintomática coincidência, há contrastes gritantes entre as práticas descritas em países pertencentes à mesma categoria, como é o caso de Irã e Congo. Em relação ao primeiro, ao classificar o país no nível 3 apesar de admitir que as autoridades americanas tiveram dificuldade de acesso a informações referentes ao tráfico de pessoas e que não havia sido possível obter informações que permitissem avaliar os esforços do governo para iranianos para contê-lo, o relatório expõe ainda mais seus problemas metodológicos e, consequentemente, a acurácia de suas conclusões.

Naquele momento [2011], ao dialogar com o contexto brasileiro, o documento classificava o país na categoria 2 – grupo de países que não cumpriram na íntegra requisitos mínimos para a eliminação do tráfico, mas nos quais existiam esforços significativos para isso. Na época, respondendo à classificação brasileira, Ricardo Lins – Coordenador do Núcleo de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça – já destacava a visão parcial a que nos referimos, afirmando que as políticas repressivas, principal objeto de interesse do relatório, são apenas uma das ferramentas de combate a esse tipo de crime e que outras políticas nacionais de combate à vulnerabilidade deveriam ser consideradas, tais como as de enfrentamento da violência contra a mulher e o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo. Na palavras do coordenador: “A pergunta que o relatório deveria fazer é: ‘Quais são as políticas que estão voltadas a reduzir a vulnerabilidade social, que é uma das causas do tráfico de pessoas?’”⁶.

Essas perspectivas acima descritas acabam por influenciar o debate sobre o fenômeno e é de se esperar que cada uma delas, tendo uma concepção sobre o tráfico, tenha também uma solução para o problema. Conforme

⁶ Para informações mais detalhadas, acessar:

<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/06/brasil-nega-impunidade-do-trafico-humano-citada-em-relatorio-dos-eua.html>

argumenta Lackzo (2006:6), a crescente preocupação internacional sobre o assunto desperta novos interesses de pesquisa e estudos, ajudando a convertê-lo numa prioridade política.

No entanto, boa parte desses esforços são “action-oriented”, ou seja, tem como premissa fundamental a ideia de que uma intervenção é necessária. Faltam nesses estudos, segundo o autor, análises sistemáticas que consigam ir além da descrição do fenômeno, seus atores, rotas e mecanismos para combatê-los. A ausência de um quadro teórico consistente capaz de estruturar a pesquisa sobre o assunto é lacuna ainda não preenchida pela literatura especializada sobre o assunto.

Para além de chamarem a atenção para a temática, Cwikel e Hoban (2005) argumentam que é importante levar em consideração que a magnitude dos números e das classificações é recurso bastante útil para justificar financiamentos de pesquisas e campanhas contra o tráfico. Em geral, combater o fenômeno – justificado pelos números – parece ser tarefa mais prioritária que entendê-lo, levando em conta suas variedades e complexidades.

Ainda nesse sentido, Dias & Sprandel (2010) destacam a importância de abandonarmos classificações dicotômicas e simplificadoras como aquelas que tem lugar bastante comum nas narrativas sobre o assunto, inclusive nas políticas domésticas brasileira sobre o tema e sobre as quais falamos anteriormente, tais como vítima/algoz, presentes na terminologia criminal. A busca por uma vítima idealizada, estereotipada, compromete a capacidade dos atores de lidar com o problema.

Para Mahdavi (2011), uma vez que o conceito do tráfico de pessoas encontra-se assentado em ideias irreais sobre imigração – considerando que migrar enquadra-se na dicotomia força/escolha – e desconsiderando que a capacidade de decisão dos indivíduos é afetada por contextos sociais, econômicos, familiares e simbólicos diversos, o conceito mostra-se cada vez

mais incapaz de definir as experiências de vida de pessoas entendidas como vítimas.

Os destaques trazidos acima servem ao propósito de explicitar, senão as fragilidades, ao menos alguns dos elementos por trás da agenda internacional anti-tráfico e da Convenção e Protocolos de Palermo. A despeito das críticas diversas, que perpassam questões conceituais, políticas e interesses diversos dos Estados quando de seu desenho e negociação, trata-se do principal instrumento de enfrentamento ao problema e aquele que envolveu com maior concertação entre países.

Assim, destacada sua importância e considerando um cenário de incentivos e restrições difusas, que fatores domésticos explicariam a adesão de países a um compromisso internacional de combate ao tráfico de pessoas? É com objetivo de responder a esse questionamento, com base na literatura sobre a adesão dos países a regimes internacionais, sobretudo os de direitos humanos, que apresentamos o próximo capítulo.

Capítulo 2 - Regimes internacionais, direitos humanos e diálogo com os cenários domésticos

2.1 Regimes internacionais

Diferentes correntes teóricas se dedicaram a tarefa de compreender os regimes internacionais, sobretudo após 1970, motivados por um cenário de maior interdependência entre os Estados. Essa interdependência pode ser explicada pelo fim da ordem bipolar e pelas demandas por uma nova ordem econômica mundial, que acabaram por promover uma reordenação do cenário internacional calcada principalmente em instituições internacionais, o que se comprova pela proliferação no período de diversos arranjos de cooperação - como a criação de regimes internacionais, fóruns internacionais de debate e organizações internacionais – e com a expansão de estudos sobre essa temática.

De acordo com Keohane (1984), “políticas de coordenação” poderiam, por vezes, levar à cooperação entre atores e à obtenção de melhores resultados, se comparados a um cenário de ausência das mesmas. “Regimes internacionais” poderiam então ser explicados como resultado de uma demanda ou preferencia dos próprios estados, capazes de compreender que em determinados casos a racionalidade dos atores ou decisões individuais de alguns poderiam levar a um cenário de menores ganhos para todos.

A despeito da ausência de consenso sobre sua definição e sua importância, adotamos aqui a definição Krasner (1983:89) para quem regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”.

De acordo com Hasenclever, Mayer e Rittberger (2004) as teorias que buscam explicar os regimes internacionais o fazem com base em três fatores principais: a busca por poder, interesse ou conhecimento. A primeira corrente teórica denominou-se realismo; a segunda, neo-liberalismo e, a

terceira, cognitivismo.

Assim, entendemos que regimes nada mais são do que experimentos promotores de convergência de expectativas, redutores de custos de transação e incertezas, típicas do cenário de interação entre atores. Ao aderir aos compromissos internacionais, Estados-Parte se comprometem com normas de conduta que incluem, entre outros, a criação de instituições domésticas e ajustes em seus respectivos ordenamentos jurídicos internos.

2.2 Regimes internacionais de direitos humanos

Assim como argumentado anteriormente, a segunda metade do século XX foi um marco no que diz respeito aos direitos humanos, configurando-se como a época em que, após as atrocidades experienciadas na Segunda Guerra, atores estatais e não estatais trabalham conjuntamente para endereçar uma série de direitos – não discriminação, civis, políticos, econômicos e sociais – promovendo assim uma mudança paradigmática no entendimento e comportamento internacional, baseado na premissa de que os indivíduos possuem direitos internacionalmente garantidos e de que os Estados não podem infringi-los ou desrespeita-los em nome da soberania.

Nesse sentido, de acordo com Simmons (2009), o regime internacional de direitos humanos, fundado com Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948 e citada no início desse trabalho), dialoga com o surgimento de uma nova ordem internacional, mais capaz de reconhecer, de maneira mais profunda, direitos humanos que anteriormente era endereçados de maneira difusa em acordos pontuais como a Convenção de Genebra de 1929. A despeito de seu caráter não vinculante e de ser, tecnicamente, não mais do que uma carta de princípios – condição para que os Estados Unidos apoiassem o acordo - foi, primeiramente, a vitória de um consenso em relação a valores. Curioso notar que o surgimento legal do regime internacional de direitos humanos, ensejado no bojo de uma mudança de ambiente político no qual os acordos internacionais eram realizados - surge justamente sem a liderança da nação democrática mais poderosa do mundo.

Posteriormente, o regime ganhou corpo com sua tradução em normas vinculantes, como a ICCPR⁷, ICESCR⁸ e CERD⁹ e CAT¹⁰, todas frutos de esforços de pequenas democracias¹¹, ativistas e ONGs, como a Humans Right Watch, Anistia Internacional, Fundação Ford, que tiveram papel fundamental para imprimir força e velocidade à legalização do regime internacional de direitos humanos. Ao mesmo tempo, a agenda contra a discriminação de determinados grupos também ganhou ritmo, como foi o caso da Comissão sobre o Status da Mulher, criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1948.

Mas, que incentivos teriam os Estados a aderir a acordos internacionais de direitos humanos, uma vez que por meio da vinculação estariam se comprometendo com princípios que, no limite, acabam por cercear suas próprias liberdades de atuação?

2.1.2 Por quê Estados aderem a compromissos de direitos humanos?¹²

⁷ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

⁸ Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

⁹ Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

¹⁰ Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

¹¹ Ao longo de seu trabalho, a autora cita por doze vezes o termo “pequenas democracias”. Não foi encontrado, ao longo de todo o livro, definição sobre os critérios utilizados para classificar uma democracia como pequena.

¹² Aqui, cabe um esclarecimento. O processo de negociação de um compromisso internacional envolve distintas etapas. Conforme disposição da Organização das Nações Unidas, por meio de seu “Glossary of terms relating to Treaty actions”, a etapa conhecida como “assinatura” (signature) constitui um endosso preliminar, pelo Estado, de determinado compromisso, como uma Convenção ou Protocolo, por exemplo. A assinatura do instrumento não cria uma obrigação legal vinculativa, mas demonstra a intenção do Estado em examiná-lo internamente e considerar a sua ratificação. Por sua vez, ratificação (ratification), é o ato por meio do qual um Estado afirma sua concordância em estar legalmente vinculado (binding) aos termos do tratado. Para que a ratificação possa acontecer é necessário, primeiramente, que o Estado assine o compromisso e posteriormente cumpra seus próprios requisitos legais nacionais. O órgão nacional competente - o Parlamento, o Senado, a Coroa, o Chefe de Estado ou de Governo ou uma combinação destes – deve seguir os procedimentos constitucionais nacionais e tomar uma decisão formal de ser parte no tratado. O instrumento de ratificação, constituído de uma carta contendo a decisão assinada pela autoridade responsável pelo Estado, é então preparado e depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em Nova York. A adesão (accession), assim como a ratificação, é o ato por meio do qual o Estado confirma sua concordância em estar legalmente vinculado aos termos do tratado e, embora tenha o mesmo efeito jurídico da última, diferente dela por não ser precedida de um ato de assinatura. Dito isso, cumpre destacar que neste trabalho utilizamos, assim como a Organização das Nações Unidas, os termos “adesão” e “ratificação” como sinônimos do ponto de vista legal, tendo o cuidado de diferenciá-los dos casos de simples “assinatura”.

Do ponto de vista analítico, a razão pelas quais os Estados aderem a compromissos internacionais na área de direitos humanos também foi objeto de atenção de diferentes autores, passíveis de classificação a partir de alguns eixos comuns. Ao empreender esse esforço, Hardt (2014), entende que é possível separar os autores em dois grandes blocos, a partir da origem das demandas sobre direitos humanos.

De um lado, situam-se autores que acreditam tratar-se de uma escolha política das elites tomadoras de decisão para que as violações não voltem acontecer. Nesse grupo situam-se Moravcsik (2000), Mansfield; Pevehouse (2006:2008) e Hafner-Burton et al (2008) e, acrescentamos ainda, Hawkins and Goodliff (2006). De outro, aqueles que condicionam a agenda à articulação e pressão de organizações da sociedade civil, tais como as ONGs nas democracias consolidadas. Nesse grupo situam-se Brysk (1993), Keck & Sikkink (1998), Risse et al (1999), Wiik (2002), Cardenas (2004; 2007), Neumayer (2005); Franklin (2008) e Simmons (2009).

A despeito da separação em dois grandes blocos, os argumentos e as conclusões sobre as razões da adesão não são as mesmas e o autor divide, ainda, cada grupo em outros dois.

A segregação do primeiro grupo em duas correntes nos deixa, de um lado, com aqueles para quem a adesão ao compromisso é uma tentativa de blindar (lock in) as democracias recentes de incertezas e ameaças e para o qual, por essa razão, governantes aceitam delegar parte de sua autoridade para um ente internacional – trata-se do caso de Moravcsik (2000). De outro, situa-se um grupo de analistas para o qual a vinculação trata-se de uma tentativa de sinalizar, tanto para a comunidade nacional quanto internacional, o comprometimento de atores com reformas institucionais orientadas para a democracia - Mansfield; Pevehouse (2006:2008) e Hafner-Burton et al (2008).

Em relação ao segundo grande bloco, de um lado situam-se autores como Brysk (1993), Keck & Sikkink (1998) e Sikkink (1993) - que se debruçam

sobre a importância da sociedade civil organizada – sobretudo das ONGs – e do seu papel de pressionar governos por meio de aliados internacionais, principalmente organizações situadas em países de democracia consolidada. De outro, um conjunto de autores mais propensos a mobilizar dados quantitativos para tentar compreender a relação entre condicionantes domésticos e compliance, tais como Hathaway (2002: 2007); Landman (2005); Cardenas (2004); Franklin (2008); Powell & Staton (2009) e nos quais acreditamos ser possível acrescentar Vreeland (2008); Neumayer (2005) e Simmons (2009) e que procuram explicar comportamento da política doméstica a partir da pressão da opinião pública e da comunidade internacional devido ao cumprimento [ou não] de normas internacionais de direitos humanos.

O trabalho de Hardt (2014) é particularmente interessante para o diálogo que aqui pretendemos. Ao analisar os condicionantes domésticos para seis tratados de direitos humanos, o autor conclui, por meio de testes estatísticos que mobilizam algumas das variáveis que também empregamos aqui e sobre os quais trataremos mais adiante, que a principal característica a influenciar a adesão aos compromissos, em consonância com a literatura, trata-se do fato de o Estado ser uma democracia.

Ainda nesse sentido, o autor dialoga intensamente com Onuki (2013:6), que chama a atenção para os estudos da Democratic Peace (DP), que ganharam fôlego no final das décadas de 90, período que experienciou o crescimento no número de democracias, aumento das relações de interdependência e crescimento do número de regimes internacionais em diversas áreas temáticas. Esses fatores, tomados de maneira combinada, teriam tido impacto na redução do número de conflitos e na estruturação de um novo padrão de governança global.

Em resumo, o argumento que perpassa esses estudos é de que democracias tenderiam a entrar menos em conflitos umas com as outras, e, ainda, a aderir mais a regimes internacionais tendo, portanto, um comportamento mais pacífico e cooperativo no cenário internacional. Dentre as razões pelas quais isso se daria estariam a busca por um sistema mais

estável, por interesses individuais, ou por um sistema mais igualitário.

Nesse sentido, Simmons (2002:6) oferece uma leitura bastante direta sobre as correntes teóricas que abordamos brevemente mais acima: autores realistas, com exceção de Krasner, simplesmente ignoraram a questão, assumindo que compromissos legais raramente são importantes para explicar o modo como os governos se comportam. O racional funcionalismo, por sua vez, se equivoca ao olhar para a reciprocidade e para as instituições, enquanto autores da teoria normativa se concentram na disseminação de normas (principalmente tomando a assinatura do tratado como um indicador de mudança), mais do que na escolhas por trás da adesão a um compromisso.

Moravisk (2000), ainda na argumentação da autora, deu uma das principais contribuições ao campo ao oferecer uma interpretação liberal para o problema. Ao olhar especificamente as negociações de criação da Corte Europeia de Direitos Humanos na década de 1950, afirma que os principais interessados em compromissos vinculantes relacionados a proteção dos direitos humanos não eram, diferente do que poderiam supor as teorias realista e liberais, nem as grandes potências e nem as democracias consolidadas. Embora essas últimas até apoiassem algumas declarações naquele sentido, se aliaram a ditaduras e regimes de transição em oposição aos compromissos de *enforcement* vinculantes. Ao contrário do que se poderia imaginar, foram as democracias recentes as principais apoiadoras de obrigações de direitos humanos reciprocamente vinculantes¹³.

Dentre os fatores capazes de explicar esse padrão, o autor aponta a existência de dois aspectos que se complementam: (i) a tentativa de tentar reduzir as possibilidades de disputas futuras naquele campo, por meio de um marco regulatório internacionalmente aceito e (ii) a tentativa de aumentar a credibilidade do governo que assina o compromisso.

¹³ Para o autor (2000:231), democracias estabelecidas são aquelas em que não houve ruptura institucional desde 1920. Democracias novas são aquelas que assim permaneceram entre 1920 e 1950. Semi democracias ou ditaduras incluem aquelas que não eram totalmente democráticas em 1950.

A despeito de reconhecer a contribuição, Simmons (2009) destaca o risco de generalização sobre as conclusões de Moravcsik (2000) e testa a mesma hipótese utilizando como variável dependente a adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Como variáveis exploratórias a autora toma o ano de adesão, média do comprometimento na região geográfica do país; crescimento de grupos ligados a Anistia Internacional – como indicador de articulação e mobilização da sociedade civil; práticas anteriores do país relacionadas a direitos; protestantismo, catolicismo, patrimônio jurídico britânico, governos de esquerda; democracia desde a primeira guerra mundial, democracia desde a segunda guerra mundial; democracias instáveis; altas democracias; relatividade do regime; interação entre altas democracias e volatilidade do regime; desenvolvimento/melhoria democrática.

Em resumo, Simmons (2009) encontra forte evidência de que a principal razão pela qual os estados se comprometerem com aquele compromisso reside no interesse pela socialização externa. Ao retomar o conceito sociológico de cultura global, a autora afirma que existem normas, padrões e comportamentos associados ao conceito de “estados modernos” e, portanto, alguns países aderem aos compromissos porque isso, em tese, os coloca ou aproxima de estados assim reconhecidos, sendo uma oportunidade de socializar com esse grupo. E, ainda nesse sentido, encontra os países de *common law* um pouco mais resistentes a aderir formalmente a tratados externos¹⁴. Assim, a autora destaca que, embora o argumento de “bloqueio” usado por Moravcsik (2000) seja importante para explicar o regime europeu de direitos humanos, não há evidências de que ele possa ser extrapolado para outros casos.

Hathaway (2007), por sua vez, ao analisar 160 países ao longo de décadas conclui que Estados aderem a compromisso de direitos humanos baseados em duas razões principais: (1) a capacidade de *enforcement* do compromisso, sobretudo âmbito nacional e (2) devido a efeitos colaterais oriundos da

¹⁴ Dentre as razões atribuídas pela autora estão: a existência de pontos de vetos legislativos, arranjos federativos e independência das instituições judiciais. Para argumentos adicionais ver Simmons (2009).

mudança de comportamento de atores em relação ao Estado, como resultado de sua decisão de aceitar (ou não) normas legais internacionais. Seu argumento é o de que Estados levam em consideração os custos e benefícios de um tratado (determinados sobretudo pelos mecanismos de enforcement e consequências colaterais), quando decidem se comprometer com eles.

Em suma, a autora mobiliza onze variáveis independentes e, dentre elas, espera uma relação positiva entre ratificação e as seguintes variáveis (que aqui nos interessam): (i) democracia¹⁵ - países democráticos deveriam ser mais propensos a ratificar compromissos de direitos humanos, pelo fato de terem um corpo autônomo – normalmente o Legislativo – que também pode endereçar essas questões; (ii) número de ONGs existentes – assumindo que seriam mais capazes de chamar a atenção para as violações e pressionar os governos; (iii) regimes novos – uma vez que esses tem maiores incentivos para aderir, de modo a se distanciar dos abusos do período anterior e a obter benefícios colaterais tais como comércio e investimento e (iv) região geográfica, uma vez que haveria maior incentivo para aproximação com interesses comerciais e de segurança entre países vizinhos.

Nesse sentido, a tese da autora é de que a adesão a esses compromissos precisa ser encarada por meio da combinação de dois fatores: as práticas do país em relação a violações de direitos humanos e as instituições domésticas dos países que escolhem ou não aderir. Assim, diferentemente do que se poderia imaginar, países com instituições menos democráticas não são necessariamente menos propensos a aderir ao compromisso, se forem violadores de direitos humanos, porque a probabilidade de cumprimento do compromisso devido a ausência de instituições domésticas é pequena.

Por outro lado, países mais democráticos tem menos incentivos para aderir a esse tipo de compromisso se tiverem um histórico ruim em relação a violações de direitos humanos, uma vez que enfrentarão maiores

¹⁵ Medido pelo Polity IV e mesma medida utilizada no trabalho aqui apresentado.

constrangimentos domésticos e isso pode significar necessidade de mudança no padrão comportamental. Assim, a autora relaciona regime, violação e instituições domésticas e seus achados sustentam a hipótese de que nos locais onde o *enforcement* é maior (instituições mais fortes), países com piores registros em relação a violações de direitos humanos serão menos propensos a ratificar os tratados.

Ainda segundo a autora, governos ratificam acordos porque isso é uma evidência, com custos muito baixos, de apoio aos princípios que os mesmos contêm. Assim, países ratificadores seriam beneficiados pelas posições simbólicas que assumem e não pelos efeitos do compromisso em si. Ainda segundo a autora, como acordos de direitos humanos não são eficientemente monitorados, os benefícios expressivos que os países ganham com a adesão aos tratados acabam por serem desfrutados, em certa medida, por todos os que aderem, independentemente do cumprimento ou dos requisitos prescritos. De acordo com esse argumento, o benefício da ratificação reside nos benefícios potenciais de um acordo que contém princípios elevados, mas é baixamente monitorado. Assim, um aumento na ratificação de compromissos desse tipo é esperada, mas com baixa mudança no comportamento em relação aos direitos humanos.

Nessa mesma linha estão Hafner-Burton & Tsutsui (2005) para quem os governos, uma vez cientes de que a adesão ao tratado não significa aumento no compliance, mas significa legitimidade aos olhos de outros Estados, acabam se sentindo livres para esconder práticas domésticas de direitos humanos por trás do véu da lei internacional.

Simmons (2009) discorda do argumento, afirmando que se a adesão a esses compromissos fosse tão inofensiva e sem custos suas taxas seriam imediatas e universais, o que não se mostra verdadeiro. Tomando como amostra os seis principais acordos de direitos humanos acima citados, nem todos os Estados parecem estar com pressa para aderir igualmente a eles. Assim, a autora discorda de Hathaway ao dizer que o padrão de ratificação se explica não pelo cálculo das recompensas, mas pela lógica normativa da

adequação que imprime.

Ademais, a autora desenvolve a teoria da ratificação racionalmente expressiva, por meio da qual afirma que os governos são mais propensos a ratificar tratados de direitos humanos que acreditam e os quais podem cumprir a um custo razoável, do que aqueles aos quais se opõem ou acham ameaçador. Mas a ratificação não corresponde, na prática, à verdadeira devoção de um governo aos direitos. A ratificação, para a autora, é resultado das preferências e práticas de um governo, sujeito aos custos líquidos que envolve. Governos que estão, idealmente, mais próximos do conteúdo do acordo ou apresentam menores custos de ajuste a eles tendem a serem mais propensos a ratificá-los.

Assim, espera-se que democracias consolidadas sejam os primeiros a aderir, uma vez que esses tratados refletem os valores e princípios com os quais já estão acostumados. Do mesmo modo, democracias recentes teriam ainda mais incentivos para aderir prontamente para completar o Estado de Direito interno e para “bloquear” ganhos democráticos, na linha de Moravcsik (2000).

Isso posto, Moravcsik (1995; 2000), Simmons (2009) e Hathaway (2007) chamam a atenção para o mesmo ponto: regimes internacionais de direitos humanos são singulares porque, diferentemente dos existentes em outras áreas temáticas como meio ambiente e segurança, não servem para regular a relação entre estados no âmbito internacional e nem oferecem benefícios recíprocos óbvios, mas sim para mantê-los *accountables* em âmbito doméstico. Desse modo, dialogam com partes interessadas quase que exclusivamente em âmbito interno, alterando, assim, os incentivos internos de grupos da sociedade e de tomadores de decisão, provocando mudanças nas preferências domésticas e nas coalizões que a representam.

Desse modo, seria um equívoco definir “sucesso” de um regime internacional de direitos humanos olhando “para fora”. A principal característica dessa concentração, também como argumentam Landman & Carvalho (2010), é ampliar a capacidade dos grupos nacionais e empoderá-

los para confrontar as atitudes de seus próprios países, influenciando a maneira como governos se comportam em relação a seus cidadãos.

Reunindo os principais argumentos da literatura sobre adesão a compromissos internacionais de direitos humanos, nos dedicamos agora à compreender a importância deles para o âmbito doméstico, antes de passarmos para análise do nosso material empírico.

2.3. Regimes Internacionais e sua importância para as políticas domésticas

Se nos anos 1970 o interesse pelos regimes internacionais ganhou destaque entre acadêmicos, foi também nessa época que as ligações entre cenário internacional e doméstico passaram a ser exploradas pelos analistas.

James Rosenau (1969) foi um dos primeiros teóricos acadêmicos a chamar a atenção para a relação entre assuntos domésticos e externos. Graham Allison (1971) ao questionar a artificialidade da separação entre interno/externo, foi um dos primeiros autores a aplicar modelos da Ciência Política às análises de Relações Internacionais, com objetivo de compreender o processo de tomada de decisão e os resultados daí advindos durante a crise dos mísseis em Cuba.

Robert Putnam, em trabalho publicado em 1988, busca apresentar uma teoria que articule fatores domésticos e internacionais baseado no entendimento de que política doméstica e a externa estão entrelaçadas, e uma questão central a ser enfrentada pelo pesquisador é demonstrar quando e como uma influencia a outra.

Em síntese, Putnam (1988) decompõem o processo decisório em dois níveis. No nível I, a negociação se dá na esfera internacional e os governos nacionais procuram maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento externo. O nível II se refere à etapa de aprovação e mais

especificamente às discussões entre os diferentes grupos políticos internos a respeito da possibilidade de se aprovar ou não o acordo posto. De modo geral, a necessidade de aprovação em nível II do acordo gerado em nível I (ou o inverso) impõe e pressupõe uma indissolúvel ligação entre os dois níveis e é característica dos sistemas democráticos. Nesse sentido, o “*win-set*” (conjunto de vitórias), termo cunhado pelo autor, diz respeito a todos os acordos possíveis em nível I que alcançariam maioria quando colocados em votação no nível II e, desse modo, quanto maior o *win set* nesse último, maiores as possibilidades de acordo no cenário internacional.

O tamanho do conjunto de vitórias varia em função de alguns conjuntos de fatores, sendo os principais: (i) as preferências e coalizões possíveis entre os grupos domésticos no nível II e (ii) as instituições presentes no nível II: o tamanho do conjunto de vitórias depende do desenho institucional de cada país e das regras que nele figuram. Assim, se num determinado país a ratificação prescinde da aprovação de um alto número de parlamentares, certamente essa característica restringe o tamanho do conjunto de vitórias.

Também nesse sentido, Keohane e Milner (1996) afirmam que o processo de internacionalização dos Estados produz alterações nas preferências de seus atores domésticos e, portanto, tem impacto nas escolhas de quais políticas serão capazes de atender seus interesses.

Em trabalho de 1997, Milner avança em alguns pontos e enfatiza a necessidade de se considerar os dois níveis para compreender o comportamento dos Estados no processo de tomada de decisão. Segundo a autora, um movimento duplo opera na tomada de decisão: atores domésticos procuram fazer com que as políticas adotadas atendam seus interesses, ao passo que os Estados buscam ampliar seu poder de influência no cenário internacional e podem fazê-lo levando em consideração as preferências dos grupos melhor organizados.

Crítica às abordagens das Relações Internacionais que acreditam que o cenário internacional é caracterizado pela anarquia e o cenário doméstico

por hierarquia, Milner (1997) afirma que política internacional e doméstica estão situadas em dois polos opostos que formam um *continuum* num arranjo poliárquico, marcado pela divisão de poder existentes entre os grupos domésticos. Nas palavras da autora:

The implications of polyarchy for international politics are central, since it changes the way that international politics is played (...) The actions of a nation result not from an agreed upon calculus of strategic interests, but rather from pulling and hauling among individuals with differing perceptions and stakes (MILNER, 1997: 89)

Assim, o comportamento dos Estados no plano internacional não é visto como resultado da luta por sobrevivência como numa perspectiva realista, mas derivado das disputas e negociações e internas dos grupos domésticos. Em Estados democráticos, como os processos decisórios doméstico e internacional não são dominados somente por um ator (como o Poder Executivo, por exemplo), o conflito e a cooperação nas duas arenas é explicado pelas disputas e consensos oriundos dos atores domésticos, que competem entre si na defesa por seus interesses individuais, e que possuem graus distintos de influência de acordo com o desenho institucional dos países. Essa influência varia, sobretudo, em função de duas características: (1) do acesso que são capazes de ter a essas instituições e (2) do nível de informação que possuem sobre a questão em disputa. Assim, interesses domésticos e instituições se tornam variáveis chaves para explicar a política externa e internacional dos Estados.

Disso deriva que estudar as interações estratégicas dos atores dentro das instituições é fundamental para compreender os resultados de escolhas políticas e de políticas públicas.

Diferentemente de outros autores, novamente Simmons (2009), agora ao se referir ao cenário doméstico, não enxerga seus atores como vítimas passivas que aguardam o resgate de atores políticos externos altruístas, mas sim como agentes com alguns poderes seletivos para escolher as

ferramentas que irão ajudá-los a alcançar seus objetivos em relação aos seus direitos. Seu argumento é que

Para cada um dos mecanismos a serem discutidos, o compromisso oficial de um órgão específico do direito internacional ajuda atores locais a estabelecer prioridades, definir o significado, fazer exigências de direitos, e negociar a partir de uma posição de maior força do que teria sido no caso da ausência do compromisso firmado no tratado por seu governo. Os tratados são potencialmente fortes (dão poder), e, presume-se que tanto aqueles que o usariam para reprimir quanto os que o usariam para alcançar liberdades têm um bom reconhecimento desse potencial. (2009: 126)

Assim, a autora entende que a decisão de se comprometer afeta as opções políticas de um governo, com potencial para elevar a reforma dos direitos a uma posição mais alta do que teria ocorrido caso o instrumento não tivesse sido apresentado para discussão no âmbito internacional.

Levando em consideração os papéis do Executivo, do Judiciário e dos cidadãos na ascensão de um tema à agenda, a autora argumenta que um compromisso público apresenta função legitimadora, podendo ser utilizado de maneira estratégica por partes interessadas para garantir ou melhorar direitos específicos. Assim, os compromissos internacionais na área de direitos humanos podem exercer influência na política doméstica simplesmente por alterarem as prioridades da agenda legislativa e, ainda, pelo fato de que as expectativas em relação a um governo se alteram substantivamente quando o mesmo torna público seu interesse em se vincular a um conjunto de regras e procedimentos.

Ainda, os custos de adesão tardia a um compromisso podem ser grandes e aumentam à medida em que um país encontra-se inserido em suas negociações. Disso deriva que a decisão de ratificar um instrumento internacional afeta as opções políticas de um governo, com possibilidade de elevar alguns direitos na agenda governamental se comparado à ausência do compromisso. Em suma, Simmons (2009) afirma que os compromissos internacionais podem influenciar as prioridades dos legisladores domésticos, sobretudo quando há participação desses em seu processo de elaboração.

No caso de países em que vigora o sistema presidencialista, como o Brasil,

a autora destaca que os instrumentos podem ter ainda maior influência na definição da agenda, uma vez que é da competência do Executivo negociar compromissos no cenário externo. Nesses casos específicos a ratificação fornece ao Executivo um texto com orientações políticas claras para discussão de situação de uma determinada política, dirimindo os problemas dos trâmites legislativos, reduzindo as opções disponíveis e reforçando seu poder de agenda.

No caso brasileiro, a Ciência Política tem se debruçado sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no período pós-redemocratização. Dentre os trabalhos mais importantes estão os de Figueiredo e Limongi (2001). De acordo com os autores, o Executivo detém primazia em matéria legislativa em virtude das prerrogativas dos Poderes advindas da Constituição de 1988. Somado a isso, os arranjos institucionais da Câmara dos Deputados e Senado Federal, previstos nos respectivos regimentos internos, apresentam características que garantem a aprovação da agenda legislativa definida pelo governo. De acordo com os autores:

(...) entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorizar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001: 23)

Havendo apresentado um panorama geral do crime organizado e suas dimensões específicas que aqui nos interessam; havendo explicitado a importância internacional do supracitado Protocolo no combate ao tráfico de pessoas, e após revisão de literatura sobre a adesão a regimes internacionais – com foco em direitos humanos - avançamos nas contribuições dessa pesquisa em específico. Nosso objetivo é compreender quais são as características domésticas que poderiam auxiliar a explicar ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Repressão e à Punição

do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. É o que apresentamos, respectivamente, no próximo tópico.

2.4 Material empírico¹⁶

O primeiro procedimento para mobilização do material empírico residiu na definição das variáveis independentes de maior interesse. A base da literatura especializada sobre o assunto, discutida anteriormente, somada a nosso interesse temático, revelou sete delas a serem exploradas: regime de governo (democracia), tempo (anos) de democracia; novas democracias, região geográfica de localização do país, indicador de tráfico humano, tipos de tráfico humano e PIB *per capita*.

A variável dependente, por sua vez, foi construída a partir das datas de assinatura e ratificação do compromisso, obtidas por meio da Organização das Nações Unidas, em portal eletrônico que hospeda o status de assinatura e ratificação dos países em relação à Convenção de Palermo e seus Protocolos Adicionais¹⁷.

¹⁶ Parte das considerações elencadas nessa etapa foram desenvolvidas em parceria com Rafael Nunes Magalhães e apresentadas em artigo conjunto no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, ocorrido em Belo Horizonte entre 30/08/2016 e 02/09/2016. Um artigo, resultado daquela apresentação e escrito em co-autoria com Janina Onuki – orientadora deste trabalho - foi submetido à Brazilian Political Science Review em abril de 2017.

¹⁷ Detalhes e informações adicionais podem ser encontrados em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>

Conform sinalizado anteriormente, nesse ponto cumpre destacar que assinatura e ratificação tratam-se de coisas distintas. De acordo com Frank (2006), do ponto de vista jurídico internacional, há três procedimentos por meio dos quais um país sinaliza interesse em aderir a um compromisso internacional. A assinatura trata-se do endosso preliminar, não possui caráter vinculativo e representa um interesse do Estado em considerar a possibilidade de ratificação. Essa, por sua vez, significa a vinculação legal aos seus dispositivos, após cumprimento dos procedimentos domésticos necessários. Por ultimo, define-se como acesso a obrigação legal aos termos da convenção, similar à ratificação, mas sem ter sido precedido de assinatura. No caso das informações disponibilizadas pelas Nações Unidas sobre o status de vinculação dos países, “ratificação e acesso” são agrupados na mesma categoria. Assim, para o estudo em questão, optamos por classificar os países de acordo com a ratificação (1) ou não (0) do Protocolo, uma vez que nem todos passaram, necessariamente, pelo processo de assinatura.

As três primeiras variáveis independentes, e que dialogam entre si, foram escolhidas com base nos estudos clássico da área, que afirmam que regimes de governo democráticos são mais amigáveis a compromissos de direitos humanos. Sobretudo, dialogamos mais especificamente aqui com os trabalhos de Moravitsch (2000), Hardt (2014), Hathaway (2002), Landman (2005) e Simmons (2009), para quem novas democracias tendem a ser mais propensas à adesão, utilizando-a como ferramenta para “blindar” (lock in) ganhos democráticos ou como mecanismo de socialização no cenário internacional. Nesse sentido, cumpre destacar que tomamos como novas democracias aquelas que fizeram suas respectivas transições a partir de 1974, no que Huntington (1991) classificou como a “terceira onda de democratizações”.

Em relação a variável “democracia”, inicialmente os testes haviam sido rodados utilizando a variável “democracia” retirada do banco de dados “Democracy and Dictatorship” de CHEIBUB, J.A.; GANDHI, J.;

VREELAND, J.R. (2010). Uma vez que só existiam dados disponíveis até o ano de 2008, optamos por utilizar os dados do Polity IV, para o qual há informação disponível entre 2000 e 2011.

No que diz respeito às variáveis “anos de democracia” e “nova democracia”, realizamos codificação própria a partir da mesma base de dados citada acima, que traz essas informações classificadas como “ano de regime”.

A variável “região geográfica do país” foi escolhida tendo em mente as dimensões transfronteiriças do crime organizado e do tráfico de pessoas, características também já exploradas nos capítulos anteriores desse trabalho. Nesse sentido, dialogamos novamente com os achados de Simmons (2009:62), que encontra que países da Europa Ocidental seriam mais propensos a aderir ao compromisso – e mais prontamente – ao mesmo tempo em que países asiáticos seriam os menos comprometidos. A classificação da variável foi realizada seguindo o código de região atribuído pela Organização das Nações Unidas¹⁸, agrupando os países em cinco grandes regiões: (i) África - composto de África Oriental, África Média, África do Norte, Sul da África e África Ocidental; (ii) Américas – composta de América do Norte e América Latina e Caribe (Caribe, América Central e América do Sul); (iii) Ásia – composta de Ásia Central, Ásia Oriental, Sul da Ásia, Sudeste Asiático e Ásia Ocidental; (iv) Europa – composta de Europa Oriental, Norte da Europa, Sul da Europa e Europa Ocidental e (v) Oceania – composta de Austrália e Nova Zelândia, Melanésia, Micronésia e Polinésia.

A variável “tráfico” foi, seguramente, a mais difícil de ser obtida. Em princípio, consideramos a possibilidade de utilizar a classificação do Trafficking in Persons Report (TIP), produzido pelo Departamento de Estado Norte-Americano. A ideia foi abandonada após nos adensarmos nas críticas em relação aos seus procedimentos de coleta de informações e outras

¹⁸ Mais detalhes podem ser obtidos em:
<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

questões metodológicas, descritas com mais detalhes no capítulo um deste trabalho. Por essa razão, optamos por compor um indicador combinando quatro variáveis trazidas pelo Human Trafficking Indicators¹⁹ (HTI), que classifica a existência do fenômeno nos países a partir de quatro categorias: fonte, trânsito, destino e interno e utiliza com período temporal os anos compreendidos entre 2000 e 2011. Trata-se de verificar se existe alguma relação entre o fato de o país ser fonte de pessoas, destino de pessoas, trânsito ou apresentar casos de tráfico interno, e a ratificação ao compromisso.

A variável “tipo de tráfico” foi obtida a partir da classificação do Human Trafficking Indicators, que separa os tipos de tráfico a partir de suas atividades fim, em “prostituição”, “trabalho forçado”, “dívida”, “servidão doméstica”, “prostituição infantil”, “trabalho infantil” e “crianças soldado” e seu emprego aqui se justifica pelo interesse em verificarmos se há uma relação entre a natureza do tráfico existente no país e a ratificação ao compromisso.

A variável “PIB *per capita*” - classifica os países a partir da soma de todos os bens e serviços produzidos num dado período a preços correntes, retirado a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁰, entre 2000 e 2011. Aqui, temos motivos para acreditar que países mais ricos tendem a se comprometer mais com o compromisso, com objetivos de controle migratório.

Por último, foi necessário definir um período temporal de análise dos dados. Inicialmente, a intenção era analisar a ratificação ao Protocolo do período compreendido entre a abertura para sua assinatura e os dias atuais. O período final precisou ser ajustado, uma vez as informações de nosso interesse encontravam-se disponíveis somente até 2011.

¹⁹ Detalhes adicionais podem ser obtidos em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2314157

²⁰ Detalhes e informações adicionais podem ser encontrados em:
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2011&start=1990>

2.4.1 Hipótese e metodologia

A hipótese nula (h_0) adotada é de que não existe relação entre os fatores domésticos e a ratificação ao Protocolo. Por sua vez, a hipótese alternativa (h_1) é de que as características domésticas exercem influência na ratificação dos Estados a esse compromisso específico.

Por meio de metodologia quantitativa, tomamos como variável dependente a ratificação ao 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, aqui operacionalizada por meio de classificação binária: (0) para não ratificação e (1) para ratificação. Como variáveis independentes, adotamos:

- a. DEMOCRACIA²¹: variável contínua que classifica se o país é ou não uma democracia numa escala que varia de -10 a 10, sendo:

autocracia: - 10 a -6
anocracia fechada: -5 a 0
anocracia aberta: 1 a 5
democracia: 6 a 9
democracia completa: 10

Trata-se de verificar se existe uma relação entre o regime de governo e a ratificação ao Protocolo. Espera-se que os resultados sejam estatisticamente significativos e que exista uma relação positiva entre as variáveis, o que indicaria uma propensão maior das democracias à ratificação, conforme sinalizado pela literatura.

- b. ANOS DE DEMOCRACIA²²: variável contínua que indica, em anos, o tempo de democracia de um país. Com base na literatura apresentada,

²¹ Como dito, inicialmente os testes foram rodados utilizando a variável “democracia” retirada do banco de dados “Democracy and Dictatorship” de CHEIBUB, J.A.; GANDHI, J.; VREELAND, J.R. (2010). Uma vez que só existiam dados disponíveis até o ano de 2008, optamos por utilizar os dados do Polity IV, para o qual há informação disponível entre 2000 e 2011. Os resultados dos testes mostraram-se consistentes em ambos os casos.

esperamos encontrar um comportamento distinto entre democracias recentes e antigas.

c. NOVA DEMOCRACIA²³: variável binária que atribui (1) para democracias a partir de 1974 e (0) para democracias mais antigas e outros tipos de regime. Trata-se de verificar em que medida o argumento de Landman (2005), para quem novas democracias aderem mais e mais prontamente a regimes internacionais de direitos humanos, se confirma.

d. REGIÃO GEOGRÁFICA DO PAÍS DE ACORDO COM A ONU: variável categórica que classifica os países de acordo com o código de região da Organização das Nações Unidas. Considerando as dimensões locais do crime organizado e do tráfico de pessoas, espera-se que essa variável seja estatisticamente significativa, indicando que a localização geográfica do país influencia a ratificação ao compromisso.

e. TRÁFICO – trata-se de um indicador próprio, composto de quatro variáveis binárias, retiradas do Human Trafficking Indicators, relativas à existência do fenômeno de tráfico humano nos países e classificadas como: fonte, trânsito, destino e interno. A criação de um indicador próprio - assumindo como valor 1 a presença do fenômeno em qualquer uma das categorias e como ausência do fenômeno o valor 0 em qualquer uma das categorias - deve-se ao fato de que o indicador disponível na literatura trazia informações que entendemos ser de pouca relevância para o estudo em questão, de modo a comprometer as análises. Trata-se de verificar se existe uma relação entre o fato de o país ser fonte de pessoas, destino de pessoas, trânsito ou apresentar casos de tráfico interno, e a ratificação.

²² Codificação própria a partir das informações sobre “ano de regime” retirada do banco de dados “Democracy and Dictatorship” de CHEIBUB, J.A.; GANDHI, J.; VREELAND, J.R. (2010).

²³ Codificação própria a partir das informações sobre “ano de regime” retirada do banco de dados “Democracy and Dictatorship” de CHEIBUB, J.A.; GANDHI, J.; VREELAND, J.R. (2010)

f. TIPO DE TRÁFICO – a partir da classificação do Human Trafficking Indicators, que separa os tipos de tráfico em “prostituição”, “trabalho forçado”, “dívida”, “servidão doméstica”, “prostituição infantil”, “trabalho infantil” e “crianças soldado”, trata-se de verificar se há uma relação entre a natureza do tráfico existente no país e a ratificação ao compromisso.

g. PIB *per capita* - variável contínua que classifica os países a partir da soma de todos os bens e serviços produzidos num dado período a preços correntes, retirado a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Trata-se de ver em que medida a riqueza de um país exerce influência na ratificação do compromisso.

2.4.2 Testes, Resultados e Análises

Para testar a hipótese de que a probabilidade de ratificação do Protocolo está positivamente associada ao tráfico de pessoas, começamos com um modelo bivariado incluindo essas duas medidas (modelo 1). Adicionalmente, apresentamos mais 5 modelos, com a inclusão das principais variáveis sob análise.

O modelo utilizado nas análises que seguem é *logit* para dados em painel. Esta escolha é justificada pela natureza da variável dependente: uma variável *dummy* que assume valor 0 para os países que não ratificaram o protocolo e 1 a partir do ano que o protocolo é assinado, para cada país.

Tabela 1. Teste para todas as variáveis

	(1) Ratificação	(2) Ratificação	(3) Ratificação	(4) Ratificação	(5) Ratificação	(6) Ratificação
Ratificação						
Tráfico	5.396*** (0.364)	5.269*** (0.430)	5.832*** (0.562)	5.967*** (0.603)	9.149*** (1.343)	9.029*** (1.758)
Democracia		1.740***	1.633**	1.321*	-24.30***	-24.97**

	(0.452)	(0.559)	(0.616)	(3.163)	(9.400)	
PIB per capita	0.00884***	0.00865***	0.0190***	0.0187***		
	(0.00202)	(0.00211)	(0.00546)	(0.00419)		
Anos de democracia		0.0220	0.368***	0.408*		
		(0.0164)	(0.0585)	(0.202)		
Nova democracia			25.30***	25.93**		
			(3.081)	(8.919)		
Africa					0	
					(.)	
Americas					-1.293	
					(2.677)	
Asia					-6.038***	
					(1.698)	
Europe					-7.726*	
					(3.068)	
Oceania					-14.32*	
					(6.399)	
Constant	-4.796***	-6.382***	-7.857***	-8.257***	-16.15***	-12.59***
	(0.383)	(0.571)	(0.819)	(0.920)	(1.767)	(2.153)
Insig2u						
Constant	2.096***	2.212***	2.838***	2.952***	4.693***	4.625***
	(0.164)	(0.191)	(0.241)	(0.264)	(0.257)	(0.523)
Observations	2280	1684	1523	1523	1523	1523

Standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Como é possível observar na Tabela 1, os resultados validam h1, permitindo a afirmação de que as características domésticas exercem influência na ratificação dos Estados ao Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à

Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. Os resultados mostraram-se nas direções esperadas e estatisticamente significativos para as variáveis “tráfico”, “democracia”, “PIB per capita”, “anos de democracia” e “nova democracia”.

A variável “tráfico” é a medida principal da hipótese que se pretende demonstrar, e para quem já esperávamos encontrar valor positivo e estatisticamente significativo. Isso significa que países em que o fenômeno do tráfico de pessoas está presente, seja na forma de importação, exportação, trânsito ou interno, ratificam mais o compromisso.

O mesmo comportamento se revela para a variável “democracia”, mostrando uma relação positiva entre regime de governo e ratificação, corroborando as afirmações da literatura sobre adesão a compromissos de direitos humanos, segundo a qual as democracias tendem a aderir mais a regimes internacionais, tendo um comportamento mais pacífico e cooperativo no cenário internacional.

Quando controlada pela variável “novas democracias”, (modelos 5 e 6) o sinal do coeficiente é invertido, indicando que as democracias mais recentes estão impulsionando a ratificação ao Protocolo. Nesse caso, dialogamos e confirmamos os achados de parte da literatura sobre o tema, tais como Simmons (2009), Moravisk (2000), Hardt (2014), Landman (2005), e Hathaway (2002). para quem as democracias aderem mais a compromissos de direitos humanos e para quem as novas democracias tendem a ser mais propensas à adesão, utilizando-a como ferramenta para blindar (lock in) ganhos democráticos ou como mecanismo de socialização no cenário internacional. Diferentemente de autores como Simmons (2009) e Moravisk (2000) que se aprofundaram em estudos de casos capazes de explicar o porquê da adesão, esse não é um objetivo desse trabalho, mas entendemos que trata-se de questão com potencial de exploração por futuras agendas de pesquisa.

Uma observação final deve ser feita a respeito das medidas de democracia incluídas aqui. Como já mencionado anteriormente, para a variável de “regime de governo” foram utilizadas duas medidas: uma dicotômica, que classifica os regimes em Democracias ou Autocracias; e uma contínua, em escala de 0 a 10. Os modelos são robustos para ambas as medidas, tanto em magnitude quanto em significância. Ademais, a utilização das variáveis “Anos de Democracia” e “Nova Democracia” nos permite alcançar conclusões mais interessantes que a simples associação entre regime e ratificação ao Protocolo. No caso de “Anos de Democracia”, estamos levando em consideração a cardinalidade da variável democrática, dando mais peso a regimes mais estabelecidos. Em “Novas Democracias”, por sua vez, capturamos a probabilidade de democracias recentes ratificarem o Protocolo. A associação positiva é demonstrada não só pela direção da estimativa quanto pelo fato de que, uma vez que controlamos por democracias recentes, a variável de democracia assume valores negativos (modelos 5 e 6). Isso reforça a ideia de que o efeito da variável “Democracia” observado nos modelos 1 a 4 é explicado sobretudo pelos regimes mais novos.

A literatura sobre a adesão a regimes internacionais, ainda, costuma incorporar a variável PIB per capita como uma maneira de capturar a probabilidade de que países desenvolvidos ratifiquem um acordo. Neste modelo, observa-se que países mais ricos têm probabilidade maior de ratificar o Protocolo, o que, em alguma medida, poderia ser explicado pelo fato de que esses países são os mais propensos a receber esse tipo de fluxo de pessoas. Embora essa hipótese seja plausível, acreditamos que ela precisa ser testada e uma possibilidade de investigação futura reside na relação entre o nível de desenvolvimento de um país e o fluxo de tráfico de pessoas entre suas fronteiras. De todo modo, trata-se de conclusão distinta da apontada por Hathaway (2007: 617), para quem a variável PIB (e não PIB per capita) é estatisticamente irrelevante e periga induzir a erros inferenciais.

Ainda nesse sentido, Simmons (2009) em seus achados, relaciona PIB *per*

capita com a probabilidade de haver uma reserva na ratificação de um tratado, demonstrando que as reservas necessitam de recurso e expertise que os países pobres não tem e que tratam-se, portanto, de prerrogativa de países ricos. Embora tenhamos deixado a questão das reservas para tratar mais adiante, por ora vale destacar que, ao menos para o nosso Protocolo de interesse, a relação não se confirma. O único país a figurar entre os mais ricos e que sinalizou reservas em relação ao Protocolo trata-se dos Estados Unidos.

Tabela 2. Teste para as regiões geográficas

	(7)		(8)	
	Ratificação		Ratificação	
Ratificação				
Tráfico	9.029 ^{***}	(1.758)	10.40 ^{***}	(1.595)
Democracia	-24.97 ^{**}	(9.400)	-24.25 ^{***}	(4.338)
PIB per capita	0.0187 ^{***}	(0.00419)	0.0221 ^{***}	(0.00422)
Anos de democracia	0.408 [*]	(0.202)	0.648 ^{***}	(0.0919)
Nova democracia	25.93 ^{**}	(8.919)	25.04 ^{***}	(4.154)
Americas	-1.293	(2.677)		
Asia	-6.038 ^{***}	(1.698)		
Europe	-7.726 [*]	(3.068)		
Oceania	-14.32 [*]	(6.399)		
Caribbean			32.56 ^{***}	(8.979)
Central America			29.89 ^{**}	(9.464)
Central Asia			45.05 ^{***}	(10.97)
Eastern Africa			37.59 ^{***}	(9.712)
Eastern Asia			15.49	(9.110)
Eastern Europe			31.97 ^{***}	(9.557)
Micronesia			29.24 ^{**}	(9.937)
Middle Africa			37.26 ^{***}	(9.797)
Northern Africa			41.69 ^{***}	(9.888)
Northern America			-2.026	(12.54)
Northern Europe			16.66 [*]	(8.094)
South America			37.77 ^{***}	(9.979)
South-Eastern Asia			31.67 ^{***}	(9.315)
Southern Africa			46.40 ^{***}	(10.24)
Southern Europe			34.74 ^{***}	(9.519)
Western Africa			38.20 ^{***}	(9.494)
Western Asia			35.20 ^{***}	(9.547)
Western Europe			-14.30	(8.304)
Constante	-12.59 ^{***}	(2.153)	-53.85 ^{***}	(10.27)
Insig2u				
Constante	4.625 ^{***}	(0.523)	4.652 ^{***}	(0.270)
Obs	1523		1383	
Erros padrões em parênteses				

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

A Tabela 2 permite visualizar o resultado dos testes das regiões de maneira não agregada. Os Modelos 7 e 8 trazem todas as variáveis relacionadas anteriormente, variando apenas nível de detalhamento regional. No modelo 1, no qual temos apenas a classificação por continentes, a África é omitida por ser o *baseline* das outras categorias. Em outras palavras, o coeficiente negativo do continente asiático, por exemplo indica que esses países têm probabilidade muito menor de assinar o protocolo do que os países africanos (como ficará mais claro nos gráficos 1, 2 e 3 abaixo). No modelo 8, no entanto, Austrália e Nova Zelândia formam o *baseline*, de maneira que podemos observar que os coeficientes das sub-regiões do continente africano (Middle Africa, Southern Africa, Western Africa, Eastern Africa e Northern Africa) são todos positivos.

Nesse caso, diferente de Simmons (2009: 62), para quem países da Europa Ocidental seriam mais propensos a aderir ao compromisso, aqui esses se mostram entre os menos propensos e são os países da África (sobretudo os do norte e do sul) os mais comprometidos com o compromisso.

A desagregação dos continentes em sub-regiões também oferece informações detalhadas sobre a heterogeneidade regional. No modelo 7, observa-se que os países do continente americano não têm propensão significativamente maior para ratificar o Protocolo do que os países africanos. Porém, quando observamos os resultados desagregados em América do Norte, América Central e América do Sul, fica claro que os países do Sul têm uma propensão muito maior de ratificar o Protocolo do que os demais.

De maneira semelhante, os gráficos abaixo permitem essa visualização.

Gráfico 1. Número de países que ratificaram o Protocolo separados por região – África, América e Ásia, 2000 – 2011

Fonte: elaboração própria

Gráfico 2. Número de países que ratificaram o Protocolo separados por região – Europa e Oceania, 2000 – 2011

Fonte: elaboração própria

Em primeiro lugar, é possível notar alguns aspectos comuns trazidos pelos testes. O Protocolo foi adquirindo importância ao longo do tempo, tendo o

número de ratificações aumentado em todas as regiões. No continente africano, região com melhor desempenho em relação à ratificação, o número de ratificações cresceu de maneira quase linear entre os anos de 2002 e 2006. Essa informação corrobora a informação acima, sobre o desempenho do continente Africano e o coeficiente positivo de suas sub-regiões.

O continente americano, que apresentou crescimento nas ratificações entre 2001 e 2008, apresentou leve queda no ano seguinte e leve crescimento em 2010.

O continente europeu, que enfrenta problemas de tráficos dos quatro tipos, apresentou crescimento linear das ratificações entre 20001 e 2006, que embora tenha continuado crescendo nos anos seguintes, o fez em ritmo menor.

Os países asiáticos foram aqueles que apresentaram menos variação nas ratificações e mantiveram a tendência entre 2005 e 2010.

Abaixo, a evolução global na ratificação ao Protocolo.

Gráfico 3. Evolução da ratificação ao Protocolo, 2000 - 2011

Fonte: elaboração própria

Em segundo lugar, chama a atenção a alta taxa de adesão ao Protocolo Adicional Contra o Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças,

tomado por meio do número de países ratificadores. Dos 193 países membros das Nações Unidas, 170 deles acabaram por se comprometer com o supracitado compromisso. A título de comparação, a Convenção de Palermo – que o origina – possui atualmente 187 Estados-Parte, enquanto os outros Protocolos Adicionais – Contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições – possuem, respectivamente, 142 e 114 Estados-Partes.

Em princípio, o número de adesões poderia ser tomado como indicador de sua importância. No entanto, é preciso considerar o argumento de Hathaway (2007), para quem a principal razão pela qual países aderem a compromissos de direitos humanos diz respeito a um cálculo bastante racional sobre os mecanismos de *enforcement* do tratado, sobretudo em âmbito nacional. Em sua visão, mecanismos legais formais de *enforcement* a tratados de direitos humanos variam de mínimos a inexistentes. Assim, embora a maioria dos tratados crie compromissos de hard law (uma vez que são vinculantes), possuem características de soft-law, já que são essencialmente inaplicáveis pelos meios tradicionais.

Do mesmo modo, a autora afirma que governos ratificam acordos porque isso é uma evidência, com custos muito baixos, de apoio aos princípios que eles contêm. Assim, países ratificadores seriam beneficiados pelas posições simbólicas que assumem e não pelos efeitos do compromisso em si. Ainda segundo a autora, como acordos de direitos humanos não são eficientemente monitorados, os benefícios expressivos que os países ganham com a adesão aos tratados acabam por serem desfrutados, em certa medida, por todos os que aderem, independentemente do cumprimento ou dos requisitos prescritos. De acordo com esse argumento, o interesse na ratificação repousa nos benefícios potenciais de um acordo que contém princípios elevados, mas é baixamente monitorado. Disso deriva que um aumento na ratificação de compromissos desse tipo é esperada, mas com baixa mudança no comportamento em relação aos direitos humanos.

Ainda em se tratando das contribuições de Hathaway, os mecanismos de *enforcement* dos tratados de direitos humanos foram escrutinados pela autora e podem ser agrupados, basicamente, em dois tipos. De um lado, há compromissos como a Convenção contra a Tortura (CAT), com mecanismos fracos por um lado – que só exigem que os Estados-parte se reportem anualmente a um Comitê das Nações Unidas para indicar as políticas e ações adotadas em âmbito doméstico, princípio um tanto quanto negligenciado. Combinado a isso, os artigos 21 e 22 daquela Convenção permitem que os membros se comprometam com mecanismos de *enforcement* mais robustos. O primeiro deles sinaliza a declaração do Estado em permitir que o Comitê receba e considere comunicações, de um outro Estado-Parte, indicando o não cumprimento das obrigações previstas no compromisso. O Artigo 22, por sua vez, permite a um Estado-Parte estender o mesmo direito a indivíduos que alegam serem vítimas de violação daquele direito dentro daquele Estado.

De outro lado, estão Convenções como a ICCPR, que preferiu separar os princípios de *enforcement* do compromisso original, criando um Protocolo Opcional, que prevê que os Estados que o ratificaram em separadamente concordam em permitir que indivíduos que alegam ser vítimas de violações de qualquer dos direitos estabelecidos no pacto, apresentem uma queixa ao Comitê de Direitos Humanos criado para administrar o tratado.

Diferentemente do caso que estudamos, o Protocolo de Palermo não prevê, entre suas disposições, nenhum dos mecanismos acima mencionados. Um olhar atento ao seu Artigo 15, revela por meio do parágrafo primeiro, que os Estados se comprometem a empenhar esforços para resolver controvérsias relativas à interpretação ou aplicação do Protocolo por negociação direta. O parágrafo segundo, por sua vez, dispõe que:

“As controvérsias entre dois ou mais Estados Partes com respeito à aplicação ou à interpretação do presente Protocolo que não possam ser resolvidas por negociação, dentro de um prazo razoável, serão submetidas, a pedido de um desses Estados Partes, a arbitragem. Se, no prazo de seis meses após a data do pedido de arbitragem, esses Estados Partes não chegarem a um acordo sobre a

organização da arbitragem, qualquer desses Estados Partes poderá submeter o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça mediante requerimento, em conformidade com o Estatuto do Tribunal”.

Embora não fique claro o que entende-se por “prazo razoável”, dando margem a questionamentos sobre quanto tempo seria aceitável em um caso como esse, é o parágrafo terceiro o que soa mais problemático do ponto de vista do *enforcement*. Por meio dele, os Estados-Parte podem sinalizar no momento da assinatura, ratificação, aceitação ou aprovação, que não se consideram vinculados a esse ponto específico. Isso implica que os demais Estados-parte não estão também vinculados ao parágrafo 2 do Artigo em relação a qualquer outro Estado Parte que tenha feito essa sinalização.

Desse modo, uma possibilidade para explicar as altas taxas de adesão podem se relacionar aos fracos mecanismos de *enforcement* do Protocolo de Palermo, evidenciado também no argumento de Hendrix (2010: 182)²⁴:

“Currently, there are no mechanisms in place to determine whether state parties have properly implemented the Protocol. This absence of oversight leaves the Protocol without the power to monitor whether state parties are adhering to its provisions and to enforce them if they are not”

Também endereçando a relação entre internacional e doméstico, Simmons (2009) destaca que ao olharmos para as razões que justificam a adesão a um compromisso de direitos humanos, precisamos estar atentos aos mecanismos que podem indicar incompatibilidade, tensões ou pressões domésticas sobre ele. Nesse sentido, as reservas são entendidas como fator capaz de conciliar o acordo dos compromissos com a lei doméstica, definindo um conjunto de preferências/restrições específicas, mas ainda assim mantendo os objetivos básicos do acordo como um todo.

²⁴ Uma futura agenda de pesquisa pode justamente investigar os mecanismos domésticos de enforcement dos países ratificadores, conforme sugerido por Hathaway (2007).

A partir disso, a investigação revelou que dos 170 países que ratificaram o Protocolo de nosso interesse, 31 deles o fizeram com reservas. Uma análise sobre o teor das reservas e seus conteúdos evidencia que todas são de mesmo tipo: tratam-se de tentativas de limitar sua vinculação por meio do parágrafo 2 do Artigo 15, acima descrito. Dentre os países que fizeram essa opção estão: Argélia; Azerbaijão; Bahamas; Bahrein; China; Colômbia; Equador; El Salvador; Eritreia; Etiópia; Grécia; Indonésia; República Democrática Popular do Laos; Lituânia; Malásia; Micronésia (Estados Federados da); Mianmar; Catar; República da Moldávia; Arábia Saudita; Singapura; África do Sul; Sri Lanka; República Árabe da Síria; Tailândia; Tunísia; Emirados Árabes Unidos; Estados Unidos da América; Uzbequistão; Vietnam; Zimbábue

Novamente a título de comparação, optamos por olhar a existência de reservas e seu teor em relação à Convenção e os outros dois Protocolos Adicionais. A Convenção, além de apresentar maior número de ratificações, foi também a que apresentou maior número de países que a ratificaram com reservas, totalizando 44 (de um total de 187 países). Por sua vez, o Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, que endereça questões de migração diferentes – mas bastante próximas e que guardam relação com o Protocolo de nosso interesse, apresentou reservas vindas de 20 países e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, de 13 Estados-Partes.

Em relação ao teor, uma análise do conteúdo revela que quase todas referem-se a sinalizações do tipo descrito acima, que não reconhecem a autoridade da Corte Internacional de Justiça para arbitrar problemas relativos ao não cumprimento das disposições entre dois países.

Tabela 3. Teste da natureza do país em relação ao tráfico (destino origem interno e trânsito)

	(9)		(10)	
	Ratificação		Ratificação	
Ratificação				
Tráfico	9.029 ^{***}	(1.758)		
Democracia	-24.97 ^{**}	(9.400)	-20.39 [*]	(8.617)
PIB per capita	0.0187 ^{***}	(0.00419)	0.0185 ^{***}	(0.00371)
Anos de democracia	0.408 [*]	(0.202)	0.314 ^{***}	(0.0721)
Nova democracia	25.93 ^{**}	(8.919)	20.90 ^{**}	(7.949)
Americas	-1.293	(2.677)	2.221	(3.486)
Asia	-6.038 ^{***}	(1.698)	-4.569	(2.442)
Europe	-7.726 [*]	(3.068)	-4.477	(3.674)
Oceania	-14.32 [*]	(6.399)	-12.24 [*]	(4.932)
Origem			2.666 ^{**}	(0.948)
Trânsito			1.314 ^{**}	(0.480)
Destino			1.008 [*]	(0.503)
Tráfico interno			1.056 [*]	(0.427)
Constante	-12.59 ^{***}	(2.153)	-7.654 ^{**}	(2.446)
Insig2u				
Constante	4.625 ^{***}	(0.523)	4.551 ^{***}	(0.318)
Obs	1523		933	

Erros padrões em parênteses * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

A Tabela 3 revela que países exportadores de pessoas e aqueles em que há trânsito delas são os mais propensos a ratificar o Protocolo. Nela, o modelo 9 apresenta a variável “Tráfico” como um agregado dos 4 tipos de tráfico de pessoas, enquanto o modelo 10 apresenta a variável desagregada. Como mencionado anteriormente, uma agenda futura de trabalho poderá explorar de maneira mais completa a relação entre a variável “origem” e o grau de desenvolvimento do país, para testar a hipótese de que países ricos com maior fluxo interno de pessoas adotariam uma postura mais defensiva, ratificando o tratado com maior velocidade do que os demais países.

Tabela 4. Teste separado por tipo de tráfico

	(11)		(12)	
	Ratificação		Ratificação	
Ratificação				
Tráfico	9.029 ^{***}	(1.758)		

Democracia	-24.97 ^{**}	(9.400)	-12.07 ^{**}	(3.952)
PIB per capita	0.0187 ^{***}	(0.00419)	0.00864 ^{**}	(0.00278)
Anos de democracia	0.408 [*]	(0.202)	0.201 ^{**}	(0.0675)
Nova democracia	25.93 ^{**}	(8.919)	12.82 ^{***}	(3.766)
Americas	-1.293	(2.677)	-0.118	(1.542)
Asia	-6.038 ^{***}	(1.698)	-3.735 ^{**}	(1.332)
Europe	-7.726 [*]	(3.068)	-2.337	(1.742)
Oceania	-14.32 [*]	(6.399)	-6.906 [*]	(3.270)
Prostituição			2.996 ^{***}	(0.625)
Trabalho forçado			1.907 ^{***}	(0.483)
Dívida			0.192	(0.558)
Servidão doméstica			1.480 ^{***}	(0.448)
Prostituição infantil			2.120 ^{***}	(0.453)
Trabalho infantil			-0.268	(0.456)
Criança-soldado			0.313	(0.823)
Constant	-12.59 ^{***}	(2.153)	-8.403 ^{***}	(1.242)
<hr/>				
Insig2u				
Constante	4.625 ^{***}	(0.523)	3.588 ^{***}	(0.351)
<hr/>				
Obs	1523		1523	
<hr/>				
Erros padrões em parênteses * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001				

A Tabela 4 mostra que o tipo de tráfico com o qual o país está envolvido exerce influência na ratificação ao Protocolo. Dos sete tipos de tráfico classificados pelo Human Trafficking Indicators, quatro deles estão positivamente relacionados. Assim sendo, países em que há casos reportados de prostituição, trabalho forçado, servidão doméstica e prostituição infantil, se mostram mais propensos à ratificação.

Essa afirmação não pode ser feita para as categorias escravidão por dívidas, trabalho infantil e crianças soldado. Essa ausência de efeito pode ser atribuída ao fato de que algumas categorias de tráfico humano são muito localizadas (crianças-soldado, por exemplo) ou pela presença de alta correlação entre as variáveis, de maneira que o efeito de um tipo de tráfico humano seja absorvido por outra variável que seja muito similar. Futuros testes permitirão dizer se a não significância de algumas dessas categorias se deve a fatores substantivos ou são apenas um artifício estatístico.

Isso posto, consideramos que a identificação desses padrões gerais responde nosso primeiro questionamento: num cenário de incentivos e restrições difusas, que fatores domésticos explicariam a adesão de países

ao compromisso internacional de combate ao tráfico de pessoas em específico, tomado pelo 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?

Sustentamos que a primeira iniciativa para compreensão do assunto, da maneira aqui colocada, é ter em mente que: (1) as inferências aqui extraídas dizem respeito a um único compromisso internacional e o comportamento das variáveis para os outros dois Protocolos Adicionais da Convenção, que aqui não foram objeto de estudo, podem ser distintos; (2) entendemos que há razões diferentes pelas quais países cooperam e se comprometem no cenário internacional e que as variáveis aqui observadas ajudam a responder parcialmente a influência de alguns desses fatores domésticos; (3) os resultados aqui encontrados, concentrados em análises quantitativas, dialogam de com a literatura sobre adesão a regimes internacionais de direitos humanos acima apresentada e afirmações mais contundentes demandam o complemento por investigações qualitativas.

Primeiramente, pode-se dizer que o Protocolo foi adquirindo importância ao longo do tempo, tendo o número de ratificações aumentado em todas as regiões, sendo que os anos 2004 e 2006 concentram grande parte delas. Confirmada a nossa hipótese, foi possível notar que todas as variáveis adotadas mostraram-se estatisticamente significativas.

A variável “tráfico”, principal variável do estudo, tinha como objetivo medir a relação entre a presença reportada do fenômeno, tomada por meio de quatro categorias (fonte, trânsito, destino e interno) e a ratificação ao Protocolo. Os resultados apontam que países em que o fenômeno do tráfico de pessoas está presente, sobretudo na forma de exportação ou interno, são mais propensos a ratificar o compromisso.

O mesmo comportamento foi observado para a variável “democracia”, mostrando uma relação positiva entre regime de governo e ratificação,

corroborando as afirmações da literatura consagrada sobre adesão a compromissos de direitos humanos. Os resultados se mostraram ainda mais significativos ao introduzirmos a variável “novas democracias”, corroborando o argumento de Hardt (2014) e Landman (2005) para quem democracias mais recentes aderem mais a compromissos de direitos humanos.

Ainda no quesito tráfico, fica evidente que o tipo de tráfico com o qual o país está envolvido exerce influência na ratificação ao Protocolo. Dos sete tipos classificados pelo Human Trafficking Indicators e aqui adotados, quatro deles revelaram uma associação positiva. Desse modo, notamos que países em que há casos reportados de prostituição, trabalho forçado, servidão doméstica e prostituição infantil se mostram mais propensos à ratificação.

A associação com o nível de riqueza de um país, tomada por meio da variável PIB *per capita*, revelou que países mais ricos têm probabilidade maior de ratificar o Protocolo, o que poderia levantar a hipótese de que esses países são os mais propensos a receber esse tipo de fluxo de pessoas.

Isso posto, consideramos que tal abordagem se mostrou útil para que identificássemos padrões de ratificação ao Protocolo ao redor do mundo, contribuindo com estudos alinhados à essa temática, mas que até o momento não haviam se concentrado na questão do tráfico de pessoas em específico.

Se por um lado a identificação dos padrões nos auxiliou na resposta do primeiro questionamento ao demonstrar que as variáveis aqui selecionadas, com base na literatura sobre o assunto, se mostraram estatisticamente significativas, entendemos que os elementos que aqui apontamos guardam um potencial de ainda muito grande, dadas as limitações desse trabalho.

Dito isso, avançamos agora para a segunda etapa da proposta, cuja atenção maior recai para o cenário doméstico brasileiro. A partir de agora nosso

objetivo é compreender de que modo a temática do tráfico de pessoas passou a fazer parte da agenda decisória brasileira, tomando a literatura sobre políticas públicas e particularmente os estudos sobre formação de agenda e por meio do mapeamento das iniciativas referentes ao tema produzidas entre 2000 até os dias atuais no Brasil.

Capítulo 3 - Políticas Públicas, Formação de Agenda e a agenda brasileira sobre o Tráfico de Pessoas

3.1 Políticas Públicas: John Kingdon e o Modelo de Fluxos Múltiplos

Agendas, Alternatives and Public Policies, escrito por John Kingdon em 1984, pode ser considerado um divisor de água nos estudos sobre formação de agenda. A partir de estudos de caso nas áreas de saúde e transporte do governo federal dos Estados Unidos, o autor se propôs a investigar por qual razão alguns assuntos entram na agenda governamental e decisória e por qual razão outros, a despeito de sua importância, nunca chegam a receber a atenção que merecem.

Segundo o autor, cientistas políticos tem sido bem sucedidos em compreender sobre decisões “finais” dos governos como questões legislativas e de caráter terminativo, mas pouco conhecem sobre o estágio “pré-decisório”. Assim, a proposta não é compreender como questões foram processadas resultando em uma decisão final, mas sim como se tornaram questões em primeiro lugar.

Logo no início, um aviso ao leitor: não se trata de um desafio simples. Em contraste com outras áreas das ciências sociais, essa é particularmente sem fronteiras. Assuntos entram e saem da agenda e é difícil até mesmo definir o que é agenda. Quando um assunto ganha destaque nem sempre é fácil entender a razão de maneira retrospectiva e é comum que o pesquisador acredite que encontrou uma resposta satisfatória até descobrir uma outra, que o leva a outra direção.

Apesar da dificuldade, Kingdon (1984) afirma que entender o fenômeno é fundamental para a compreensão do processo governamental e dos *outcomes* de políticas públicas. Os padrões/resultados de políticas públicas são determinados não somente pela decisão final de votações no congresso ou iniciativas e vetos presidenciais, mas também pelo fato de que alguns

assuntos e propostas emergiram enquanto outros nunca chegaram a ser seriamente considerados.

De maneira simplificada o autor divide o processo de políticas públicas em quatro etapas: (1) formação da agenda; (2) a especificação de alternativas a partir das quais uma decisão deve ser tomada; (3) decisão terminativa sobre essas alternativas especificadas, como numa decisão legislativa ou uma decisão presidencial; (4) a implementação da decisão; e ressalta que sucesso em uma etapa não significa necessariamente sucesso em outra.

Ainda, o autor avança na conceituação da agenda e propõe uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental - proposto por Cobb e Elder (1972) – e agenda decisória.

A agenda governamental é concebida como uma lista de assuntos ou problemas nos quais oficiais governamentais, e pessoas fora do governo intimamente associadas com esses oficiais, estão prestando séria atenção num determinado momento. Nesse sentido, há agendas mais especializadas como as temáticas, do tipo saúde ou transporte, por exemplo.

Por sua vez, a agenda decisória configura-se como um subgrupo da primeira e é composta pela lista de assuntos existentes dentro da agenda governamental que estão prontos para uma decisão ativa. A distinção entre ambas é útil uma vez que agendas decisória e governamental são afetadas por processos diferentes. E, nesse sentido, cumpre destacar que é sobre essa segunda que nosso interesse recai nesse trabalho.

Além dos assuntos ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas é seriamente considerada por decisores governamentais e aqueles proximamente associados a eles. Por exemplo: se o custo de um programa é muito elevado e esse trata-se de um item proeminente na agenda, pode-se considerar alternativas como incentivo a regulação do mercado.

É no quarto capítulo que o autor traz algumas de suas considerações mais importantes. Afirma que para que se possa compreender a formação da agenda e a especificação de alternativas, ao contrário do que se poderia imaginar, é inútil ou infrutífero se concentrar na origem das iniciativas, por várias razões. Entre elas: (1) ideias podem vir de qualquer lugar - assim, a chave para compreensão da mudança política não é de onde uma ideia veio, mas o que a fez “pegar e crescer”; (2) rastrear a sua origem envolve uma regressão infinita, uma vez que uma ideia não começa com uma fonte necessariamente próxima e (3) ninguém lidera outro alguém – quando um assunto entra na agenda, parece atingir todos os participantes de maneira igual.

Isso posto, o autor ressalta que é inútil tentar explicar mudança nas políticas públicas por meio da tentativa de rastrear sua origem: a principal característica do processo que estamos estudando é o efeito conjunto de vários fatores se combinando. Nesse sentido, três processos influenciam a formação da agenda e a especificação de alternativas: problemas, políticas públicas (policies) e política (politics).

No primeiro fluxo estão alocadas situações reconhecidas como problemas e que, por esse motivo, passam a chamar a atenção governamental. Alguns mecanismos, entre eles indicadores produzidos sistematicamente (monitoramento de programas governamentais, relatórios de desempenho) e grandes eventos (desastres, catástrofes, acidentes), costumam contribuir para chamar a atenção sobre uma questão. Apesar disso, vale destacar que esses mecanismos não são capazes de transformar, automaticamente, questões em problemas. O sucesso de uma questão na agenda vai depender da interpretação que se tem desses eventos e do entendimento que se tem deles enquanto problemas que demandam ação governamental.

No segundo fluxo há um conjunto de alternativas ou soluções, desenvolvidas pelas comunidades de especialistas (pesquisadores, assessores

parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros). Essas alternativas, não necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, circulam por comunidades de *experts* e, enquanto algumas são descartadas, outras sobrevivem podendo chegar à consideração de atores governamentais.

Por sua vez, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da opinião pública (percepção geral sobre determinadas questões), das forças políticas organizadas (posicionamento dos grupos de interesse, por exemplo) e do próprio governo (mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso, entre outros).

Cumprе destacar que a influência na agenda e nas alternativas pode advir de cada um dos três fluxos, em situações como: (1) problemas pressionando o sistema, como uma crise ou uma mudança num indicador importante; (2) um processo gradual de acúmulo de conhecimento e perspectivas entre os especialistas num determinada área de política (policy) e da geração de propostas de políticas por esses especialistas e (3) processo político (politics) - mudanças no humor nacional, alterações na opinião pública, resultados das eleições, mudanças na administração e mudanças no Congresso. podem todos ter efeitos poderosos.

Cada um desses três processos pode funcionar como um impulso ou um constrangimento. Como impulso, apresenta a capacidade de promover itens para posições mais altas na agenda, como quando uma nova administração permite a emergência de uma nova bateria de propostas à sua consideração. Como um constrangimento, impedem que assuntos ascendam à agenda, como por exemplo quando há uma restrição orçamentária e alguns itens são percebidos como muito custosos.

Crítico às abordagens racionais que encaram o processo de formulação de políticas públicas como permeados por estágio bem definidos, consecutivos e em que as decisões são constantemente construídas do zero, confrontadas com as metas estabelecidas e com as alternativas viáveis, Kingdon (1984) propõe uma abordagem incremental do *policy making process*, utilizando o modelo “lata de lixo” elaborado por Cohen, March e Olsen (1972).

Segundo o autor, os resultados de políticas públicas são produzidos em função da mistura dos três fluxos (problemas, soluções, participantes/recursos), semelhante a uma lata em que diferentes tipos de lixo encontram-se misturados.

Assim, pessoas reconhecem problemas, produzem propostas para mudanças de políticas públicas e se engajam em atividades políticas.

Desse modo, segundo Capella (2012) a proposta do autor se afasta também da concepção de Cobb e Elder (1972) que enxergam a produção de políticas como um processo permeado por ordem, no qual há estágios bem definidos, iniciando-se com a formação da agenda, seguido por processo decisório e pela implementação. Segundo a autora, o modelo de *agenda-setting* de Kingdon (1984) rompe com a lógica de estágios na produção de políticas, propondo um modelo explicativo mais fluído, organizado em torno de fluxos.

Esses três fluxos de processos se desenvolvem e operam largamente independente uns dos outros. Soluções são desenvolvidas independentemente de responderem a problemas, ao contrário do que se poderia imaginar. O fluxo político pode mudar independente de a comunidade estar pronta ou de os problemas do país terem sofrido alguma alteração, por exemplo. Apesar de operarem de maneira independente, os fluxos apresentam relação uns com os outros e um exemplo disso é quando o critério para seleção de ideias é afetado pela antecipação de custos de orçamento ou quando a alteração no fluxo político altera a percepção dos problemas que o país enfrenta.

A chave para entender o processo de políticas públicas é, então, compreender primeiramente, esses três fluxos em separado e, posteriormente, de maneira combinada, o que se dá em momentos críticos. Esses momentos críticos, denominados de *policy window*, são definidos por Kingdon (1984) como um momento específico que se apresenta de tempos em tempos, fica aberto por curto período e no qual estão disponíveis as oportunidades para iniciativas ou ações. Neles o três fluxos discutidos em separado se juntam, se combinam e produzem mudança na agenda decisória. Nessas situações “a problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it right time for policy change, and potential constraints are not severe” (Kingdon, 1984: 165).

Se a combinação desses três fluxos propicia mudança na agenda decisória, mudanças na agenda governamental requerem somente a junção de dois deles (problemas e politics), quando um problema é claramente percebido e um momento político é favorável.

Fica claro, portanto, que uma política pública só tem início quando uma questão passa pela agenda governamental e chega à agenda decisória.

Se a ligação dos fluxos é tão fundamental, é essencial saber por quem é feita. Assim, o autor descreve os “empreendedores políticos” como aquelas pessoas dispostas a investir recursos em promover uma posição, seja para obter favorecimento ou por qualquer outra razão. Os empreendedores tem papel fundamental na ligação dos fluxos, podem estar dentro ou fora do governo e são pessoas que procuram soluções para problemas; propostas para momentos políticos e eventos políticos para problemas de políticas (policies).

Como resultado dos seus estudos de caso, Kingdon (1984) afirma que, em resumo, a agenda governamental é formada no fluxo de problemas ou no

fluxo político (policits) enquanto a definição de alternativas é formada no fluxo das políticas.

O modelo de Kingdon destaca ainda que a alta administração pública, formada pelo presidente, seus assessores e ocupantes de cargos de direção, geralmente de livre provimento, exercem grande influência sobre a agenda. No poder legislativo, políticos e seus assessores exercem menor poder de influência. Atores não governamentais como grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores, consultores, partidos políticos, mídia e opinião pública também participam da definição da agenda de diferentes formas. Apesar disso, deixa claro que nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente em estabelecer agendas numa determinada área de política para todos aqueles que lidam com aquela política. (Kingdon, 1984: 19)

Embora bem sucedido no processo de mapear atores e processos envolvidos na formação da agenda e em trazer a importante distinção entre agenda governamental e decisória, o trabalho de Kingdon (1984) apresenta e desenvolve somente seus componentes domésticos. Assim, não dá conta de um aspecto importante que tem ganhado cada vez mais adesão às agendas de pesquisas nos últimos anos: o papel e a influência do cenário internacional na produção de políticas públicas domésticas e os ajustes internos procedidos a partir de então. Tendo como objeto de estudo a formação da agenda decisória brasileira sobre tráfico de pessoas, esse é o objeto de atenção do próximo tópico.

3.2 A formação da agenda brasileira sobre o Tráfico de Pessoas

3.2.1 As movimentações da década de 1990

De acordo com relatório do Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), organização não-governamental localizada em Brasília-DF e datado de 2012, ao redor do globo havia se

passado, nos cinco anos anteriores, um esforço coordenado entre governos, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e universidades para elucidar diversos aspectos ligados ao tráfico de pessoas, entre eles aqueles relacionados a rotas, questões de gênero e raça, papel das desigualdades econômicas e sociais e dos conflitos internacionais, que auxiliassem a explicar suas respectivas influências na geração de um grande contingente de pessoas altamente vulneráveis e, portanto, alvos preferenciais das redes de tráfico e exploração sexual.

A sociedade civil - representada por ONGs, fóruns, conselhos de defesa e movimentos sociais ligados a questão das mulheres, crianças e adolescentes – juntamente com redes locais e globais de combate ao tráfico de pessoas e ao crime organizado²⁵, mobilizou-se contra a exploração sexual comercial²⁶ de crianças e adolescentes ainda na década de 90 e colocou o tema nas agendas nacional e internacional em diferentes eventos em defesa dos direitos humanos, tais como: IV Conferência de Mulheres em Beijing (1995); a Consulta das Américas contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizada em Brasília (1996); a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional em Palermo, em (2000); e no I e II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizados em Estocolmo (1996) e em Yokohama (2001).

De acordo com Leal (2003), essas iniciativas, resultado da construção de uma cidadania global e local, tiveram papel fundamental e estratégico no sentido de mobilizar forças políticas nacionais e internacionais, de modo a sensibilizar países e instituições pra uma mudança de paradigma nas ações individuais e coletivas de combate à atividade e no tratamento e atendimento às vítimas de diferentes formas de violação de direitos humanos.

²⁵ Dentre elas: Unicef, Unifem, Visão Mundial, Ecpat, NGO – Focal Point, IIN-OEA, pautaram a temática da violência sexual no contexto dos Direitos Humanos, estimulando os governos, apoiando técnica e financeiramente as iniciativas da sociedade civil e monitorando os avanços conquistados (PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL, 2002: 13)

²⁶ Tráfico para fins sexuais, pornografia, turismo sexual e prostituição

Segundo o Centro, nas Américas o enfoque no direito das vítimas do tráfico, sobretudo mulheres e crianças, só foi possível em grande medida devido ao papel do Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos (IILDH) da DePaul University College of Law que, em 2000, angariou apoio de organismos internacionais, governos e organizações não governamentais para a realização de uma ampla pesquisa sobre os aspectos sociais, políticos e econômicos do tráfico de pessoas na região.

Uma análise dos projetos desenvolvidos e/ou apoiados pelo International Human Rights Law Institute da DePaul University, disponível no próprio domínio eletrônico da Universidade, revela que o interesse pelo tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual se iniciou em 1998, quando entendeu-se que uma abordagem global era fundamental para a compreensão do fenômeno, embora suas características fossem fortemente influenciadas por aspectos culturais, econômicos e geográficos singulares.

Como resultado de seu envolvimento de longo tempo no tema dos direitos humanos nas Américas, somado à lacuna de informações sobre tráfico de pessoas na região, o Instituto concentrou seus esforços no tráfico de mulheres e crianças para fins sexuais comerciais na América Latina e Caribe em 2000. Assim, entre 2000 e 2002, pesquisas sobre a exploração sexual comercial foram financiadas em vários locais como Brasil, Belize, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá. Em cada país, sua equipe, associada a parceiros locais, visitou relatórios da mídia, preparou análises legais e conduziu pesquisas de campo utilizando um questionário especializado para explorar os fatores sociais, legais, econômicos e políticos que contribuíam para o problema do tráfico para fins comerciais.²⁷ A articulação com parceiros locais foi fundamental para o desenvolvimento das atividades.

²⁷ Os relatórios, de maneira comparativa regional, podem ser obtidos em: <http://www.oas.org/en/cim/docs/InModernBondage%5BEN%5D.pdf>. O relatório para a situação do Brasil foi publicado pelo CECRIA e encontra-se na respectiva referência bibliográfica deste trabalho.

Nesse sentido, de acordo com Koshima (2006), no cenário doméstico alguns acontecimentos nacionais contribuíram para chamar a atenção para o problema, entre eles: o lançamento do dossiê “Crianças da Amazônia”, organizado por várias entidades no Pará, que revelou a existência de centenas de meninas envolvidas em prostituição forçada em garimpos da região norte do país, e ainda, o lançamento em 1992, do livro “Meninas da Noite” – de Gilberto Dimenstein – resultado de investigações do jornalista para o jornal Folha de São Paulo sobre o assunto.

Também nesse sentido, Leal (2003) afirma que, no contexto brasileiro, o movimento de construção de cidadania teve como uma de suas primeiras tarefas colocar a questão da exploração sexual de crianças e adolescentes no mapa do poder público (e da academia) brasileiro por meio de denúncias realizadas pelas CPIs do extermínio de meninos e meninas de rua, em 1991; pela CPI da violência contra a mulher, em 1992 e pela CPI da prostituição infanto-juvenil, em 1993.

Segundo a autora, essa mobilização ganhou força e foi capaz de sensibilizar o legislativo, governo e sociedade civil sobre o protagonismo infanto-juvenil na direção de uma política nacional sobre o tema. Corroborando com essas afirmações, Koshima (2006) nos lembra que o processo de redemocratização ocorrido em 1988 permitiu a concertação da sociedade em prol de mudanças na legislação e políticas especiais, consubstanciadas em duas ações particularmente importantes aqui: a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que tornou as crianças e os adolescentes sujeitos de direitos, e o posterior acréscimo de um parágrafo único ao artigo 213 do Código Penal (crime de estupro), agravando a pena quando o estupro for cometido contra menores de 14 anos e aplicando o mesmo em relação ao crime de atentado violento ao pudor (art. 214).

A mudança na legislação, a introdução de novos marcos regulatórios, a visibilidade do tema e a pressão instaurada sobre o governo e sobre o

Congresso Nacional em razão das CPIs conferiram destaque ao assunto. Conforme nos lembra Koshima (2006), a partir de 1993, com a CPI sobre a prostituição infantil, a mobilização contra a violência sexual infanto-juvenil no Brasil passou a ser ainda mais intensa por meio de uma rede local e internacional composta por sociedade civil, governos e organizações não governamentais, articuladas por meio de fóruns, pactos, comitês e comissões.

Leal (2003) argumenta que esses acontecimentos ocorreram em paralelo com denúncias, locais e internacionais, feitas por organizações da sociedade civil tais como Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU), que influenciaram o debate público sobre direitos humanos, especialmente nas questões relacionadas a violência, abuso e a exploração sexual comercial, crime organizado, tráfico de seres humanos e escravidão.

Nessa mesma linha argumentativa, o relatório do CECRIA (2002: 33), afirma que a adesão do tema à agenda brasileira deveu-se a:

denúncias realizadas por organizações estratégicas da sociedade civil, especializadas na defesa de temas relativos à mulher, às crianças, e aos adolescentes, pela Organização das Nações Unidas (ONU) e dos Estados Americanos (OEA), em nível local e global, que em defesa dos direitos humanos, posicionaram-se especialmente contra a violência, o abuso e a exploração sexual comercial, o crime organizado, o tráfico de seres humanos e a escravidão.

Ao mesmo tempo, o assunto ganhava força no cenário internacional, que alertava para a necessidade de criação de planos para o enfrentamento da violência sexual, com foco, à época, para a exploração sexual²⁸. Esse momento coincidiu com a Conferência Mundial de Viena, em 1993, que repercutiu positivamente no movimento de enfrentamento à violência sexual no plano local ao definir direitos humanos como: “o conjunto inextricável de

²⁸ Exemplo: “Declaração e Agenda para Ação”, aprovada no I Congresso Mundial Contra Exploração Sexual Comercial de Crianças/1996 e as recomendações do II Encontro do ECPAT – Brasil/1998.

atributos fundamentais de que são titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas” (art. 1º). Assim, a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil passou a ter uma expressão política ao ser incluída na agenda da sociedade civil como uma questão relacionada à luta nacional e internacional por direitos humanos e a realização de uma conferência internacional foi fundamental para essa mudança estratégica. Koshima (2006: 45),

Impulsionado por esses movimentos, historicamente o Brasil teve importantes avanços no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes desde então, sobretudo com a aprovação, no ano 2000, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil, iniciativa conjunta e multi setorial²⁹. O Plano tornou-se referência para a sociedade civil organizada e para o governo brasileiro e nele encontram-se diretrizes para a reestruturação de políticas, programas e serviços de enfrentamento à violência sexual, consolidando a articulação como eixo estratégico, e os direitos humanos sexuais da criança e do adolescente como questão fundamental.

Uma análise cuidadosa do Plano demonstra que seu objetivo geral era o de “estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico – política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes”. (PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL, 2002: 14).

Dentre seus eixos estratégicos, previam-se atividades que particularmente

²⁹Estiveram envolvidos: Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente; CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Bahia; Secretaria Executiva do ECPAT Brasil; Governo do Estado do Rio Grande do Norte; Casa Renascer; CECRIA – Centro de Referência Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes; Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância; USAID/POMMAR/PARTNERS; UNIFEM.

nos interessam aqui: fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática; divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao sexo turismo e ao tráfico para fins sexuais e avaliar os impactos e resultados das ações de mobilização.

Dentre suas ações específicas: a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas regionais/focais sobre a incidência, modalidade, causa, fatores de violência sexual e exploração sexual comercial (tráfico, turismo sexual, pornografia e prostituição) e abuso sexual familiar e extra familiar; e a identificação de rotas destinadas a ao tráfico para fins de exploração comercial.

Concomitantemente, cresciam, em diferentes locais, as demandas por uma pesquisa sob o tema, capaz de fornecer um panorama geral sobre a situação do nosso país.

De acordo com Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste (2002), desde 1999 a realização de uma pesquisa nesse sentido era uma demanda daquela localidade, motivado sobretudo pelo crescente número de relatos sobre crianças e adolescentes em situação de exploração sexual oriundos de outros locais da região, de outras regiões do país e de países vizinhos como Paraguai e Bolívia.

A ideia só se tornou viável no III Encontro da Região Centro-Oeste de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente, ocorrido em agosto de 2000, em Goiânia, como uma ação proposta pela Comissão Interestadual de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes da Região Centro-Oeste – CIRCO. A Comissão negociou ao longo de 2000 e 2001 intensamente para obter aporte financeiro para investigação do problema, e encontrou apoio no Departamento da Criança e Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça, que contava à época, na sua gestão, com pessoas comprometidas com as proposições da sociedade civil brasileira.

Paralelamente, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a DePaul University buscavam, no Brasil, o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), que já possuía atuação na temática da exploração sexual.

Assim, por meio de uma articulação entre Organização dos Estados Americanos, DePaul University, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Departamento da Criança e do Adolescente, o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes foi designado responsável pela condução e desenvolvimento da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF). A coordenação geral nacional ficou a cargo de Maria de Fátima Pinto Leal, sócia fundadora do Centro, coordenadora da Pesquisa e também membro da equipe técnica responsável pela organização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil³⁰, anteriormente destacado.

A PESTRAF destacou-se por revelar dados inéditos sobre as diversas faces do tráfico de mulheres e crianças e foi um marco sobre o tema no Brasil ao evidenciar 241 rotas de tráfico de pessoas (131 internacionais, 32 intermunicipais e 78 interestaduais), além de ter provocado indignação da sociedade e das autoridades brasileiras, o que forçou o enfrentamento do problema. O trabalho também serviu para derrubar mitos, um deles, originado no senso comum, de que a exploração sexual comercial só existia nas regiões economicamente menos favorecidas.

Ao evidenciar a extensão e gravidade do problema, o estudo foi um dos primeiros a chamar a atenção para a necessidade de medidas voltadas a seu combate em cenário doméstico.

A despeito de sua importância, não são poucas as críticas sobre a pesquisa, que tem gerado controvérsias desde a sua publicação. Blanchette & Silva (2012) destacam a falta de acuidade metodológica e científica do

³⁰ Atualmente, Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

documento. Primeiramente, apesar de reconhecerem alguma importância no trabalho de Leal em relação à exploração sexual de crianças e adolescente, problematizam a falta de experiência da coordenadora na condução de pesquisas científicas anteriores e com o tema do tráfico de pessoas em específico.

Somado a isso, os autores chamam a atenção para procedimentos metodológicos omitidos quando da publicação do documento final, despreparo da equipe de coleta em campo, ausência de padronizações nas regionais encarregadas da condução dos trabalhos locais, além de equívoco conceitual grave, que em princípio parece ter tomado como “tráfico de pessoas” todas as ocorrências em que houve migração territorial relacionada ao trabalho com sexo. Nesse ponto, a imprecisão acabou por não levar em conta dois aspectos fundamentais (i) de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, prostituição adulta não é considerada crime, salvo em caso de exploração por outra pessoa e (ii) não compreendeu que a principal questão endereçada pelo Protocolo de Palermo diz respeito aos casos de migração em que há a exploração e, portanto, atentado aos direitos humanos – independente do fim útil para qual o indivíduo foi recrutado (sexual ou não).

A PESTRAF trata-se da principal fonte de dados sobre o assunto no Brasil, tem seus dados e conclusões repetidos à exaustão quando nos deparamos com análises sobre o fenômeno e teve suas críticas reconhecidas - embora relativizadas - inclusive pelo Ministério da Justiça que, a despeito delas, reitera sua importância ao afirmar que

“Apesar da crítica, a PESTRAF deve ser reconhecida e valorizada pois foi a primeira pesquisa nacional sobre o tráfico de pessoas. A pesquisa ampliou o debate sobre o assunto e tentou caracterizar o fenômeno do tráfico de pessoas numa época em que nem o Protocolo de Palermo havia sido ratificado pelo governo brasileiro”. (RELATÓRIO NACIONAL SOBRE TRÁFICO DE PESSOAS: CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS DE 2005 a 2011: 25)

Segundo informações de seu relatório final, a pesquisa foi apoiada pelas redes locais e internacionais de enfrentamento da questão, por meio de Planos de Ação referendados por suas respectivas agendas políticas, e tratava-se de em um estudo estratégico, cujo objetivo era sensibilizar e comprometer a sociedade e o governo na busca por: maior visibilidade do fenômeno - que encontrava-se diluído em dados da burocracia estatal, silenciado pela corrupção e ocultado pelas redes de exploração sexual comercial - e por uma sensibilização da opinião pública no sentido de se repensar os valores estigmatizantes. (PESTRAF, 2002: 33)

Além de trazer à tona o contexto multidimensional do fenômeno, a pesquisa deslocou o tráfico da relação vítima/vitimizador para o sujeito portador de direitos e, assim, abordou o tráfico como uma relação criminosa de violação dos direitos humanos, de modo a responsabilizar o Estado, o mercado e a própria sociedade.

A extensão de nosso território, a complexidade do tema, sua característica clandestina/ilegal, as diferenças de realidade e as distintas formas de mobilização e articulação dos setores governamentais e não governamentais nas diferentes esferas do país levaram os responsáveis metodológicos a optar por uma descentralização em sua coordenação, por meio do estabelecimento de contrapartes regionais. O Plano Nacional de Pesquisa deu lugar então a Planos Operativos Regionais e, de acordo com informações do próprio CECRIA (2002), foram os responsáveis por reforçar o compromisso das organizações não governamentais e governos no desenvolvimento da pesquisa, no enfrentamento ao problema e por inseri-la nos três níveis da federação, ao permitir o fortalecimento e a valorização das articulações locais.

Iniciada em junho de 2001 e finalizada em junho de 2002, a pesquisa contou com o envolvimento de mais de 130 instituições - incluindo universidades, organizações e governo - com amostra composta de cinco regiões brasileiras, 19 estados e suas respectivas capitais, além de 25 municípios.

Mais uma vez, a ligação entre cenário internacional e doméstico é possível de ser evidenciada ao olharmos atentamente para apoiadores financeiros da pesquisa em cada região, sendo eles:

- a. Região Norte: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA) – Movimento de Emaús e Organização Internacional do Trabalho;
- b. Região Nordeste: Fórum de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes; Save the Children Suécia e POMMAR da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID);
- c. Região Sudeste: Pacto de São Paulo e World Childhood Foundation (WFC)
- d. Região Centro – Oeste: Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste (IBISS); Comissão Interestadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra crianças e Adolescentes (CIRCO); Ministério da Justiça (MJ), Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e Departamento da Criança e do Adolescente (DCA);
- e. Região Sul³¹ - Subcomissão dos Direitos das Crianças, Adolescentes e Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID);

Como material base e apoios conceituais, a pesquisa se valeu da Convenção de Palermo e seu Protocolo Adicional contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, do Código Penal Brasileiro³² por meio dos seus artigos 231 - que trata do tráfico internacional de mulheres para fins de prostituição - e dos artigos 227, 228 e 229, que trata das diversas formas de lenocínio; e do Estatuto da Criança e do

³¹ Por falta de recursos, na região Sul foi conduzido somente um “projeto piloto” com dois municípios e com duração de apenas três meses.

³² Decreto Lei 2848/1940

Adolescente³³, por meio do seu artigo 244-A, que trata da submissão de crianças e adolescentes à prostituição e exploração sexual.

Ao mesmo tempo, em junho de 2002, como resposta às denúncias e orientações contidas na PESTRAF, o governo brasileiro, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social, juntamente com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - naquele período ligada ao Ministério da Justiça - e Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID), assinaram um memorando de entendimento para elaboração de uma metodologia de intervenção. Esse memorando foi reafirmado em 2004, e nesse momento assinaram o documento representantes da USAID, por meio do POMMAR (Prevenção Orientada a Meninos e Meninas em Situação de Risco); representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), por meio do DCA, já ligada à Presidência da República. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

Essa metodologia de intervenção foi traduzida na implementação, em sete municípios brasileiros, do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR.

O PAIR, que tem como base de intervenção o município e está pautado nos eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, traz uma série de ações com vistas a integrar grupos e instituições envolvidos na gestão de políticas públicas e construir metodologias e tecnologias eficazes e de referência relacionadas à violência sexual, com ênfase em exploração sexual de crianças e adolescentes para fins comerciais e em particular o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual comercial. Segundo Koshima (2006: 125), o PAIR optou por uma lógica descentralizada e participativa nas três esferas federais, invertendo as

³³ Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.

práticas tradicionalmente verticalizadas e centralizadas das políticas públicas.

O Programa prevê várias etapas para a formulação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes de maneira articulada e intersetorial, a partir do fortalecimento das redes locais que atuam no tema. Faz uso de metodologias que incluem a articulação política de cada município, a capacitação da rede de proteção e até mesmo o monitoramento das ações estipuladas nos planos estaduais e municipais de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Embora não tenha sido possível comprovar por nenhum dos materiais disponíveis, acreditamos que parte dessa cooperação técnica tenha destinado recursos para o desenvolvimento das etapas regionais da PESTRAF no Brasil, o que pode ser evidenciado pela presença da Agência no rol dos apoiadores financeiros acima descritos.

Para desenvolvimento e implementação do PAIR, a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID) trouxe como parceiros técnicos a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Partners of the Americas.

Essa última, organização internacional não governamental - já atuava com políticas sociais no Brasil desde em 1994, quando, com recursos oriundos da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID), lançou o projeto intitulado POMMAR, voltado a crianças em situação de vulnerabilidade no nordeste do Brasil.

À época, POMMAR/USAID e Unicef haviam apoiado I Seminário sobre a Exploração e o Abuso sexual de Crianças e Adolescentes das Metrôpoles do Nordeste, ocorrido em Salvador, no período de 30 de maio a 3 de junho de 1995. A parceria de ambos os órgãos é reconhecida como fundamental para o enfrentamento do enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes no nordeste. Na cidades de atuação do POMMAR, houve fortalecimento institucional, técnico e metodológico de grande parte das

ONGS com atuação no tema do turismo e exploração sexual, contribuindo para o desenvolvimento de uma rede regional e com uma maior inserção e participação da região nordeste no debate e o no desenho de políticas públicas eficazes (Koshima, 2006: 124). Ademais, ao longo de seus dez anos de atuação, houve a viabilização financeira para que entidades parceiras participassem de eventos nacionais e internacionais sobre a temática, estando inserida em todas as discussões que culminaram na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em junho de 2000, e sobre o qual já tratamos aqui.

Sua reconhecida e destacada atuação já havia levado o POMMAR a ser convidado a compor o grupo de instituições que auxiliou o governo federal no desenho de estratégias para atuação da política nacional de assistência social nessa área, que mais tarde originou o Programa Sentinela, implementado em 2001, incorporado à Política Nacional de Assistência Social.

Essa iniciativa, somada à implementação do PAIR, alçaram, de acordo com Koshima (2006: 127) a USAID à um outro nível no cenário nacional, deixando a agência e seu programa de serem apoiadores de ONGs locais e passando a integrar o rol das políticas públicas brasileiras. Em 2006, um novo memorando de cooperação foi estabelecido visando a expansão do PAIR, que hoje encontra-se em quase quinhentos municípios brasileiros. Na mesma data, foram oficializadas dois aportes financeiros do governo americano relativos ao enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil, que aconteceram até 2008, dando continuidade ao trabalho desenvolvido pelo POMMAR.

A influência da USAID no Brasil em relação à temática do tráfico de pessoas no Brasil não se encerrou aí e pode ser vista ao longo dos anos, por meio da parceria com outra organização internacional cuja influência na construção da agenda brasileira sobre tráfico de pessoas precisa ser destacada. Foi um financiamento da Agência, ocorrido entre junho de 2006 e julho de 2009 e

orçado em 3 milhões e duzentos mil dólares, que permitiu – também à OIT - desenvolver o Projeto Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil (TIP). Seu principal objetivo era fortalecer a capacidade das organizações nacionais para aplicar a legislação existente sobre o tema, assim como implementar programas e políticas de combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual comercial e trabalho forçado (Dias, 2014: 194).

Ainda de acordo com o autor, várias das ações detalhadas no Projeto acabaram por dialogar com responsabilidades trazidas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, sobre o qual trataremos mais adiante. Embora não seja possível estabelecer uma relação causal entre as conclusões do Projeto e as diretrizes do Plano, o autor levanta a hipótese de que metodologias e apontamentos da OIT tenham sido incorporadas àquele instrumento, anos depois³⁴.

Ainda no escopo do projeto, entre outros, a Organização participou do 31º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), discutindo a relação entre trabalho forçado, trabalho infantil e tráfico de pessoas; apoiou a iniciativa do Ministério da Justiça intitulada Prêmio Libertas, voltado para a premiação de artigos acadêmicos sobre o tráfico de pessoas no Brasil e realizou documentário sobre aspectos da vida do trabalhador migrante na cidade de São Paulo, mostrando sua capilarização e articulação entre diferentes setores da sociedade para formação e difusão de determinada agenda.

Se a Organização Internacional do Trabalho e a USAID foram importantes elementos da construção da agenda brasileira sobre o tema, merece

³⁴ Entre eles, pesquisas sobre tráfico de pessoas, exploração sexual, trabalho forçado e migrações. Também foram elaborados manuais de treinamento para jovens, policiais e operadores do direito. Nesse processo, o projeto atuou em parceria com instituições federais, organizações de empregadores e trabalhadores, organizações não-governamentais e organizações de ensino e pesquisa. Dentre as inúmeras publicações lançadas, constam manuais de treinamento, pesquisas e textos teóricos e práticos, abordando os temas do tráfico de pessoas, exploração sexual, trabalho forçado e migração. (Dias, 2014: 195)

destaque também o papel da ONU e de seu Escritório para Drogas e Crimes (UNODC).

Também em 2002, - ano de finalização da PESTRAF e de formalização da parceria entre o Ministério da Justiça e a USAID, tem início a aproximação de outra organização internacional envolvida com o tráfico de pessoas. Naquele ano, o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) e o Ministério da Justiça assinaram um projeto de cooperação técnica, em resposta ao Protocolo de Palermo:

“com a intenção de aperfeiçoar os mecanismos existentes de combate ao tráfico de seres humanos por meio de análise da situação, aumento da capacidade investigativa e de instauração de processos, treinamento de pessoal das organizações envolvidas e promoção de campanhas de conscientização. Esse projeto foi implementado até 2005, e serviu como uma primeira experiência para uma relação de parceria muito enriquecedora e eficiente entre as duas instituições³⁵.

Esse apoio foi renovado em 2006, quando um novo projeto foi assinado com intuito de fortalecer a capacidade local no enfrentamento ao tráfico de pessoas e deu apoio à elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), sobre os quais falaremos mais adiante.

A parceria se estendeu também à produção e organização de conhecimento sobre o assunto e, entre 2002 e 2013, Dias (2014) destaca que a UNODC traduziu para a língua portuguesa mais de quinze publicações exclusivas sobre a temática do tráfico de pessoas, além de pesquisas e publicações com outras instituições.

Mais recentemente, o Escritório tem apoiado ações do projeto de cooperação técnica do Internacional Center for Migration Policy Development (ICMPD). Segundo informações de seu domínio eletrônico, esse projeto vem sendo executado no Brasil com o Departamento da Polícia

³⁵ Retirado de: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>

Federal e com a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), com objetivo de ampliar a capacidade de resposta do país aos crimes relacionados ao tráfico de pessoas³⁶.

Dias (2014: 199), como pesquisador do Centro, traz alguns destaques importantes sobre essa organização e sua atuação no Brasil na temática. O primeiro projeto sobre o tema implementado no Brasil ocorreu em 2010, intitulado “Promovendo Parcerias Transnacionais: Prevenção e Resposta ao Tráfico de Seres Humanos do Brasil para os Estados- Membros da União Europeia”. Financiado pela Comissão Europeia, tinha como foco a redução da incidência do tráfico de seres humanos no Brasil para os Estados-Membros da UE, principalmente Portugal e Itália e pautou suas atividades na capacitação de policiais federais brasileiros sobre o fenômeno e promoveu três pesquisas sobre o tema nos contextos português, brasileiro e italiano. Crítico ao processo de produção de conhecimento dessas pesquisas, o autor revela como o lugar comum, que busca vítimas e potenciais vítimas de tráfico foi particularmente empregado na produção da pesquisa brasileira financiada pelo Centro, evidenciando a capacidade de uma organização internacional, mesmo que pequena, exercer impacto no debate político conceitual sobre a temática.

Acreditamos que as distintas iniciativas investigadas e evidenciadas acima auxiliam a demonstrar a influência do cenário internacional para a formação da agenda brasileira de combate ao tráfico de pessoas. A articulação entre organizações não governamentais nacionais e internacionais ajudou a colocar o tema no mapa do poder público brasileiro. Por meio de diferentes iniciativas, financiadas com recursos de organizações internacionais voltados a ONGs e programas nacionais ligados à atividade e, também, por meio da presença de órgãos internacionais na elaboração de políticas públicas, casos do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil e do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro –

³⁶ Retirado de: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>

PAIR.

Ademais, acreditamos que outras duas iniciativas podem ser úteis para que possamos ter maior clareza sobre a agenda brasileira. Primeiramente, a análise da tramitação do Protocolo de Palermo em cenário doméstico, uma vez que a Constituição Brasileira, por meio de seus Artigos 49 e 54, reservou competências distintas para os Poderes Executivo e Legislativo em matérias de política externa. Ao primeiro, reservou-se as fases de constituição dos Atos internacionais, negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação. Ao Congresso Nacional, etapa destinada à deliberação e aprovação. Em segundo lugar, a criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2006 e outras iniciativas e políticas públicas que se relacionam com o tema.

3.2.2 A Convenção e o Protocolo de Palermo no cenário doméstico

Em 2002, ano de conclusão da PESTRAF, de assinatura do PAIR e das primeiras ações do UNODC de combate ao tráfico no Brasil, foi enviada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso à apreciação legislativa, em 31 de janeiro, a Convenção de Palermo e dois de seus Protocolos Adicionais (relativos à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; e o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea).

Conforme destaquei anteriormente (Pires, 2012), na exposição de motivos que acompanha o texto o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, esclarece que o Brasil participou ativamente das negociações da Convenção e seus Protocolos através de delegações compostas por representantes do Ministério da Justiça e por diplomatas da Embaixada de Viena, as quais tomaram parte de todas as sessões do Comitê *Ad Hoc* estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com objetivo de elaborar um amplo instrumento jurídico com vistas à eficaz cooperação no combate ao crime organizado transnacional.

Cumprindo o rito esperado das matérias de política externa oriundas do Executivo, após sua entrada na Câmara dos Deputados, foi enviada à Comissão de Relações Exteriores e, na sequência, ao Plenário, onde recebeu solicitação de urgência para sua apreciação por meio do Colégio de Líderes, tendo sido aceita por pouco mais de 99% dos presentes.

Em plenário, manifestaram-se cinco parlamentares, que em sequência destacaram: (1) a necessidade de um instrumento amplo e global como o discutido e que fosse além dos acordos bilaterais para o combate de um problema que atinge a todos de forma generalizada;³⁷

(2) a importância do compromisso e a necessidade de o Brasil se adequar jurídica e administrativamente para cumpri-lo;³⁸

(3) o fato de que a situação de tráfico de pessoas no Brasil era das mais alarmantes, exigindo respostas prementes por parte do Poder Público e apontando que o Partido Popular Socialista (PPS) já havia requerido a instalação de uma CPI naquela Casa para investigar o tráfico de mulheres e crianças;³⁹

(4) a situação precária do policiamento nas nossas fronteiras, cujo mau aparelhamento contribui para aumento e disseminação de práticas ilícitas transnacionais;⁴⁰

(5) a delicada situação do Estado do Pará, local de rota de tráfico de crianças e adolescentes para exploração sexual e venda de órgãos, de modo a solicitar empenho das autoridades brasileiras, principalmente para provimento de recursos financeiros e humanos à Polícia Federal que encontra-se mal aparelhada na região amazônica.⁴¹

Discutida em turno único na sessão seguinte e havendo destacado novamente a necessidade de sua aprovação por meio de intervenções dos Deputados Rubinelli (PT-SP) e Aguinaldo Muniz (PPS-RO) a matéria foi

³⁷ Deputado Rubinelli (PT-SP)

³⁸ Deputado Eduardo Valverde (PT-RO)

³⁹ Deputado Aguinaldo Muniz (PPS-RO)

⁴⁰ Deputado Dr. Evilásio (PSB-SP)

⁴¹ Deputado Babá (PT-PA)

aprovada pela Câmara dos Deputados e enviada ao Senado Federal em 12 de março de 2003.

Naquela Casa, a relatora da Comissão de Relações Exteriores, Senadora Patrícia Saboya Gomes (PPS), posteriormente relatora da CPMI sobre a exploração de pessoas e ativista sobre o tema, proferiu parecer favorável e destacou a necessidade de o Brasil contar com um instrumento jurídico internacional de amplo espectro como no caso da Convenção de Palermo. Em Plenário, proferiu fala de mesmo tom e ressaltou seu interesse pessoal em que o texto fosse aprovado e que o Senado criasse uma CPI mista para investigar o tráfico de pessoas no Brasil. Em 04 de junho de 2003, a matéria foi transformada em norma jurídica e expediu-se o decreto legislativo do Congresso Nacional. Enviada ao Executivo, foi promulgada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sem reservas, em 12 de março de 2004 por meio do Decreto nº 5.015

Paralelamente à tramitação ora destacada, Koshima (2006:53) afirma que a institucionalização do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes ganhou nova expressão quando, em 3 de janeiro de 2003, o presidente Lula realizou sua primeira reunião ministerial e determinou a erradicação da exploração sexual de crianças e adolescentes como uma das prioridades de seu governo, consubstanciando-se, além do PAIR, em outras ações concretas tais como: a criação de um Comitê Interministerial de Enfrentamento à Violência e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes para identificar ações em andamento nos ministérios; a reinstalação, em 2003 no Congresso Nacional, da Frente Parlamentar pelo Fim da Violência, Exploração e do Turismo Sexual contra Crianças e Adolescentes e a instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), em 2003, com a finalidade investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil.

Em março de 2004, mesmo momento em que a Convenção de Palermo e seu Protocolo Adicional relativo ao Tráfico de Mulheres e Crianças foi

promulgado pela Presidência da República, um Decreto Presidencial criou a Comissão Intersectorial de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, composta pelas três esferas de poder, além do Ministério Público, organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Segundo Leal (2005:58), sua finalidade era a de articular e integrar as políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados às crianças e adolescentes vitimizados e suas famílias, desenvolvidos pelo governo federal, por organismos internacionais e por organizações da sociedade civil.

3.2.3 A criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas e seus Planos Nacionais: 20 anos depois

Dois anos após a promulgação da Convenção um novo projeto de cooperação técnica foi assinado entre o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) e o Ministério da Justiça, com objetivo de fortalecer a capacidade local no enfrentamento ao tráfico de pessoas e que previa, em sua primeira fase, esforços foram concentrados no apoio à elaboração de uma política específica sobre o tema.

Assim, em 26 de outubro de 2006, portanto quase 20 anos depois das primeiras mobilizações nacionais sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes ter colocado o tema na agenda brasileira, uma política específica para o tráfico de pessoas foi criada, denominada Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁴². A proposta que a instituiu foi elaborada por um grupo de trabalho formado por representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, cuja coordenação esteve a cargo do Ministério da Justiça, da Secretaria dos Direitos Humanos e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, ambas da Presidência da República.

Seu objetivo é a prevenção, repressão e responsabilização deste crime organizado transnacional e atendimento às vítimas, por meio da

⁴² Decreto Presidencial 5.498 de 2006.

implementação de ações na área de justiça e segurança pública, relações exteriores, 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. De acordo com o texto de sua instituição, trata-se de uma política pública concebida e produzida em virtude da urgência do tema e em consequência do compromisso internacional contraído pelo nosso país por meio da assinatura da Convenção de Palermo.

O texto base da Política, cuja análise permite encontrar elementos oriundos do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Código Penal e do 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, foi levado a conhecimento e escrutínio da sociedade, no qual participaram ativamente 49 organizações da sociedade civil com conhecimentos sobre o tema (ONG's, universidades e profissionais com atuação na área), que buscaram contribuir com a melhora do texto base da política apresentado pelos representantes do governo. O resultado foi o estabelecimento de diretrizes para a atuação do Poder Executivo na prevenção, repressão e atendimento às vítimas do tráfico, com a finalidade de dar qualidade e efetividade a essa política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nela, adota-se como “tráfico de pessoas” a definição conforme definição do referido Protocolo.

A Política Nacional, objeto mais amplo, deu origem a dois Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mais específicos. De acordo com informações do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC)⁴³, o projeto de cooperação técnica estabelecido como Ministério da Justiça em 2006 garantiu, tanto para a elaboração da Política quanto para o I Plano, uma articulação entre ministérios, sociedade civil e organizações Internacionais. A partir disso, o projeto entrou em uma nova fase, concentrada na implementação de ações previstas no I Plano, como a

⁴³ <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>

criação de um grupo Assessor, criação de núcleos estaduais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e postos municipais de atendimento às vítimas.

Uma análise da Política permite notar a incorporação de vários elementos que já se encontravam em outras políticas aqui scrutinadas, como o Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Infanto-Juvenil. Nesse sentido, chama a atenção os aspectos de valorização das iniciativas locais presentes em estados e municípios, método semelhante ao que pudemos encontrar na PESTRAF.

O Primeiro (I PNETP) foi instituído pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto 6.347 de 2008, e seu objetivo é prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, além de responsabilizar seus autores e garantir atenção e suporte às vítimas. Em 2009, ainda no âmbito da parceria com o UNODC,

foram realizados vários eventos de treinamento e de mobilização, além de elaboração de publicações sobre o tema e também uma campanha nacional de mobilização e divulgação do assunto. Também foram realizadas reuniões de acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com o Grupo Assessor, e reuniões com a equipe técnica dos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs). Foram criados ainda novos núcleos estaduais e novos postos avançados em municípios brasileiros⁴⁴.

De acordo com informações do Ministério da Justiça, o I PNETP possibilitou a integração de diversos órgãos governamentais, sociedade civil e organismos internacionais que atuam no combate a esse crime e, encerrando-se em 2010, fez parte do primeiro processo de planejamento nacional sobre o tema.

Com vistas a dar continuidade a essa política foi criado em 29 de abril de 2010, por meio da Portaria 749, o Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de

⁴⁴ Retirado de: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>

Pessoas, visando, entre outros, promover a participação de organizações governamentais e da sociedade civil que atuam no tema e apresentar propostas de texto do II PNETP.

Iniciando o segundo processo de planejamento nacional, foi instituído em 25 de fevereiro de 2013, por meio da Portaria Interministerial nº 634 já no governo Dilma Rousseff o II PNETP, em vigor até 2016 e no qual encontram-se definidas suas linhas operativas, atividades, órgãos executores e metas. De acordo com o documento, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas possui coordenação Tripartite, integrada pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres da Presidência da República e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Segundo informações do Ministério da Justiça, o II PNETP foi elaborado por meio de um processo ampliado de diálogo, que produziu sugestões de ações para implementação do governo brasileiro. Além do natural processo de aprendizado oriundo do primeiro ciclo, o documento incorporou também a participação da sociedade civil, por meio de colóquios com especialistas, plenárias livres abertas e participativas (realizadas no Brasil e no exterior), consulta virtual, incorporação de recomendações internacionais, entre outros.

Dentre seus principais objetivos estão: (1) ampliar e aperfeiçoar a atuação de instâncias e órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime, na responsabilização dos autores, na atenção às vítimas e na proteção de seus direitos; (2) fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; (3) reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; (4) capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;(5)

produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; (6) sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.

O primeiro relatório disponível sobre o I PNETP, datado de 2010, afirma que suas políticas são oriundas de ajustes necessários em virtude dos compromissos assumidos no plano internacional. Evidenciando, dessa forma, que essa temática específica entrou na agenda nacional e tomou força com a assinatura dos instrumentos internacionais. Ainda, suas conclusões demonstram que, apesar das inúmeras dificuldades, grandes avanços foram obtidos no que concerne à implementação. Entre as práticas⁴⁵ bem sucedidas estão: a criação de Núcleos e Postos de Atendimento de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (destaque para as iniciativas implementadas nos aeroportos de Guarulhos/SP e Val de Cans/PA); atendimento de vítimas via SMS na cidade do Rio de Janeiro, cursos de formação para policiais e cursos sobre direitos humanos para funcionários públicos no Vale do Paraíba (Relatório do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2010).

Mais recentemente, foi criado o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP – instituído pelo Decreto nº 7.901 de 04 de fevereiro de 2013, vinculado ao Ministério da Justiça, para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

3.2.4 Movimentações do Congresso Nacional Brasileiro

Nessa perspectiva, o Congresso brasileiro também tem empenhado esforços no sentido de contribuir para o combate ao crime organizado, em especial o de caráter transnacional, incluindo a adoção e aprovação de normas e

⁴⁵ Essas práticas estão organizadas a partir de três eixos principais: prevenção; atenção às vítimas e repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

medidas, bem como a fiscalização de sua aplicação. Dentre suas iniciativas mais importantes estão:

(1) Alterações no Código Penal e de Processo Penal, sendo a principal a tipificação do crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual (Lei nº 11.106 de 2005).

Por meio dessa alteração, duas modificações se processaram. Primeiramente, a redação do artigo 231 – que tipifica o tráfico internacional de pessoas - foi alterada, passando a se dar da seguinte forma: “Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoas que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro”, em substituição à anterior: “Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro”.

Por sua vez, o artigo 231-A, estabeleceu que trata-se de crime de tráfico interno de pessoas “Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição”.

Por meio dessas alterações, o Código Penal brasileiro deu importante passo ao ampliar o enquadramento do sujeito passivo, uma vez que a exploração sexual atinge hoje também homens, algo um tanto quanto distante da realidade da década de 1940, quando o Código havia sido elaborado.

Essas alterações levaram o Capítulo V do título VI – Do lenocínio e do tráfico de mulheres - ser alterado para “Do lenocínio e do tráfico de pessoas”.

(2) Sanção, pelo Presidente Michel Temer, da Lei 13.344/2016, denominada Marco Legal do Combate ao Tráfico de Pessoas (PLS 479/2012), resultado de recomendações de 2 CPIs que aconteceram na Câmara e no Senado sobre o tema e sobre o qual tratamos abaixo, prevê acesso facilitado a dados de telefonia e internet. Segundo informações do próprio projeto, trata-se de iniciativa no sentido de adequar nosso ordenamento jurídico interno ao

previsto na Convenção de Palermo e inclui no Código Penal o crime de tráfico de pessoas, tipificado pelas ações de agenciar, recrutar, transportar, comprar ou alojar pessoa mediante ameaça, violência, fraude ou abuso, com objetivo de remover órgãos, tecidos ou parte do corpo, submetê-la a condições de escravidão, adoção ilegal e/ou exploração sexual.

A pena prevista é de quatro a oito anos de prisão, além do pagamento de multa. A punição pode ser aumentada caso o crime seja cometido por funcionário público ou contra crianças, adolescentes e idosos. A penalidade também pode ser agravada caso a vítima seja retirada do território nacional.

Até a recente publicação desse instrumento normativo, o tráfico de pessoas era endereçado na esfera criminal doméstica apenas em sua forma de exploração sexual, por meio de crimes previstos no Código Penal – artigos 231 e 231-A, e sobre o qual descrevemos acima.

Uma leitura atenta de seus dispositivos revela a importância conferida à articulação entre diferentes esferas para enfrentamento do problema, que deve-se dar por meio da “articulação com organizações governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras” (...) do “estímulo à cooperação internacional” e da “cooperação entre órgãos do sistema de justiça e segurança, nacionais e estrangeiros”.

(3) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, intitulada CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, instaurada em 2011, composta por sete titulares e cinco suplentes, “destinada a investigar, no prazo de cento e vinte dias, o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da convenção de Palermo”. Requerida pelo Senador Marinor Brito (PSOL/PA), a CPI produziu um Relatório Final – com resultado das discussões – e uma minuta do projeto de lei cuja proposta era justamente alterar a legislação sobre o tráfico de pessoas no país, descrito acima.

Dias (2014), como observador e assessor voluntário da CPI, apresenta material muito rico para qualquer pesquisador que procure compreender o

ambiente, as disputas, os discursos e os resultados da Comissão. Rico e extenso, chamo a atenção aqui para alguns elementos trazidos pelo autor e que me parecem merecer destaque para a compreensão da formação da agenda brasileira sobre o tema. A amplitude dos trabalhos, a sobreposição e confusão conceitual entre tráfico e migração, a falta de delimitação de foco das discussões – de modo que outras questões que tangenciavam o fenômeno acabaram por ser incorporadas ao debate – são alguns deles.

Marinor Brito – a senadora a requerer a abertura dos trabalhos – era militante da área de defesa dos direitos da criança e adolescente, com contato prévio com essa temática no seu estado de origem e que entendeu que o tema do tráfico de pessoas como estratégico para ampliação da visibilidade de sua atuação política.

Sessões da Comissão tiveram lugar em vários Estados do Brasil e nela foram ouvidos representantes de diferentes organizações, tais como: Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratória (ICPMD); Associação Brasileira de Antropologia; Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), Safernet Brasil, Centro Humanitário de Proteção à Mulher, Associação de Travestis de Salvador, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia - CEDECA/BA, Associação de Prostitutas do Pará, Dativa – organização carioca que promove o direito das prostitutas – Deputados Estaduais, Organização Internacional do Trabalho e outros.

Primeiramente, o autor chama atenção para a insistência da Senadora e sua assessorial em encontrar, ao longo dos trabalhos “vítimas” que pudessem depor e ilustrar casos de exploração, favorecendo o enfoque tradicional e dicotômico de enfrentamento ao problema. Ao permitir que sua assessoria alimentasse constantemente a imprensa com informações sobre o andamento dos trabalhos e ao divulgar imagens sobre parte deles, Dias (2014) entende que acabou criando-se um fenômeno midiático em torno da questão, contribuindo para um pânico moral em relação ao trabalho dos profissionais do sexo. Ademais, ao relacionar o fenômeno do tráfico excessivamente à exploração sexual, o autor acredita que a Senadora e

demais integrantes da CPI acabaram por negligenciar aspectos relativos a busca por melhores condições de vida e trabalho, presentes no discurso de vários depoentes.

Em segundo lugar, apresenta alguns lugares de fala dos principais atores envolvidos. Ao representante do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime coube ressaltar a magnitude do fenômeno e seus números recorrentemente veiculados pela mídia e repetidos a exaustão, a despeito da crítica de assessores e presentes sobre a ausência de confiabilidade sobre sua dimensão. A fala do representante da Safernet – organização resultante de parceria entre a PUC/BA e a UFBA instituída inicialmente para combater a pornografia infantil – revelou confusões conceituais perigosas entre “tráfico de pessoas”, “prostituição” e “pornografia infantil”.

Chamando a atenção para aspectos distintos, estiverem as falas da representante do Centro Humanitário de Proteção à Mulher (CHAME), da Presidente da Associação de Travestis de Salvador (ATRAS), e do representante do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia - CEDECA/BA, destacando, respectivamente, casos de casamento servil e violência doméstica e o direcionamento das campanhas para lugares periféricos e economicamente menos favorecidos; o fato de que travestis sofrem violência o tempo todo, mas só costumam ser vistos pelo poder público quando se trata de uma perspectiva de saúde, sobretudo nos casos de AIDS; e o caso dos homicídios praticados contra crianças e adolescente nas Bahia.

Ainda de acordo com Dias (2014:2 12), essas falas, e essa última em particular, revelam como graves e antigos problemas ainda não solucionados acabam “subsumidos por novas pautas e agendas políticas”. Atores que se mobilizam por uma questão específica nem sempre encontram espaço nos fóruns de diálogo e, por vezes, acabam buscando voz em outros temas, mais capazes de mobilizar atenção e ganhar visibilidade política num determinado momento.

Na fala do Delegado do Departamento da Política Federal, que exaltava sua

iniciativa de haver impedido o embarque de treze brasileiras para a Turquia por suspeitar de indício de exploração sexual, o autor destaca a confusão – bastante comum entre os políticos federais brasileiros - entre o conceito de migração e tráfico de pessoas e o perigo de sua sobreposição implicar em políticas mais restritivas de mobilidade humana.

A relação entre tráfico humano e “trabalho escravo”, por sua vez, foram abordadas nas fala do Secretário de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Auditor Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e do representante do Comitê Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Assim, destaca o autor alguns aspectos capazes de explicar os resultados dos trabalhos: a ansiedade na busca por “vítimas e casos emblemáticos”, com intuito de conferir maior impacto e visibilidade aos resultados; a amplitude do conceito de tráfico de pessoas que levou a comissão – inicialmente designada a lidar com o tráfico de crianças e mulheres para a exploração sexual – a incorporar outros temas e agendas como trabalho forçado, migração nacional e internacional, turismo sexual, recrutamento de modelos, exploração do trabalho de enfermeiras e outras e a influência de números e estimativas produzidas por pesquisas e organizações, por vezes com baixa adesão à realidade.

O detalhamento serve ao propósito de evidenciar como existem distintas percepções e interpretações sobre o “tráfico de pessoas” e como a heterogeneidade dos pontos de vistas é fundamental para abandonarmos qualquer ponto de vista simplificador sobre o fenômeno.

(4) Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, cujos trabalhos se encerraram em março de 2014 após 81 reuniões e audiências públicas, em que o relatório final da deputada Flavia Moraes (PDT-GO) foi votado e aprovado por unanimidade. Dentre as sugestões estão proposta para mudança na tipificação do crime no Código Penal de modo a incluir outras modalidades de tráfico, com pena de 5 a 8 anos de reclusão e pagamento de multa (Decreto-Lei 2.848/40). Além do

Código Penal, o projeto sugere a alteração de seis leis vigentes para aperfeiçoar a tipificação do crime, entre elas, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Processo Civil.

O relatório da CPI também propõe mudanças na Lei de Adoções, em especial no Cadastro Nacional de Adoção, para casos de adoção internacional. O relatório recomendou ainda a criação de uma divisão de combate ao tráfico de pessoas, no âmbito da Polícia Federal, e de delegacias especializadas no atendimento às vítimas de tráfico no Brasil e no exterior. Também solicita que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) investigue irregularidades na atuação de magistrados. O relatório pede ainda que o CNJ acompanhe casos de juízes citados durante as investigações da CPI e que teriam algum tipo de ligação com a prática, sobretudo depois dos casos ocorridos em Monte Santo, na Bahia, onde retirada formal do poder familiar facilitava adoções ilegais, que podem estar relacionadas ao tráfico de pessoas.

3.2.5 Condenações pelo sistema jurídico doméstico

Ainda nesse sentido, é possível verificar também o processo de adesão dessa temática à agenda governamental brasileira a partir dos casos julgados sobre tráfico de pessoas no Brasil. De acordo com informações do Human Trafficking Law Database da Organização das Nações Unidas, coletadas em 29 de abril de 2016, embora não estejam disponíveis as informações sobre o período compreendido entre 1998-2002, é possível notar um crescimento no número de casos sobre tráfico de pessoas levados a julgamento no Brasil. É possível constatar, ainda, uma concentração nos anos de 2006 e 2012, momento posterior à adesão brasileira ao Regime Internacional de Combate ao Crime Organizado Transnacional e momento concomitante à implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Se tomarmos o ano de 2004, ano de promulgação da Convenção, é possível notar que, das 91 condenações existentes, mais de 90% delas se deram após a incorporação desse instrumento jurídico ao cenário doméstico.

Embora possamos afirmar que trata-se de movimento esperado, uma vez que as condenações por crime de tráfico possivelmente se davam sob a rubrica de outras atividades criminosas antes dos ajustes de nossa legislação, as evidências são úteis para a compreensão de que como o tema foi ganhando adesão paulatina dos tomadores de decisão.

Tabela 5. Processos e condenações sobre tráfico internacional de pessoas no Brasil (1996-2012)

Ano do veredito	Quantidade de processos	Número de condenações
1996	2	2
1997	1	1
2003	2	3
2004	4	1
2006	12	10
2007	10	5
2008	9	9
2009	15	11
2010	13	6
2011	10	7
2012	10	9
2013	3	3
Total	91	45

Fonte: Elaboração própria a partir do Human Trafficking Case Law Database (ONU, 2016).

Isso posto, acreditamos que a principal contribuição desse capítulo é a resposta ao questionamento: como e de que modo o tema do tráfico de pessoas passou a ser objeto de atenção e decisão do governo brasileiro?

A partir do exposto por Kingdon (1984), entendemos que, no caso do tráfico de pessoas, os três fluxos estiveram presentes, de maneira articulada e, por vezes, sobreposta. No primeiro fluxo, no qual estão alocadas situações reconhecidas como problemas, podemos destacar o papel das organizações não governamentais locais em denunciar a exploração sexual de crianças e adolescentes no início da década de 90, que foram bem sucedidas em

pressionar o poder público, sobretudo o Congresso Nacional, para a investigação de casos relacionados ao tema. Nesse sentido, tiveram destaque asCPIs do extermínio de meninos e meninas de rua, em 1991; pela CPI da violência contra a mulher, em 1992 e pela CPI da prostituição infanto-juvenil, em 1993.

Demandas regionais para melhor compreensão do fenômeno se processavam concomitantemente no cenário, como demonstra o Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste.

Se não necessariamente questões tornam-se automaticamente problemas, a articulação entre a sociedade civil nacional e as redes de ongs internacionais parece ter dado reforço ao tema e auxiliado o seu reconhecimento como um problema. Na mesma época, em diversos eventos ao redor do mundo dedicados aos direitos humanos organizações como a ONU e a OEA denunciavam a exploração sexual de crianças e adolescentes, entre eles: tais como: IV Conferência de Mulheres em Beijing (1995); a Consulta das Américas contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizada em Brasília (1996); a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional em Palermo, em (2000); e no I e II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizados em Estocolmo (1996) e em Yokohama (2001).

No segundo fluxo, no qual estão alocadas as alternativas ou soluções, desenvolvidas pelas comunidades de especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros), podemos destacar o papel da DePaul University College of Law que, em 2000, mobilizou recursos para a realização de uma ampla pesquisa sobre os aspectos sociais, políticos e econômicos do tráfico de pessoas nas Américas.

Uma análise dos projetos desenvolvidos e/ou apoiados pelo International

Human Rights Law Institute da DePaul University revelou que o interesse pelo tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual se iniciou em 1998, quando entendeu-se que uma abordagem global era fundamental para a compreensão do fenômeno, embora suas características fossem fortemente influenciadas por aspectos culturais, econômicos e geográficos singulares.

Ainda nesse sentido, o papel desempenhado no cenário brasileiro pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA) e a experiência acumulada no tema nos anos anteriores mostrou-se fundamental para a condução da pesquisa em território brasileiro. A opção por descentralizar as atividades de pesquisa valorizando as organizações e redes locais que trabalhavam com o tema mostraram-se decisões de sucesso, permitindo o aproveitamento de experiência de instituições e pessoas com larga experiência e diretamente envolvidas com o problema. A coordenadora geral da pesquisa, Maria de Fátima Pinto Leal, era também sócia fundadora do Centro, e membro da equipe técnica responsável pela organização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

O financiamento da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID), por meio do POMMAR, apoiadora local de várias etapas da pesquisa garantiu a metodologia e recursos financeiros para a realização das etapas regionais. À essa época a Agência já atuava no Brasil há dez anos, com atuação voltada para a situação de vulnerabilidade no nordeste do Brasil, e esteve envolvida na elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, em junho de 2000

Por sua vez, entendemos que no terceiro fluxo, composto pela dimensão da opinião pública, das forças políticas organizadas e do próprio governo, destacam-se a sensibilidade no Departamento da Criança e Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça, que contava à época, na sua gestão, com pessoas comprometidas com as proposições da sociedade civil brasileira,

conforme destacou o Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro Oeste.

Do ponto de vista do empreendedor de políticas, não temos elementos suficientes para afirmar, com segurança, quem desempenhou esse papel. De acordo com a análise documental realizada e aqui exposta, a coordenadora da PESTRAF - Maria de Fátima Pinto Leal - sócia fundadora do CECRIA e membro da equipe técnica responsável pela organização do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil pode ter desempenhado esse elemento empreendedor, mas a ausência de dados sobre isso impedem afirmações mais categóricas nesse sentido.

Ainda, a mobilização do governo em relação ao tema, quando se trata de políticas públicas, ganhou novo status em 2002, quando o governo brasileiro, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, naquele período ligada ao Ministério da Justiça, e Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID), assinaram um memorando de entendimento para elaboração de uma metodologia de intervenção. Esse memorando foi reafirmado em 2004, e nesse momento assinaram o documento representantes da USAID, por meio do POMMAR; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), por meio do DCA, já ligada à Presidência da República. O PAIR - Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro - hoje presente em mais de 500 municípios,

A assinatura, pelo Brasil, da Convenção de Palermo e seus Protocolos Adicionais e sua tramitação revelam a disposição do Congresso Nacional em alinhar nosso país ao instrumento internacional. Posteriormente, as alterações no Código Penal e de Processo Penal, tipificando o crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual (Lei nº 11.106 de 2005); a aprovação, pela Câmara dos Deputados, do PLS 479/2012, que traz

várias mudanças na legislação para coibir o tráfico nacional ou internacional de pessoas; a CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, instaurada em 2011, no Senado Federal; a CPI sobre o tema ocorrida na Câmara dos Deputados, e sensível aumento de processos e condenações envolvendo o crime do tráfico de pessoas no Brasil são indicativos da sensibilidade e importância do tema.

Do ponto de vista das políticas públicas, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006, seus dois Planos Nacionais oriundos dela e a recente criação, em 2013, do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP para articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas demonstra que essa tornou-se uma questão sensível e objeto de atenção específica do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres

Por último, sob a ótica da justiça, o crescimento na quantidade de processos referentes a tráfico de pessoas e consequente crescimento no número de suas condenações desde o início da década de 2000 revelam mais um elemento de como o tema passou a adquirir importância.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho constituiu em (1) compreender o papel de características domésticas na ratificação dos Estados a compromissos internacionais, mais especificamente ao 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 e (2) compreender a formação da agenda decisória brasileira sobre o tema e a influência do cenário internacional para isso.

De certa maneira, pode-se dizer que o processo de produção dessa tese se deu – do ponto de vista da organização - de maneira inversa à ordem dos capítulos aqui apresentados. As primeiras aproximações com o tema do tráfico de pessoas se deram ainda no Mestrado, quando as investigações sobre ilícitos transnacionais e sobre o papel do Congresso Nacional brasileiro no combate a essas atividades revelaram um mundo até então desconhecido, e no qual indivíduos eram vistos e tratados de maneira objetificada, transportados de seus locais de origem e vivência e explorados sistematicamente, num negócio lucrativo, com volumes que pareciam crescer a cada dia. (Pires, 2012). Se naquele momento o foco recaía sobre a participação do legislativo em matéria de política externa, me chamou a atenção o fato de que a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional – que tramitou conjuntamente com seu Protocolo Adicional de Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil – tivesse sido, dentro os instrumentos escrutinados, aquele que encontrou maior celeridade para ser transformado em norma jurídica.

A partir de então, o interesse por compreender a razão pela qual o tema do tráfico de pessoas virou uma questão no cenário doméstico se aprofundou. Como aponta a literatura sobre formação de agenda – trazida pelos campos da ciência política e da administração pública - problemas concorrem o tempo todo por atenção governamental, mas nem todos os problemas viram questões e nem todas as questões recebem tratamento na forma de política pública.

Até aquele momento, nunca havia relacionado duas situações, descritas por Dias (2014) e cuja aproximação empírica por um lado e falta de aproximação institucional e discursiva por outro é, no mínimo, interessante: país tradicionalmente receptor de escravos traficados de países africanos para produção de açúcar desde o século XVI, nos deparamos, cinco séculos depois, com aquele que se convencionou chamar de “escravidão moderna” e com dificuldades inúmeras para enfrenta-lo.

Primeiramente, a ideia de compreender a formação da agenda decisória brasileira sobre o tema por meio de entrevistas pareceu técnica bastante útil, até que esbarramos nas dificuldades típicas desse procedimento, num país em que o rótulo de pesquisador nem sempre é bem aceito ou validado como passaporte à burocracia e aos órgãos estatais. A dificuldade de realização de entrevistas com decisores políticos que tivessem participado da formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ou das negociações internacionais sobre o tema foi parcialmente contornada com uma conversa – bastante informal – com a ex-Secretária Nacional de Justiça do governo Fernando Henrique Cardoso, Sandra Valle, atual consultora da Câmara dos Deputados.

Ao conversamos sobre a temática e sobre a participação brasileira nas negociações internacionais sobre o tema durante o desenho da Convenção de Palermo e seus Protocolos, Sandra despertou minha atenção, de maneira prática, para algo que, até então, eu administrava somente no âmbito teórico: a tentativa de enquadrar a realidade em modelos teóricos pré-concebidos pode, e tem por vezes, resultados plásticos e pouco condizentes com qualquer aproximação sobre como os fatos se desenrolaram.

Nesse sentido, o Modelo de Fluxos Múltiplos desenvolvido por Kingdon (1984) se revelou particularmente útil, ao argumentar que mudanças na agenda devem ser explicadas a partir de uma combinação de fatores e não se processam a partir de um único *input*. Encarar a temática do tráfico e a mudança na agenda por meio de um olhar que combinasse diferentes fatores passou então a ser um desafio. Por meio desse modelo, de um lado problemas pressionam o sistema, como uma crise ou uma mudança num indicador importante; de outro, um processo gradual de acúmulo de conhecimento e perspectivas entre os especialistas num determinada área de política (policy), juntamente com a geração de propostas de políticas por esses especialistas se processa. Adicionalmente, esses fluxos encontram um processo político (politics) – causado por mudanças no humor nacional,

alterações na opinião pública, resultados das eleições, mudanças na administração e mudanças no Congresso.

As dificuldades de realização das entrevistas deslocaram a ênfase das ideias iniciais para um aprofundamento das análises documentais e me colocaram em contato com vasta literatura sobre o tema do tráfico de pessoas produzida no país e no mundo, a partir de diferentes óticas: da antropologia, da segurança internacional, política migratória, sociologia, relações internacionais, dos direitos humanos, somadas a documentos e relatórios oficiais sobre o tema, cujo enfoque criminal e, portanto, repressivo, tem lugar constante.

Foi assim que surgiram as primeiras percepções e entendimentos sobre o tema, e foi possível notar o importante papel desempenhado pelas ONGs – nacionais e internacionais – que no início da década de 90 se articularam em torno de questões relativas a direitos humanos ao redor do mundo. Se após o final da Segunda Guerra Mundial houve o reconhecimento – por parte da nova ordem internacional – de que direitos humanos eram um conjunto de direitos que não se podia violar ou permitir a violação em nome da soberania dos países, justificando assim o desenho de um Regime Internacional de Direitos Humanos, foi a década de 90, por meio da pressão de organizações não governamentais, que experienciou uma intensificação nas atividades voltadas ao cumprimento desses dispositivos e pressão pela inclusão de alguns temas na pauta dos decisores governamentais.

Essa movimentação – evidenciada em conferências, fóruns, congressos e outras, tiveram papel fundamental e estratégico no sentido de mobilizar forças políticas nacionais e internacionais, de modo a sensibilizar países e instituições pra uma mudança de paradigma nas ações individuais e coletivas de combate à atividade, e no tratamento e atendimento às vítimas de diferentes formas de violação de direitos humanos.

Paralelamente a isso, alguns eventos se processaram quase ou se não, concomitantemente. O Brasil se deparou com denúncias diversas sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes no país, que ganharam destaque a partir da mídia e sobretudo, de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ao longo da década de 90. Nesse mesmo período, teve lugar a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que tornou as crianças e os adolescentes sujeitos de direitos, promovendo mudanças importantes nos nossos marcos normativos. Somado a isso, o cenário internacional, por meio de distintas iniciativas, endereçava a necessidade de criação de planos para o enfrentamento da violência sexual, com foco, à época, para a exploração sexual.

A mudança na legislação, a introdução de novos marcos regulatórios, a visibilidade do tema e a pressão instaurada sobre o governo e sobre o Congresso Nacional em razão das CPIs conferiram destaque ao assunto e foram importantes para o desenho do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil, em 2002, que apontava a necessidade de realização de pesquisas qualitativas e quantitativas sobre tráfico para fins de exploração sexual. Essa demanda encontrou fôlego nas demandas de ONGs locais, envolvidas diretamente com o tema.

Somado a isso, o interesse do International Human Rights Law Institute da DePaul University, em 2000, em financiar um ampla pesquisa o tráfico de pessoas na nossa região – por meio do apoio financeiro de organismos internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), governos e organizações não governamentais, além de auxiliar na promoção de produção de conhecimento mais específico local sobre o tema, alçou o CECRIA - o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA) - que já possuía atuação na temática da exploração sexual a um outro patamar e ampliou o caminho para a aproximação de Organizações Internacionais com o tema do tráfico de pessoas no Brasil.

O CECRIA foi responsável então por aquela que considera-se, até hoje, a principal pesquisa sobre o tema do tráfico de pessoas no Brasil, realizada entre 2000 e 2002, e que revelou a existência de 241 rotas. Críticas a pesquisa são recorrentes desde a sua publicação, mas foram minimizadas inclusive pelo governo brasileiro, sobretudo pelo Ministério da Justiça, e suas informações, dados e conclusões continuam sendo usados por pesquisadores, mídia e documentos oficiais até hoje.

Ao mesmo tempo, em junho de 2002, como resposta às denúncias e orientações contidas na PESTRAF, governo brasileiro e Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Institucional (USAID) assinaram um memorando de entendimento para elaboração de uma metodologia de intervenção. O PAIR - Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, encontra-se em vigor até hoje e foi expandido para mais de 500 municípios brasileiros.

O papel desempenhado pela USAID ao longo desse tempo mostrou-se bastante significativo. Recursos da Agência já financiavam, desde 1994 no Brasil, atividades da Partner Of America por meio do Projeto POMMAR, voltado a crianças em situação de vulnerabilidade no nordeste do Brasil. O memorando de entendimento reforçou a participação dessa organização e aproximou também a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa, financiada pela USAID novamente entre 2006 e 2009, além do desenvolvimento do Projeto Combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil (TIP), capilarizou sua rede de atuação, ajudando a expandir o conceito de tráfico de pessoas, até então bastante ligado à exploração sexual, para a questão do trabalho forçado e articulando diferentes setores da sociedade como academia e governo.

A formação da agenda sobre o tema experimentou também a influência de outras Organizações Internacionais ao longo do tempo, tais como a Organização das Nações Unidas – por meio de seu Escritório da Drogas e

Crime – já a partir de 2002 – em resposta à Convenção e Protocolo de Palermo e do Center for Migration Policy Development (ICMPD). A influência da primeira pode ser vista na produção e organização de conhecimento sobre o tema ao longo do período, com mais de quinze publicações voltadas a isso e na cooperação técnica firmada com o governo brasileiro, sobretudo ao Ministério da Justiça, para elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e etapas práticas de seu I Plano Nacional, posteriormente desdobrado no II Plano Nacional.

Ademais, a tramitação da Convenção de Palermo e seus dois Protocolos Adicionais permitiram a compreensão sobre o papel ativo do Brasil nas negociações do instrumento em cenário internacional e a movimentação dos parlamentares brasileiros em torno do assunto. Adicionalmente, consideramos que seria interessante compreender a extensão desse processo de formação da agenda anti-tráfico olhando as movimentações mais recentes sobre o tema, sobretudo por parte do Congresso Nacional, responsável pelas adaptações do nosso ordenamento jurídico interno.

Nesse sentido, tivemos alterações no Código Penal e de Processo Penal, sendo a principal a tipificação do crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual; sanção, pelo Presidente Michel Temer, da Lei 13.344/2016, denominada Marco Legal do Combate ao Tráfico de Pessoas (PLS 479/2012), resultado de recomendações de 2 CPIs que aconteceram na Câmara e no Senado sobre o tema; CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, instaurada em 2011, e ocorrida no Senado Federal cujo resultado final foi um relatório – com resultado das discussões – e uma minuta do projeto de lei cuja proposta era justamente alterar a legislação sobre o tráfico de pessoas no país, descrito anteriormente; CPI na Câmara dos Deputados, cujos trabalhos se encerraram em março de 2014, e que recomenda alterações nas leis das adoções. Por último, um olhar sobre o judiciário a partir de informações sobre as condenações por crime de tráfico, com aumento expressivo no

número de condenações após a promulgação da Convenção de Palermo e da criação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Assim, acreditamos termos sido capazes de responder aquele que apresentamos como o segundo questionamento dessa tese: como, de que modo e por qual razão essa se tornou uma questão no cenário doméstico brasileiro.

Concluída essa etapa e devido ao mergulho na questão dos direitos humanos e na concertação, internacional em torno de um regime que endereçasse de maneira mais específica alguns direitos, cresceu também meu interesse por compreender características que ajudassem a explicar porque alguns países optam por se comprometer com compromissos de direitos humanos em primeiro lugar, uma vez que esses poderiam ser encarados como questões relativas ao direito interno e à soberania dos países.

Nesse universo, destacaram-se estudos consagrados na área, como Moravcsik (2000), Mansfield; Pevehouse (2006:2008) e Hafner-Burton et al (2008), Hawkins and Goodliff (2006)., Brysk (1993), Keck & Sikkink (1998), Risse et al (1999), Wiik (2002), Cardenas (2004; 2007), Neumayer (2005); Franklin (2008) e Simmons (2009), cuja classificação se mostrou um desafio a parte e para a qual contamos com o auxílio de Hardt (2014).

Grande parte da literatura nessa área relaciona-se a compliance e tínhamos claro, desde muito cedo, que não gostaríamos de olhar a questão dos compromissos por essa ótica. Conforme destacam Simmons (2009) e Hathaway (2002: 2009), estudos sobre compliance proliferaram nos últimos anos, em escala muito maior que os estudos que concentram na adesão aos compromissos em primeiro lugar.

A solução foi dialogar e aproveitar alguns inputs trazidos por esses estudos, sobretudo a partir do método quantitativo, e elencar algumas variáveis de interesse principais: regime de governo, tempo de democracia, novas

democracias, região geográfica de localização do país, indicador de tráfico humano, tipos de tráfico humano e PIB *per capita*. Utilizamos como série temporal o período compreendido entre 2000 e 2011, tomamos como amostra os 193 países membros das Nações Unidas.

Adotamos como hipótese nula (h_0) que não existe relação entre os fatores domésticos e a ratificação ao Protocolo. Por sua vez, como hipótese alternativa (h_1), a de que as características domésticas exercem influência na ratificação dos Estados a esse compromisso específico. Os testes foram rodados utilizando modelo *logit* para dados em painel, dado que a variável dependente - adesão ou não ao Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças - trata-se de variável dummy.

Encontramos resultados nas direções esperadas e estatisticamente significativos para as variáveis “tráfico”, “democracia”, “PIB”, “anos de democracia” e “nova democracia”. Em diálogo com a literatura consagrada sobre adesão a compromissos de direitos humanos, encontramos que democracias apresentam comportamento de maior adesão ao Protocolo, sendo as novas democracias (tomadas a partir de 1974), aquelas que mais aderem. Dadas as limitações de escopo desse trabalho, não foi possível adentrar especificamente nos motivos e razões que levaria cada um dos países a tomar a decisão de aderir ou não. Como ressaltado inicialmente, tínhamos claro que o desenvolvimento de “explicações sobre as preferências governamentais” desses países não eram nosso foco de interesse.

A despeito disso, também em diálogo com a literatura, levantamos as hipóteses de que as altas taxas de adesão ao compromisso podem ser explicadas pelos seus baixos mecanismos de enforcement, evidenciados por uma leitura atenta de seus dispositivos – que não preveem mecanismos de incentivos – e em razão das reservas feitas pelos países ratificadores, que sinalizam não reconhecer a Corte Internacional como órgão capaz de arbitrar problemas entre Estados a respeito do cumprimento das disposições do Protocolo. Por outro lado, afirmações mais seguras em relação a isso

necessitam de uma análise caso a caso, sobre os mecanismos de enforcement existentes no âmbito interno de cada país, conforme afirma Hathaway.

Em relação ao PIB per capita, encontramos que países mais ricos tendem a aderir mais ao Protocolo o que, em alguma medida, poderia ser explicado pelo fato de que esses países são os mais propensos a receber esse tipo de fluxo de pessoas. Embora essa hipótese seja plausível, acreditamos que ela precisa ser testada numa futura agenda de pesquisa. Em diálogo com a literatura, contrariamos Hathaway (2002) para quem PIB é estatisticamente insignificante e divergimos de Simmons (2009), que relaciona PIB e reservas no momento da ratificação. Com exceção dos Estados Unidos, os países que aderiram ao compromisso sinalizando algum tipo de reserva não estão entre os mais ricos.

A variável “tráfico” que pretendia medir a relação entre a presença reportada do fenômeno, tomada por meio de quatro categorias (fonte, trânsito, destino e interno) e a ratificação ao Protocolo, apontou que países em que o fenômeno do tráfico de pessoas está presente, sobretudo na forma de exportação ou interno, são mais propensos a ratificar o compromisso. Ao mesmo tempo, ficou evidente que países em que há casos reportados de prostituição, trabalho forçado, servidão doméstica e prostituição infantil se mostram mais propensos à ratificação do que aqueles que possuem casos reportados de tráfico por dívida, para servidão doméstica, para trabalho infantil e de crianças soldado.

Ao chegar ao fim dessa etapa, que acreditamos ter sido capaz de evidenciar algumas características capazes de influenciar na adesão dos países em relação ao Protocolo de Combate ao Tráfico de Pessoas, precisamos reconhecer as contribuições e as limitações desse trabalho. Estudos quantitativos são úteis para identificar padrões, mas menos úteis no propósito de explicar as “razões” por trás dos achados. Estávamos, desde o início, confortáveis com a ideia de que essa etapa do trabalho serviria muito mais à contribuição com a literatura sobre adesão a compromissos de

direitos humanos do que a explicar razões por trás das preferências. A despeito disso, consideramos que os apontamentos trazidos aqui são úteis – por si só – ao revelar características que já haviam sido tratadas em outros compromissos, mas não naqueles relativos à temática do tráfico de pessoas. Em segundo lugar, é importante ter em mente que as informações sobre as variáveis relativas ao tráfico aqui apresentadas esbarram em questões relativas ao seu método de coleta e produção, discutidas no capítulo um dessa tese. Dados sobre atividades ilícitas são de difícil obtenção e produzidos, por vezes, em condições bastante questionáveis do ponto de vista científico.

Ademais, é importante termos em mente que boa parte dos estudos acadêmicos e dos documentos oficiais sobre o tema partem de uma premissa “action-oriented”, limitando a complexidade e a variedade do tráfico de seres humanos e auxiliando na reprodução de um discurso calcado no viés repressivo. Somado a isso, é preciso tomar cuidado para não imprimirmos viés moralizante ao nos depararmos com relatos de vítimas, o que tem lugar constante e que ajuda na reprodução de um discurso dicotômico que, além de prestar um desserviço, pouco contribui para o enfrentamento do problema.

Por último, para além do caráter científico desse e de outros trabalhos - que cumprem funções distintas na produção e organização do conhecimento sobre o assunto, dentre as maiores dificuldades encontradas para a sua conclusão esteve o fato de que, ao longo desses quatro anos, a análise documental e os relatos referiam-se não a produtos e coisas, mas a pessoas. Por vezes, guardar distância do objeto foi condição fundamental para que o trabalho pudesse ser concluído. Por outro lado, suscitou questões diversas sobre se essa distância não é, igualmente, parte do problema que acomete tomadores de decisão e agentes da lei, obrigados a lidar com o fenômeno cotidianamente e, grande parte das vezes, sem preparo ou formação adequada.

Referências Bibliográficas

ALLISON, G. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown and Company, 1971.

ANDERSON, J. E. *Public policy making*. Boston: Houghton, 1984.

AUSSERER, C. Controle em nome da proteção: análise crítica dos discursos sobre o tráfico de pessoas. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp047988.pdf>
Acessado em: 09 de janeiro de 2017

BLANCHETTE, T.G; SILVA, A.P. On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil. *Dialectical Anthropology*, nº36, pp. 107-125, 2012. Disponível em: <https://maggiemcneill.files.wordpress.com/2012/04/on-bullshit-published-version.pdf>
Acessado em: 15 de janeiro de 2017.

BRASIL. Código de processo penal, 1941.

_____. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto nº 5.948 de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.

_____. Decreto 6.347 de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal 8069/90.

_____. Lei nº 11.106 de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências.

_____. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Ministério da Justiça, 2000.

_____. Portaria 749 de 29 de abril de 2010. Cria Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

_____. Decreto 2.740 de 20 de agosto de 1998. Promulga a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994.

BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5, pp. 239-244, 1974.

BRYSK, A. From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina. *Comparative Political Studies*, 26 (3), pp. 259-285, 1993.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. Planning and Budgeting in Developing Countries. New York: John Wiley, 1980.

CAPELLA, A. C. A política de acesso à agenda governamental. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em Gramado – Rio Grande do Sul, 2012.

Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_15_0_12.pdf

Acessado em: 30 de abril de 2016

CASTILHO, E.W.V. (sem data disponível), Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trafico-de-pessoas/artigo_trafico_de_pessoas.pdf

Acessado em: 19 de janeiro de 2017

CARDENAS, S. Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior. *International Studies Review*, vol. 6, n. 2 (June), pp. 213-231, 2004.

_____. Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.

CINGRANELLI, D. L.; RICHARDS, D.L. The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Database, 2003. Disponível em: <http://ciri.binghamton.edu/>
Acessado em: 19 de janeiro de 2017

CHEIBUB, J.A.; GANDHI, J.; VREELAND, J.R. Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143, pp. 67-101, 2010.

CHUANG, J. The United States as Global Sheriff: Using Unilateral Sanctions to Combat Human Trafficking. *Michigan Journal of International Law*, n. 27, vol. 2, pp. 441-494, 2006.

COBB, R. W.; ELDER C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative

Perspective for Modern Democratic Theory, *Journal of Politics*, vol. 33, nº4, pp. 892-915, 1971.

_____. Participation in American Politics: The dynamics of agenda building. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

DAWSON, R.; ROBINSON, J. Interparty competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *Journal of Politics*, vol. 25, n. 2, p. 265-289, 1963.

DE LEON, P.; BREWER, D. The Foundations of Policy Analysis. The Dorsey Press, 1983.

DIAS, G. M.; SPRANDEL, M A. A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro. *REMHU* (Brasília), vol. 35, 2010. Disponível em: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/233/216>. Acessado em: 07 de janeiro de 2017

DOWNS, G.; ROCKE, D.M.; BARSOOM, P.N.; Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, n.50, pp. 379-406, 1996.

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FRANKLIN, J. C. Shame on You: The Impact of Human Rights Criticism on Political Repression. *Latin America. International Studies Quarterly*, 52, pp. 187-211, 2008.

FRIMAN, R. H.; ANDREAS, P. The Illicit Global Economy & State Power. EUA: Rowman & Littlefield, 1999.

GANDHI, J.; PRZEWORSKI, A. Cooperation, cooptation and rebellion under dictatorships. *Economics and Politics*, n. 18, vol. 1, pp. 1-26, 2006.

HAFNER-BURTON, E. M. e TSUTSUI, K. Human rights in a globalizing world: The paradox of empty promises. *American Journal of Sociology*, 111, pp. 1373- 1411, 2005.

HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. Theories of International Regimes. 2e. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HARDT, M.S. Os determinantes que influenciam na adesão aos regimes internacionais de direitos humanos. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014.

HATHAWAY, O. A. Do Human Rights Treaties Make a Difference? *The Yale Law Journal*, vol. 111, n.8, pp. 1935-2042, 2002.

_____. The cost of commitment. *Stanford Law Review* n. 55, vol. 5, pp. 1821-62, 2003a.

_____. Testing conventional wisdom. *European Journal of International Law* n.13, vol 1, pp. 185-200, 2003b.

_____. Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.4, pp. 588-621, 2007.

HENDRIX, Mary, C. “Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protections Act in Emerging Markets: The Challenge of Affectig Change in India and China”. *Cornell International Law Journal*, 4, pp. 173-205, 2010.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2003.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW. In Modern Bondage: sex trafficking in the américas. De Paul University College of Law, pp. 1-186, 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/en/cim/docs/InModernBondage%5BEN%5D.pdf>. Acessado em: 23 de abril de 2016.

JENKINS, W. I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. Oxford: Martin Robertson, 1978.

KECK, M.; SIKKINK, K. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. (Ed.) Internationalization and Domestic Politics. Cambridge University Press, 1996.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

KRASNER, S. D. International Regimes. New York: Cornell University Press, 1983.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of public policy analysis:

theory, politics and methods. New York: Taylor and Francis Group, 2007.

KELLY, R. J.; MAGDAN, J.; SERIO, J. D. *Illicit Trafficking: A Reference Handbook*. California: ABC-CLIO Inc, 2005.

KEMPADOO, K. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. *Cadernos Pagu* nº 25, 2005. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000200003

Acessado em: 08 de janeiro de 2017

KOSHIMA, K. S.L. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: A influência do POMMAR/USAID na Agenda Pública Brasileira de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes*. (Dissertação de Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade Federal da Bahia, 2006.

LACKZO, F. *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*. *International Migration*, vol.43, 2005. Disponível em:

http://publications.iom.int/system/files/pdf/global_survey.pdf

Acessado em: 07 de janeiro de 2017

LANDMAN, T. *Protecting Human Rights: A Comparative Study*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2005.

LANDMAN, T.; CARVALHO, E. *Measuring Human Rights*. New York, NY: Routledge 2010.

LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books, 1936.

LASSWELL, H. D. *The Policy Orientation*. In: Lerner Daniel and Lasswell Harold D (eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LASSWELL, H. D. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevie, 1971.

LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Org.). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEAL, M. L.P. (Orgs.). *Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil –ESCCA (Período 1996– 2004)*. Brasília: VIOLES/SER/UnB, 2005.

LEAL, M. L.P. *Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro : Save the Children, 2003.

LINDBLOM, C. E. *The Science of ‘Muddling Through’*. *Public Administration*

Review, vol. 19, pp.79–88, 1959.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* nº 39, pp. 517-526, 1979.

MAHDAVI, P. Just the 'TIP' of the Iceberg: The 2011 Trafficking in Persons Report (TIP) Falls Short of Expectations, 2011. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/pardis-mahdavi/just-the-tip-of-the-icebe_1_b_888618.html. Acessado em: 07 de janeiro de 2017.

MANSFIELD, E.; PEVEHOUSE, J. C. Democratization and International Organizations. *International Organization*, 60, Winter, pp.137-167, 2006.

_____. Democratization and the Varieties of International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n. 2, International Organizations Count (Apr., 2008), pp. 269-294, 2008.

MAY, J.; WILDAVSKY, A. *The Policy Cycle*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, Ciência política, São Paulo/Brasília, Sumaré, Anpocs/Capes, 1999.

MILNER, H. *Interests, institutions and information - domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: Distrito Federal, 2008. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/i-plano-nacional-de-etp.pdf>
Acessado em: 05 de janeiro de 2017

MORAVCSIK, A. Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations*, 1995.

_____. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, *International Organization*, nº54, vol. 02, pp. 217–252, 2000.

NEUMAYER, E. Do international human rights treaties improve respect for human rights? *Journal of conflict resolution*, v. 49, n. 6, p. 925, 2005.

ONUJI, J. *O elo entre regimes políticos domésticos e adesão a regimes internacionais*. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A Global Report on Trafficking in Persons, 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html>
Acessado em: 03 de janeiro de 2015

_____. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969. Disponível em: www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm.
Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, 1988. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>.
Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm
Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. Glossary of terms relating to Treaty actions. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml
Acessado em: 17 de janeiro de 2017

_____. Human Trafficking Case Law Database. Disponível em: http://www.unodc.org/cld/search.jsp?f=en%23caseLaw%40country_label_s%3ABrazil
Acessado em: 30 de abril de 2016

_____. First Aid Kit. For use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking, sem data disponível. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/TIP_1st_AidKit_English_V0981429.pdf Acessado em: 30 de abril de 2016

_____. 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, 2000. Disponível em: <http://www.apav.pt/portal/pdf/protocolotraficopt.pdf>

Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm

Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições, 2001. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/prot_contra_fabric_traf_armas.pdf

Acessado em: 5 de setembro de 2015

_____. The globalization of organized crime, 2010. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

Acessado em: 30 de abril de 2016

PARSON, D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PESTRAF. Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial Brasil - região sudeste. 2002. Disponível em: https://www.violes.unb.br/site2/phocadownload/Pesquisas/relatorioregional_sudeste.PDF

Acessado em: 30 de abril de 2016.

PIRES, Mônica Sodré. O Congresso Nacional e sua participação no combate às atividades ilícitas no Brasil (1988-2010). (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2006), Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (PAIR) – Padrões Metodológicos Disponível em: http://www.sociedadesemear.org.br/arquivos/20110520142354_programadeacoesintegradasreferenciaisdeenfrentamentoaviolenciasexualcontracriancaeadolescentesnoterritoriobrasileiropair.pdf

Acessado em: 30 de abril de 2016.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Leves Games, *International Organization*, vol. 42, nº3, po. 427-460, 1988.

RICHARD, W.F. Human Trafficking Indicators, 2000-2011: A New Dataset, 2013. Sydney: University of Sydney. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2314157>

Acessado em: 5 de setembro de 2015

RISSE, T.; ROPP, S.C; SIKKINK, K. The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSENAU, J. N. Towards the Study of National-International Linkages *in* J. N. Rosenau (ed.), Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems. New York: Free Press, 1969.

SABATIER, P. Political Science and Public Policy. In: Stella Theodoulou & Matthew A. Cahn (org), Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SANDRONI, G.A. (sem data disponível), A Convenção de Palermo e o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/A%20CONVENÇÃ%20DE%20PALERMO%20E%20O%20CRIME%20ORGANIZADO%20TRANSNACIONAL_.pdf

Acessado em: 17 de janeiro de 2017

SCHENDEL, W.; ABRAHAN, I. Illicit Flows and Criminal Things – States, Borders, and the Other Side of Globalization. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto Juvenil, 2002. Disponível em: <http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/legislacao/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-infanto-juvenil>

Acessado em: 04 de janeiro de 2017

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Relatório Plano Nacional, 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ4A223E07ITEMID8B8A036EA46845319ABBA48E91287D86PTBRNN.htm>.

Acessado em: 30 de abril de 2016

_____. Relatório Nacional sobre o Tráfico de Pessoas: Consolidação dos dados de 2005 a 2011. (sem data disponível), Acessado em: 17 de janeiro de 2017.

Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Publicacao_diagnostico_ETP.pdf

SENADO FEDERAL. Relatório Parcial nº 5, de 2011. Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento nº 226, de 2011. Destinada a investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 a 2011, compreendido na vigência da Convenção de Palermo, 2011.

SHELLEY, L. Human Trafficking: A Global Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SIMMONS, B. Why Commit? Explaining State Acceptance of International Human Rights Obligations, 2002. Disponível em: <https://www.law.berkeley.edu/files/simmonsWhyCommit.doc>
Acessado em: 21 de janeiro de 2017.

_____. Mobilizing for human rights. International Law in domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____. Treaty Compliance and Violation. *Annual Review of Political Science*, vol. 13, pp. 273-296, 2010.

SIMON, H.A. (1957). Models of Man. New York: Wiley, 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, vol. 8, nº16, pp. 20-45, 2006.

THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Org.). Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TODRES, J. Moving Upstream: The Merits of a Public Health law approach to human trafficking. *North Carolina Law Review*, v. 89, pp. 447-506, 2011.

VENSON, A.M.; PEDRO, J.M. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. *Revista Brasileira de História*, vol.33, nº65, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882013000100003
Acessado em: 19 de janeiro de 2017

VON LAMPE, K. Measuring organized crime: a critique of current approaches. In: Van Duyne PC, Jager M, Von Lampe K, Newel J (eds) *Threats and phantoms of organised crime, corruption and terrorism*. Wolf Legal Publishers, 2004.

VREELAND, J. R. Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture. *International Organization* v. 62, n. 1, pp. 65–101, 2008.

WIİK, R. Democratization in the name of civil society: A quantitative analysis of the impact of nongovernment organizations on democratization. Norwegian University of Science and Technology, 2002. Disponível em: <http://www.sv.ntnu.no/iss/Robert.Wiik/thesis.pdf>.
Acessado em: 04 de janeiro de 2017

WILDAVSKY, A. The Policy of Budgetary Process. Boston: Little and Brown, 1992.

Apêndice I - Codebook

País

Variável categoria nominal que identifica o país, retirado da base de dados do Correlates of War (COW).

Disponível em: <http://www.correlatesofwar.org/data-sets>

Ano

Variável que indica o ano da observação (ratificação), entre 2000 e 2011

Ratificação

Variável categoria que classifica se o país ratificou (1) sim ou não (0) o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.

Disponível em:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVI-II-12-a&chapter=18&lang=en

Regime de governo:

Medida com duas variáveis:

- a) Polity IV: variável contínua que classifica se o país é ou não uma democracia numa escala que varia de -10 a 10, sendo:

autocracia: - 10 a -6
anocracia fechada: -5 a 0
anocracia aberta: 1 a 5
democracia: 6 a 9
democracia completa: 10

Retirado do Polity IV Project

Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

- b) Democracy and Development: variável binária que indica se um país é (1) uma Democracia ou (0) uma Autocracia

Disponível em:
<https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited>

Anos de democracia: variável contínua que indica, em anos, o tempo de democracia de um país.

Elaboração própria a partir de Cheibub et al

Disponível em:

<https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited>.

Novas democracias: variável categoria que classifica se o país é uma nova democracia (1) ou não (0). Adota-se, com base na literatura, o ano de 1974 como critério para definir o que são novas democracias.

Elaboração própria a partir de Cheibub et al

Disponível em:

<https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited>.

Região geográfica de localização do país: Variável categórica que indica a região do país segundo o código das Nações Unidas.

Retirado das Nações Unidas.

Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

Indicador de tráfico humano:

Elaboração própria.

Composto de quatro variáveis retiradas do Human Trafficking Indicators, sendo (1) sim e (0) não, para se o país é considerado:

Trânsito, para qualquer tipo de tráfico de pessoas

Destino, para qualquer tipo de tráfico de pessoas

Fonte, para qualquer tipo de tráfico de pessoas

Interno, se existe menção ao fato de o país ter casos de tráfico interno

A partir de dados disponíveis em:

<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/23612>

Tipos de tráfico humano:

Variável que considera (1) sim e (0) para os diferentes relatos de tipos de tráfico de pessoas presentes no país, sendo: prostituição, trabalho forçado, servidão doméstica e prostituição infantil, trabalho infantil e crianças soldado. Retirado do Human Trafficking Indicators.

Disponível

em:

<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/23612>

PIB *per capita*:

Variável contínua que classifica os países a partir da soma de todos os bens e serviços produzidos num dado período a preços correntes, retirado a partir de dados do Quality of Government Data Set.

Disponível em: <http://qog.pol.gu.se/data>

Apêndice II – Legislação

1. Legislação Internacional Direta ou Indiretamente vinculada ao Tráfico de Pessoas

A. No âmbito das Nações Unidas

- Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
- 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
- Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
- Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas
- Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial
- Convenção sobre os Direitos da Criança

B. No âmbito da Organização Mundial do Trabalho (OIT)

- Convenção n. 97 da Organização Internacional do Trabalho
- Convenção n. 182 da Organização Internacional do Trabalho - Sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil
- Recomendação n. 190 da OIT

C. No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)

- Convenção Americana sobre os Direitos Humanos
- Carta da Tríplice Fronteira

2. Legislação Internacional Específica Contra:

A. Tráfico para fins de trabalho forçado

- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

B. Tráfico para fins de exploração sexual

- Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
- Convenção sobre os Direitos da Criança
- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil

C. Tráfico para fins de trabalho escravo

- Declaração Universal de Direitos Humanos
- Convenção das Nações Unidas sobre a Escravatura
- Convenção n.º 29 da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado
- Convenção n.º 105 da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado