

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

ANA LAURA ANSCHAU

**O TRÁFICO DE PESSOAS NA AGENDA DE ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS: OIM E UNODC**

PORTO ALEGRE

2019

ANA LAURA ANSCHAU

**O TRÁFICO DE PESSOAS NA AGENDA DE ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS: OIM E UNODC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Verônica Korber Gonçalves

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Anschau, Ana Laura

O tráfico de pessoas na agenda de organizações internacionais : OIM e UNODC / Ana Laura Anschau. -- 2019.

129 f.

Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Tráfico de pessoas. 2. Organizações internacionais. 3. OIM. 4. UNODC. I. Gonçalves, Verônica Korber, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ANA LAURA ANSCHAU

**O TRÁFICO DE PESSOAS NA AGENDA DE ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS: OIM E UNODC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora
UFRGS

Prof. Dra. Ana Luisa Zago de Moraes
ESDPU

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues
UFRGS

Prof. Dra. Silvia Regina Ferabolli
UFRGS

Dedico este trabalho aos meus avós Bruno e Reny Ruff, e M^a Aracy e Alberto Anschau (in memoriam), pelo exemplo de vida e por serem fonte de inspiração e de força, para que eu nunca desista dos meus ideais.

AGRADECIMENTOS

A defesa desse trabalho constitui a conclusão de mais um ciclo. Durante os dois anos de mestrado, inicialmente apresentado como um processo que seria composto por momentos de solidão, muitas pessoas fizeram-se presente e me mostraram que qualquer trabalho se torna mais fácil e prazeroso quando compartilhado com as pessoas certas. A essas pessoas devo um agradecimento especial.

Aos meus pais Roseli e André Marcelino que desde criança me instigam a lutar em defesa dos meus ideais, me apoiando sempre em todas as minhas decisões. Obrigada por vibrarem junto comigo a cada pequena conquista e por entenderem minha ausência sempre precedida da frase “preciso escrever meu trabalho”.

Ao meu irmão André Luis, que mesmo um pouco longe, esteve sempre do meu lado, me motivando e me inspirando a seguir sempre pela luta dos nossos sonhos, mesmo que esses pareçam um pouco distante. Obrigada por ser mais que um porto seguro, por ser meu local de abrigo e por ter me ensinado tanto sobre a vida e sobre as lutas diárias que cada um enfrenta.

Ao meu parceiro João Gabriel, que sempre esteve com os ouvidos a postos para escutar meus anseios e minhas angústias e que, com sua espontaneidade me ensinou que por vezes não temos como abraçar o mundo sozinhos, e que tudo bem, isso não é um problema.

A “Tata” Louvani, que mesmo não tendo a oportunidade de completar o ensino fundamental, cada dia que me via entre livros nos meus momentos de estudo me incentivava dizendo: “estuda que tu vais longe”. Obrigada por entender que às vezes o momento não permitia com que passássemos algumas horas conversando. Obrigada por ser uma das minhas fontes de inspiração.

Aos colegas de mestrado que se tornaram uma verdadeira família, Gabriela S. da Silva, José O. Pérez, Luiza P. Valenti e Thaís D. Fernández vocês são simplesmente incríveis, obrigada por cada conversa e discussão, obrigada por sempre estarem dispostos a ouvir meus ranços e minhas lamentações, e principalmente por todos os momentos de descontração que foram de extrema necessidade para que pudéssemos chegar até aqui.

À minha orientadora e amiga Prof. Verônica Korber Gonçalves, que abraçou meu projeto desde o início, devo um agradecimento mais do que especial. Obrigada por acreditar no meu potencial, por me instigar a buscar sempre mais e por me inspirar a seguir o caminho da pesquisa e da docência. Teu olhar atento e humano e teu carinho para com uma orientanda que por vezes mostrava-se totalmente perdida me fazem acreditar em uma academia em que os valores humanos perpassam quaisquer títulos e honrarias.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEEI, que por meio do seu corpo docente nos instigam a pensar nas inúmeras possibilidades que o campo das Relações Internacionais proporciona. E, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, que por meio de seu financiamento me proporcionou a oportunidade de poder realizar esta pesquisa.

*“Our lives begin to end the day we become silent
about things that matter”*

(Martin Luther King Jr.)

RESUMO

O tráfico de pessoas é uma realidade presente em todos os países, sejam eles considerados país de origem, de trânsito ou de destino. A virada do século XXI é tida como um marco para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, por meio da implementação do Protocolo de Palermo, que colocou a temática do tráfico de pessoas no centro dos debates. Nesse escopo inseriram-se duas Organizações Internacionais, – Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Internacional para Migrações (OIM) - burocracias com valores e princípios que por meio de sua expertise e conhecimento técnico são consideradas instituições de suma importância para que os Estados desempenhem suas políticas voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas. O trabalho em voga tem como pergunta de pesquisa: como o UNODC e a OIM desenvolvem suas agendas relativas à temática do tráfico de pessoas para que possam ser tomadas ações efetivas de combate ao tráfico de pessoas pelos diversos atores do Sistema Internacional? Diante disso, tem-se como objetivo geral: entender como a temática do tráfico de pessoas é desenvolvida pelo UNODC e pela OIM e quais as implicações que tais agendas acarretam. Com base nos preceitos de Barnett e Finnemore, e calcado nas premissas construtivistas, a análise nos permite inferir que as duas OIs possuem capacidade de separar o mundo de acordo com seus interesses, transformando informação em conhecimento. Não obstante, verificou-se a importância de se analisar a temática do tráfico de pessoas de acordo com o seu caráter multidimensional.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas. Organizações internacionais. OIM. UNODC.

ABSTRACT

Trafficking in persons is a reality present in all countries, be they considered as the country of origin, transit or destination. The turn of the 21st century is seen as a milestone in the fight against trafficking in persons, through the implementation of the Palermo Protocol, which has put the issue of human trafficking at the center of the debates. In this scope, two International Organizations were included, - United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC) and the International Organization for Migration (IOM) - bureaucracies with values and principles that, through their expertise and technical knowledge are considered institutions of great importance for States to carry out their policies aimed at combating trafficking in persons. This work has as a research question: how do UNODC and IOM develop their agendas related to the issue of trafficking in persons so that effective actions can be taken to combat trafficking in persons by the various actors of the International System? In view of this, the general objective is to understand how the issue of trafficking in persons is developed by UNODC and IOM and what are the implications of such agendas. Based on the precepts of Barnett and Finnemore, and based on the constructivist approach, the analysis allows us to infer that the two IOs have the capacity to separate the world according to their interests, transforming information into knowledge. Nevertheless, the importance of analyzing the subject of trafficking in persons according to their multidimensional character was verified.

Keywords: Human Trafficking. International Organizations. IOM. UNODC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Escritórios e Estados-membros da OIM por região.....	25
Figura 2 - Regiões analisadas pelo UNODC	86
Figura 3 - Vítimas de Tráfico detectadas no Sul da Ásia, por tipo de exploração	91
Figura 4 - Vítimas de Tráfico de Pessoas no Norte da África e no Oriente Médio, por tipo de exploração.....	92
Figura 5 - Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - 3P Index	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Instituições de origem e sua afiliação regional	56
Gráfico 2 - Ratificações do Protocolo de Palermo por ano	59
Gráfico 3 - Status da Legislação Interna dos Estados para com o Protocolo de Palermo	61
Gráfico 4 - Número de Condenações reportadas pelos Estados	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diretores Gerais OIM.....	26
Tabela 2 - Financiamento dos Estados-Membros (em franco suíço)	29
Tabela 3 - Número de funcionários por nacionalidade.....	30
Tabela 4 - Diferenças e Sobreposições de Definição	33
Tabela 5 - Doações Recebidas (Novembro 2010 a Abril 2018) em USD.....	52
Tabela 6 - Contribuição dos Estados Membros em USD.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AVRR	Programa de Retorno e Reintegração Voluntária e Assistida (do inglês <i>Assisted Voluntary Return and Reintegration</i>)
CATW	Coalition Against Trafficking in Women
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
DND	Divisão de Drogas Narcóticas
GTAP	Programa Global contra o Tráfico de Pessoas (do inglês <i>Global Programme Against Trafficking in Persons</i>)
ICEM	Comitê Intergovernamental para Migração Europeia (do inglês <i>Intergovernmental Committee for European Migration</i>)
ICPC	Centro de Prevenção ao Crime Internacional (do inglês <i>International Centre for Prevention of Crime</i>)
INCB	Conselho Internacional de Controle de Narcóticos (do inglês <i>International Narcotics Control Board</i>)
OI	Organizações Internacionais
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PICME	Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento dos Migrantes da Europa (do inglês <i>Provisional Committee for Movement of Migrants</i>)
SI	Sistema Internacional
UNDCP	Programa de Controle de Drogas das Nações Unidas (do inglês <i>United Nations International Drug Control Programme</i>)
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (do inglês <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
UNFDAC	Fundo das Nações Unidas para o Controle do Abuso de Drogas (do inglês <i>United Nations Fund for Drug Abuse Control</i>)
UNTOC	Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (do inglês <i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i>)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM).....	21
2.1	HISTÓRICO E CORPO BUROCRÁTICO.....	22
2.2	MIGRAÇÃO E TRÁFICO DE PESSOAS.....	31
2.3	GESTÃO DA MIGRAÇÃO	35
2.4	PROGRAMA DE RETORNO E REINTEGRAÇÃO VOLUNTÁRIA E ASSISTIDA (AVRR).....	39
2.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	45
3	ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC)..	47
3.1	HISTÓRICO E CORPO BUROCRÁTICO.....	48
3.2	A RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO E SUA INCORPORAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNA DOS ESTADOS	58
3.2.1	A Identificação das Vítimas do Tráfico de Pessoas	64
3.2.2	Aliciadores	67
3.2.3	Condenações	69
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	72
4	AGENDA DAS OIS PARA O TRÁFICO DE PESSOAS	75
4.1	ENTENDIMENTOS POR DE TRÁS DA TEMÁTICA DO TRÁFICO DE PESSOAS..	76
4.1.1	Vítimas, Migrantes Irregulares ou Pessoa Traficada?.....	76
4.2	TRÁFICO DE PESSOAS: UMA QUESTÃO CRIMINOLÓGICA OU DE DIREITOS HUMANOS?	80
4.3	O NORTE E O SUL DA NA AGENDA DO TRÁFICO DE PESSOAS	84
4.3.1	O Sul Global na agenda do tráfico	89
4.3.2	O Norte no tráfico de pessoas	96

4.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	99
5	CONCLUSÃO	101
	REFERÊNCIAS.....	106
	ANEXO A – PAÍSES ANALISADOS NOS RELATÓRIOS DO UNODC POR REGIÃO E ANO.....	113
	ANEXO B– AVALIAÇÃO DOS PAÍSES PELO RANKING 3P INDEX.....	118
	ANEXO C – HISTÓRIA COMPLETA DE SHANDRA WOWORUNTU.....	123

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2001, em meio à crise financeira que atingia a Indonésia, Shandra Woworuntu, pós-graduada em finanças e administração bancária, viu-se desempregada e começou a procurar vagas de emprego em outros países, afim de conseguir uma vida melhor para ela e sua filha, de 3 anos. Candidatou-se então a uma vaga para trabalhar em um hotel nos Estados Unidos, onde receberia um salário de USD 5 mil ao mês por um período de 6 meses. Como principais requisitos, a vaga solicitava que o participante tivesse conhecimentos básicos de inglês acrescidos do pagamento de uma taxa de USD 2,7 mil dólares. Após inúmeras entrevistas, em junho de 2001, Shandra desembarcou no aeroporto de Nova Iorque com outros 5 candidatos (4 mulheres e 1 homem). Lá foram recepcionados por Johnny, que ficou de posse de todos os documentos dos candidatos e os levaria até Chicago, cerca de 1,3 mil quilômetros de distância. Durante o percurso, Shandra teve de trocar 3 vezes de carro, e a cada troca, via que os motoristas também trocavam entre si algum valor em dinheiro, mas nunca chegou a Chicago, mas sim, no Brooklin.

Um dia após sua chegada, Shandra foi levada por Johnny para tirar algumas fotos – para os novos documentos – bem como comprar seu uniforme. No entanto, para comprar o uniforme foi levada até uma loja de lingerie, onde deveria escolher os modelos aos quais mais gostasse. Foi nesse momento que Shandra entendeu para qual finalidade havia sido contratada. Nesse mesmo dia, ao chegar em seu novo local de trabalho, Shandra foi informada pelos traficantes que ela lhes devia uma quantia total de USD 30 mil e que seriam descontados desse montante USD 100 por programa que fizesse. Durante 24 horas por dia Shandra e suas colegas ficavam nuas a espera de seus clientes, e quando esses não vinham, eram estupradas pelos próprios traficantes. Após algumas fugas frustradas, foi em meio a uma ocasião de re-tráfico que Shandra conseguiu escapar. Saiu correndo pela rua até encontrar uma delegacia, no entanto, ao contar sua história aos policiais foi ignorada e não recebeu ajuda. Shandra encontrou alguns policiais à paisana, bem como buscou ajuda junto ao consulado indonésio, mas foi duplamente ignorada.

Passou por dias e noites andarihando pelas ruas de Nova Iorque até que um dia foi abordado por um homem interessado em saber sobre a sua história. Mal sabia Shandra o que esse homem faria por ela. No dia seguinte, o mesmo homem, encontrou Shandra novamente e a informou de que havia feito contato com agentes do FBI e que naquele mesmo dia deveria auxiliá-los nas buscas pelos traficantes. Os relatos de Shandra, gravados em seu diário, fizeram com que os policiais logo encontrassem o bordel, prendessem Johnny e libertassem

suas colegas de trabalho. Desde o ano de 2004, Shandra reside nos Estados Unidos com a sua filha, tem uma organização que ajuda outras vítimas do tráfico de pessoas, mas confessa, que talvez nunca será uma mulher feliz (BBC, 2016).

Shandra, como muitas outras vítimas do tráfico de pessoas, não teve sua história acreditada por policiais e nem pelo consulado de seu país. Foi, inicialmente, considerada como mais uma pessoa que se utilizava de falácias para explicar sua condição de migrante indocumentada. A história de Shandra é mais uma, entre tantas, que entrou para as estatísticas de Organizações Internacionais que lidam com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Se não as polícias locais, nem mesmo o consulado, quem poderá prestar auxílio a outras vítimas do tráfico de pessoas que por ventura, tiverem a ‘sorte’ de escapar de seus traficantes?

O tráfico de pessoas consiste em ações em que os infratores obtém o controle das vítimas por meios coercivos ou enganosos, no qual uma parte tem pouco poder de influência e se torna, portanto, vulnerável ao tráfico. O tráfico de pessoas é um fenômeno multidimensional que envolve o recrutamento, o transporte, ou a venda ilegal altamente lucrativa de seres humanos em todas as formas de trabalho forçado e servidão (DEFEIS, 2004; POURMOKHTARI, 2015).

No ano de 2000, o tráfico de pessoas foi tipificado como atividade criminosa, por meio da ratificação 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 (Protocolo de Palermo). Esse Protocolo tem como um dos principais objetivos desenvolver medidas eficazes para o enfrentamento ao tráfico de pessoas por meio da prevenção, da repressão e da responsabilização. O Protocolo de Palermo define em seu 3º artigo o tráfico de pessoas como sendo o recrutamento, o transporte, a transferência, a hospedagem ou o recebimento ilícito de pessoas. Cabe ressaltar que não é necessário que o transporte e/ou a transferência de civis sejam para além das fronteiras dos Estados e envolva dois países distintos para sua caracterização como crime de tráfico. Os civis podem ser traficados dentro da fronteira de seu próprio país (BURKE, 2013), atividade essa que também está presente em todos os Estados e configura-se como tráfico doméstico.

O Protocolo de Palermo apresenta algumas lacunas e as deixa a critério dos Estados, para que possam decidir como irão implementar políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas em seus aparatos jurídicos internos. Isso faz com que seja necessária a atuação de órgãos independentes dos Estados para que seja possível uma harmonização de processos no âmbito internacional. Nesse sentido, tem-se duas Organizações Internacionais que tem apresentado atuação central para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas: o Escritório das

Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Internacional para Migrações (OIM).

O trabalho em voga tem como pergunta de pesquisa: como o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) e a Organização Internacional para Migrações (OIM) desenvolvem suas agendas relativas à temática do tráfico de pessoas para que possam ser tomadas ações efetivas de combate ao tráfico de pessoas pelos diversos atores do Sistema Internacional?

Com base nisso, tem-se como objetivo geral entender como a temática do tráfico de pessoas é desenvolvida pelo UNODC e pela OIM e quais as implicações que tais agendas acarretam. A fim de alcançar esse objetivo, tem-se como objetivos específicos: 1) verificar como a temática do tráfico de pessoas é abordada pela OIM; 2) verificar como a temática do tráfico de pessoas é abordada pelo UNODC; 3) entender como as organizações UNODC e OIM tem transformado as informações que obtém em conhecimentos disseminados para os mais diversos atores do Sistema Internacional.

A base teórico-metodológica do trabalho compartilha das premissas do construtivismo, perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma e é formado pela ação e interação humana, depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material. Ou seja, as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999). Para os construtivistas, as Organizações Internacionais são instituições que devem ser inseridas no centro dos debates, uma vez que fazem mais do que apenas refletir o poder (premissa defendida pelos neorrealistas), ou resolver problemas de ação coletiva (argumento utilizado pelos institucionalistas). OIs ajudam a explicar como novas normas emergem e são difundidas pelo Sistema Internacional. Para eles, as instituições desempenham papel fundamental na difusão de normas e nos padrões de internalização (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 42).

Ainda nesse sentido, tem-se que o papel das instituições internacionais se concentra em estabelecer, articular e transmitir normas que definem o que é aceitável e legítimo no comportamento dos Estados. Diante disso, OIs podem moldar práticas dos Estados, sendo um local de formação de interesses e identidade (ADLER, 1999). Sendo assim, reconhece-se as Organizações Internacionais como sendo atores relevantes para o Sistema Internacional, uma vez que não são puramente inocentes servidores de Estados, mas sim, atores poderosos, pois são burocracias que prometem atingir metas que os outros querem (JACKSON; SORENSEN, 2013).

Uma vez apresentada a importância das Organizações Internacionais como atores no Sistema Internacional, faz-se necessária a análise dessas como burocracias que possuem autonomia e autoridade no manejo dos mais diversos temas que permeiam o cenário internacional. Para isso, o presente trabalho utiliza-se das premissas desenvolvidas nos estudos de Barnett e Finnemore (2004) que apresentam as Organizações Internacionais como sendo estruturas burocráticas que possuem autoridade e autonomia no desenvolvimento de normas e na disseminação de informações, produzindo ainda explicações sobre a realidade e o mundo social (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

As OIs possuem riqueza documental, informacional e material e por meio da *expertise* de sua comunidade epistêmica orientam ações dos Estados parte, bem como são capazes de moldar a realidade social em que se inserem. Elas devem “contribuir para o reconhecimento político de ‘bens comuns’, ajudar os governos a identificar metas políticas coletivas e a acordar prioridades, e apoiar o desenvolvimento de regras e instrumentos de política para ajudar a implementar acordos internacionais” (NAY, 2012, p. 57, tradução nossa). Sendo assim, OIs tem o poder de transformar informação em conhecimento.

No enfrentamento ao tráfico de pessoas, elas têm desempenhado função essencial na promoção e na divulgação dessa agenda perante os Estados, bem como os têm instigado a criarem políticas e a adaptarem sua legislação criminal para que se alinhem aos preceitos desenvolvidos no Protocolo de Palermo.

Para Shelley (2010), a dinâmica do tráfico de pessoas não tem um fim à vista: “É um problema que define o século XXI e irá remodelar as populações do mundo e a qualidade de vida e governança” (SHELLEY, 2010, p. 58, tradução nossa). Sendo assim, faz-se necessária a atuação conjunta de Estados, Organizações Internacionais, Organizações não-governamentais e sociedade civil para que os esforços implementados sejam os mais positivos possíveis e para que pessoas deixem de ser reduzidas a meras mercadorias. Diante do exposto, o presente trabalho justifica-se socialmente ao entender a realidade do tráfico de pessoas apresentada pelas OIs UNODC e OIM, ajudando assim a compreender quais os setores demandam maior atenção para que o enfrentamento ao tráfico de pessoas se dê de forma mais assertiva e exitosa.

Por se tratar de uma atividade ilícita, a comunidade acadêmica enfrenta grande desafio no estudo da temática. Sua natureza clandestina faz com que se enfrentem dificuldades na obtenção de dados quantitativos. Somam-se a isso os problemas de definição e as lacunas nas legislações criminais dos Estados que também dificultam a realização de pesquisa. Com o advento do Protocolo de Palermo diversas são as pesquisas que apresentam as características

principais acerca do tráfico de pessoas, em que se destacam os tipos de exploração, as vulnerabilidades, a criminalização, as dinâmicas e seus fluxos, e as ações tomadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Por outro lado, poucos são os trabalhos que identificam o significado atribuído ao tráfico de pessoas pelas OIs, principais organizações que lidam com a temática, uma vez que os Estados às delegaram tarefas que eles próprios não podem realizar e sobre as quais eles têm conhecimento limitado (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 172) . Sendo assim, o trabalho justifica-se academicamente ao apresentar uma análise acerca da realidade e das agendas apresentada por cada OI acerca do tráfico de pessoas com base em suas capacidades técnicas, autonomia e autoridade.

O presente trabalho será realizado por meio de uma abordagem qualitativa em que irá utilizar a análise de relatórios e pesquisas desenvolvidas por cada OI. Nesse sentido serão utilizados os relatórios da OIM “*World Migration Report*” desenvolvidos nos anos de 2005, 2008, 2010, 2013 e 2018. Esses relatórios analisam a temática do tráfico de pessoas dentro do arcabouço mais amplo dos processos migratórios. Sendo assim, não é possível uma análise mais minuciosa acerca de cada Estado-membro. Já as análises acerca da agenda desenvolvida pelo UNODC serão com base nos relatórios “*Global Report on Trafficking in Persons*” desenvolvidos e divulgados nos anos de 2009, 2012, 2014 e 2016¹. Por meio desses relatórios foi possível realizar uma análise acerca de como os Estados têm desenvolvido políticas no enfrentamento ao tráfico de pessoas, de acordo com suas regiões. Não obstante, por vezes fez-se também necessária a utilização de abordagem quantitativa para que fosse possível também uma apresentação real de como os Estados tem abordado a temática do tráfico de pessoas.

Diante do exposto, o trabalho em voga conta com 3 capítulos, além da introdução e da conclusão. O capítulo 2 busca analisar como a temática do tráfico de pessoas é desenvolvida pela Organização Internacional para Migrações (OIM). Nesse sentido mostra-se que a OI abarca a temática dentro do arcabouço maior das migrações, enquadrando as pessoas traficadas como sendo também migrantes que carecem de assistência específica. Ainda no primeiro capítulo, apresenta-se o Programa de Retorno Voluntário e Assistido (AVRR) desenvolvido pela OI, por meio de sua gestão da migração, em diversas regiões com o propósito de auxiliar os migrantes para com o retorno ao seu país de origem, se assim o for desejado.

¹ Em janeiro de 2019 o UNODC publicou o relatório “*Global Report on Trafficking in Persons*” relativo ao ano de 2018, no entanto as análises acerca desse relatório não se encontram no escopo deste trabalho, pois não haveria tempo hábil para realização de análise minuciosa, podendo assim interferir na qualidade do trabalho.

O capítulo 3 analisa como a temática tem sido abordada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), principal organização responsável pelo manejo da temática do tráfico de pessoas. Para isso explora-se como a organização tem atuado junto aos Estados signatários do Protocolo de Palermo para com a implementação do tratado junto a suas jurisdições internas. Analisa-se como os Estados tem trabalhado no enfrentamento ao tráfico de pessoas junto a 3 grupos chaves: vítimas, aliciadores e condenações.

Cabe ressaltar que um aspecto comum de análise nos dois primeiros capítulos supracitados é acerca do histórico e do corpo burocrático que compõem cada organização, uma vez que, de acordo com Barnett e Finnemore (2004), entender a experiência histórica codificada nas organizações é crucial, para isso, a compreensão de como as OIs funcionam exige análises históricas e interpretativas (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 12). Complementarmente, para Chimni (2004) não se pode compreender uma instituição internacional sem localizá-las dentro da ordem social global mais ampla, em particular os contextos históricos e políticos nos quais eles se originam, evoluem e funcionam (CHIMNI, 2004)

Por fim, o capítulo 4 analisa como a agenda do tráfico de pessoas tem sido desenvolvida por cada OI, mostrando quais as implicações geradas ao utilizar-se conceitos como migrante irregular, pessoa traficada e vítima, bem como quais as inerências contidas ao se enquadrar a temática pelo viés do combate ao crime ou da defesa dos direitos humanos. Além disso, o capítulo abarca como as OIs transformam as informações que obtém em conteúdo e conhecimento, gerando distintas visões acerca da temática do tráfico de pessoas nos países do Sul e do Norte global.

2 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM)

Os processos migratórios fazem parte da dinâmica que permeia as Relações Internacionais. Ao longo da história da humanidade, os seres humanos migram, seja por necessidade ou um desejo pela busca de melhores oportunidades de vida. Com o advento do processo de globalização, as fronteiras foram se tornando mais porosas e com isso a dinâmica migratória passou a ter maior relevância no cenário internacional, uma vez que os fluxos migratórios passaram a se expandir e com eles também foi intensificado o ‘medo ao estrangeiro’ – propulsionado também pela ‘guerra ao terror’ instaurada na virada do século XX, após os ataques de 11 de setembro. Esse processo caracterizado como um processo de ondas migratórias acabou instaurando em algumas populações um sentimento de medo e invasão, com o desenvolvimento de discursos xenófobos e de medo, uma vez que migrantes acabam sendo assimilados como aqueles que trazem o terror (BAUMAN, 2016).

A virada do século passa, então, a ser marcada por políticas restritivas de migração a fim de conter a entrada de migrantes nos países desenvolvidos, que veem nas políticas restritivas uma alternativa para alcançar a segurança nacional. Tais políticas, por outro lado, deixam um *gap* para que aliciadores ajam no recrutamento de migrantes com o fim de exploração, caracterizado pelo tráfico de pessoas. Nessa dicotomia, a Organização Internacional para Migrações (OIM) surge com um papel importante no manejo de políticas migratórias atuando em áreas de pouco interesse dos Estados, a fim de respeitar os direitos humanos dos migrantes e vítimas do tráfico de pessoas. Para isso, a organização utiliza-se de sua autonomia e autoridade, adquiridos ao longo dos anos, para criar novos significados e realidades sociais, bem como desenvolver políticas de assistência e amparo aos migrantes e vítimas do tráfico de pessoas.

De acordo com Faria (2015), a OIM representa a única organização internacional dedicada exclusivamente ao tema das migrações internacionais (FARIA, 2015). Sendo assim, faz-se necessário o estudo da organização para que se possa verificar sua importância no manejo da temática do tráfico de pessoas. Para isso, serão utilizados os preceitos de autonomia e autoridade de burocracias, desenvolvidos por Barnett e Finnemore. Em um primeiro momento, faz-se uma análise histórica do desenvolvimento da organização, uma vez que para Barnett e Finnemore (2004) “a compreensão de como as OIs funcionam exige análises históricas e interpretativas” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, tradução nossa). A segunda parte do capítulo é dividida em 3 partes, em que se analisa a autonomia e a

autoridade da organização para com a temática do tráfico de pessoas. Apresentam-se as principais categorizações de migrantes, com ênfase para os migrantes irregulares – aqui representados por pessoas traficadas; seguida de uma análise acerca da gestão da migração, desenvolvida pela OIM; e por fim apresenta-se a atuação da organização por meio de seu Programa de Retorno e Reintegração Voluntária e Assistida, em que se verifica como se desenvolve a política de retorno dos migrantes, em especial às vítimas do tráfico de pessoas.

2.1 HISTÓRICO E CORPO BUROCRÁTICO

Com o final da Segunda Guerra Mundial instaurou-se na Europa uma nova dinâmica migratória que passou a ser coordenada pelo Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento dos Migrantes da Europa (PICME). De status provisório e com foco em questões logísticas e de transporte de migrantes, o PICME – criado em 1951 pelos Estados Unidos e pela Bélgica - tinha seu trabalho voltado exclusivamente para a realocação de migrantes europeus e suas atividades eram baseadas em princípios primordialmente econômicos, sem que fosse dada muita ênfase às questões humanitárias (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2010; GEIGER; PÉCOUD, 2014; NEWLAND, 2010).

Tendo sido estabelecido concomitantemente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), tanto a OIM quanto o Acnur surgiram como sucessoras da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que até então tinha como objetivo auxiliar refugiados e deslocados advindos da Segunda Guerra Mundial (GEORGI, 2010, p. 50), afim de reorganizar o cenário instaurado após o fim da guerra.

Composto exclusivamente por Estados ocidentais - inicialmente por 16 Estados-membros - o PICME era formado apenas por Estados que apoiassem a ‘livre circulação’ de pessoas, dessa forma excluía-se a participação de Estados membros do bloco oriental que, até então, proibiam a emigração de seus cidadãos (GEORGI, 2010). Um ano após sua criação, em 1952, o PICME teve seu nome alterado para Comitê Intergovernamental para Migração Europeia (ICEM), passando a organizar a emigração da ‘superpopulação’ europeia advinda do final da Grande Guerra. Essa ‘superpopulação’ era formada por deslocados de guerra, ex-presidiários de campos de concentração alemães, trabalhadores desempregados, e mais tarde, refugiados advindos do bloco oriental (GEORGI, 2010, p. 50). Responsável por promover a transferência e a mobilidade organizada de migrantes, trabalhadores, refugiados, pessoas deslocadas e outros indivíduos que necessitavam de serviços especializados de migração

internacional e tendo o seu escopo de atuação ampliado para além das fronteiras europeias, o ICEM passou a ser reconhecido como Comitê Intergovernamental para Migração 30 anos mais tarde.

Durante esse período – de 1951 a 1980 – seu corpo burocrático “evoluiu de uma agência de logística com foco regional para uma organização global que trabalha com uma ampla gama de cenários de migração voluntária e forçada”(BRADLEY, 2017, tradução nossa). No ano de 1989 teve seu *status* alterado para uma organização permanente passando a ser conhecida como Organização Internacional para Migrações (OIM), estando comprometida com o princípio de que a migração humana e ordeira beneficia os migrantes e a sociedade (IOM, 2019). Com essa nova denominação, a OIM passou a ser responsável pela tarefa de coordenar “respostas e capacidades internacionais e nacionais para facilitar a gestão ordenada e humana da migração internacional, tomando esforços para que pudesse haver uma regularização da migração no mundo” (AHOUGA, 2017, p. 2, tradução nossa), responsabilidade essa que está presente até os dias de hoje. Nesse sentido, a OIM atua com seus parceiros na comunidade internacional para:

- a) auxiliar no atendimento dos crescentes desafios operacionais do gerenciamento de migração;
- b) compreender antecipadamente as questões de migração;
- c) incentivar o desenvolvimento social e econômico através da migração;
- d) defender a dignidade humana e o bem-estar dos migrantes.

Para isso, trabalha com 12 focos estratégicos, sendo eles 1) Fornecer serviços seguros com bom custo-benefício; 2) Respeitar os Direitos Humanos e o Direito Internacional; 3) Oferecer assessoramento especializado; 4) Contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos Estados; 5) Prestar auxílio para o enfrentamento da migração irregular; 6) Ser ponto de referência para informações sobre migração; 7) Promover o debate regional e global sobre migração; 8) Auxiliar Estados para com a integração dos migrantes; 9) Participar de respostas humanitárias pós-crise; 10) Realizar programas que facilitem o retorno voluntário de migrantes; 11) Assistir os Estados no desenvolvimento de programas de combate ao tráfico de pessoas; 12) Apoiar os Estados para com programas de migração circular (IOM, 2019).

O fim da Guerra Fria foi de grande importância para a OIM, uma vez que a queda do bloco oriental em 1991 extinguiu o bloqueio migratório que vigorava na Europa. Essa nova dinâmica que se instaurava na região “deu à OIM a oportunidade de fornecer aos Estados ocidentais estudos e estatísticas acerca das novas rotas de migração Leste-Oeste, bem como informações básicas sobre os processos de movimento descritos como ‘contrabando e

tráfico’” (GEORGI, 2010, p. 53, tradução nossa). Esses processos migratórios caracterizados pelo contrabando e tráfico de pessoas passaram a ser mais intensamente desenvolvidos pela OIM em meados dos anos de 1994 a OIM aprovou um plano de ação contra o tráfico de pessoas tendo como objetivo “reduzir o tráfico de migrantes e proteger os direitos dos migrantes envolvidos na prática com políticas voltadas para os direitos humanos” (OBOKATA, 2006, p. 108, tradução nossa), e diante disso estabeleceu-se também como uma organização relevante para com a temática do tráfico de pessoas.

A OIM estabeleceu-se como uma entidade fundamental no combate ao tráfico de seres humanos. Sua influência na paisagem do tráfico é tão grande que em certos países, como a Ucrânia e Gana, seria razoável argumentar que onde a OIM coloca seu foco é onde está o foco da abordagem do tráfico por todo o país (VIJEYARASA, 2015, tradução nossa).

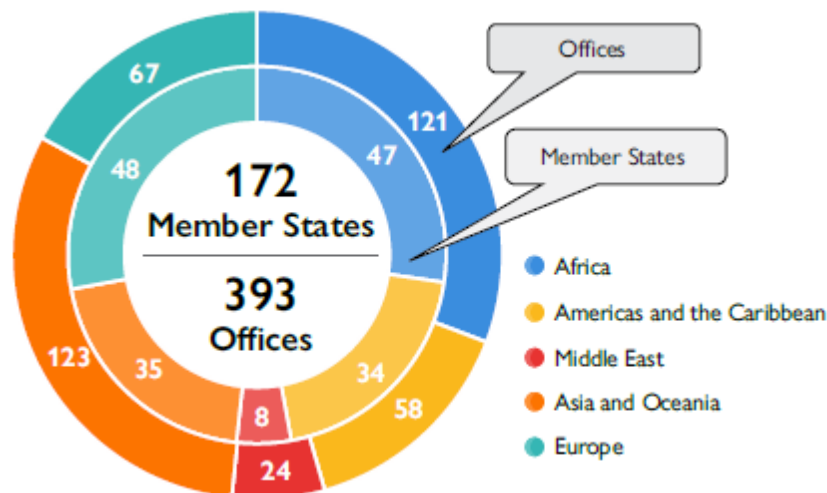
Os anos 2000 marcaram um *turning-point* no Sistema Internacional que foi de grande importância para a manutenção da OIM no sistema. O advento dos acontecimentos marcados pela chamada ‘guerra ao terror’ – que passou a intensificar a luta contra o tráfico e a migração ilegal – e o estabelecimento de instituições estatais em busca de controlar a migração ‘desenfreada’ nos países desenvolvidos propiciaram um campo de atuação para a OIM. A organização se viu como protagonista na divulgação de informações advindas de sua *expertise* e conhecimento técnico na temática migratória. O protagonismo da organização e a crescente preocupação com questões migratórias fez com que, em fevereiro de 2010 a OIM, passasse a contar não somente com Estados-membros, mas também com a participação de mais de 77 OIs e Organizações Não-Governamentais (ONGs) em seu quadro de membros observadores. Essa reconfiguração tinha como objetivo unir mais esforços para que questões de migração pudessem ocupar cada vez mais a agenda internacional dos Estados (GEORGI, 2010, p. 58).

Mais recentemente, no ano de 2016, devido à sua *expertise* e atuação com migrantes de todo o mundo, a OIM passou a ser reconhecida como Agência de Migrações da ONU, uma organização relacionada à Organização das Nações Unidas, mas que continuará trabalhando de forma independente e autônoma à ONU. Essa aproximação entre a OIM e a ONU surgiu com o intuito de se maximizar os benefícios da migração e minimizar seus efeitos negativos (AHOUGA, 2017, p. 4). Além disso, tal aproximação pode ser “percebida como indicativo da sociedade internacional na busca de aumentar a cooperação internacional, de modo a construir procedimentos comuns para o tratamento do tema de mobilidade humana internacional” (SCHMITZ; KLEMING, 2017, p. 223, tradução nossa) mostrando que a reconfiguração

adotada em 2010 – com a integração de ONGs e outras OIs – mostrou-se eficaz. Além disso, esse é um marco importante para a organização que há mais de 65 anos vem trabalhando com o reassentamento de migrantes. Esse reconhecimento faz com que a OIM passe a ter uma voz mais ativa perante as decisões da ONU relacionadas à temática migratória, bem como reforça o seu papel como uma burocracia que possui conhecimento técnico e *expertise* na promoção de políticas e informações relacionadas à temática migratória.

O corpo burocrático da OIM foi evoluindo de acordo com a ampliação de sua atuação, deixando de ser uma organização específica para a região europeia e expandindo-se para as mais diversas regiões do mundo. Diante disso, inicialmente com 16 Estados-membros, passou a ter 67 Estados-membros já no ano de 1998, e atualmente conta com 172 Estados-membros além de 8 membros observadores². Seu corpo burocrático é composto por cerca de 11 mil funcionários, sendo desses 5.818 homens e 5.160 mulheres, estando 10.670 (97 por cento) em campo. Além de seu escritório sede, em Genebra, a organização possui outros 393 escritórios³ e 412 locais de campo espalhados em diversas regiões do mundo (IOM, 2017).

Figura 1 - Escritórios e Estados-membros da OIM por região



Fonte: IOM Snapshot, 2018

² São membros observadores da OIM: Bahrein, Butão, Indonésia, Kuwait, Catar, Rússia, São Marino, Arábia Saudita (IOM, 2018a).

³ Os 434 escritórios são divididos da seguinte forma: 412 escritórios de campo; 9 escritórios regionais (Senegal, Quênia, Egito, África do Sul, Costa Rica, Argentina, Tailândia, Bélgica e Áustria); 2 centros administrativos (Panamá e Manila); 2 escritórios especiais (Estados Unidos da América e Etiópia); 9 representações de países com mobilização de recurso e funções de coordenação (Alemanha, Finlândia, Japão, Estados Unidos da América, Cazaquistão, Tailândia, Austrália, Guiana e Itália) (IOM, 2018b).

A Diretoria Geral da organização é composta por um diretor geral – posição que majoritariamente foi ocupada por funcionários do serviço diplomático do Departamento de Estado dos EUA (GEORGI, 2010, p. 48) – e é eleita pelo conselho da OIM em que cada Estado-membro possui um voto.

Tabela 1 - Diretores Gerais OIM

Mandato	Diretor	Nacionalidade/Função
1952 a 1954	Hugh Gibson	Diplomata Norte Americano
1955 a 1958	Harold Tittman	Norte Americano
1958 a 1961	Marcus Daly	Embaixador Norte Americano
1961 a 1969	Bastiaan W. Haveman	Holandês
1969 a 1979	John F. Thomas	Norte Americano
1979 a 1988	James L. Carlin	Norte Americano
1988 a 1998	James N. Pucell, Jr.	Norte Americano
1998 a 2008	Brunson McKinley	Diplomata Norte Americano
2008 a 2018	William Lacy Swing	Diplomata Norte Americano
2018 a Atual	Antonio Manuel de C. F. Vitorino	Advogado e Político Português

Fonte: Directors General OIM (2019).

A análise da Tabela 1 nos permite verificar a predominância de diretores gerais norte-americanos, bem como a falta de representatividade feminina em um posto de direção. Essa predominância de diretores gerais norte-americanos pode estar relacionada com as raízes históricas da organização, tendo em vista que foi criada pelos Estados Unidos, bem como pode estar relacionada com a certa dependência financeira que a organização tem em relação aos seus membros.

Atualmente a OIM tem suas atividades dispostas em cinco frentes, a que se citam: transferência organizada de migrantes e refugiados; fornecimento de capacitação aos Estados e seus funcionários no manejo do controle migratório; implementação de programas de retorno assistido e voluntário; e realização de fóruns de debate entre os Estados em buscas de se promover a cooperação no tema migratório. Nesse sentido, destaca-se da Constituição da Organização Internacional para Migrações os seguintes propósitos:

A. tomar providências para a transferência organizada de migrantes, para quem as instalações existentes são inadequadas ou que, de outra forma, não seriam capazes de se deslocar sem assistência especial, para países que oferecem oportunidades para a migração ordenada;

- B. preocupar-se com a transferência organizada de refugiados, pessoas deslocadas e outras pessoas que necessitem de serviços de migração internacional para os quais possam ser tomadas providências entre a Organização e os Estados interessados, inclusive os Estados comprometidos a recebê-los;
- C. fornecer, a pedido e de acordo com os Estados interessados, serviços de migração tais como recrutamento, seleção, processamento, treinamento de idiomas, atividades de orientação, exames médicos, colocação, atividades que facilitem recepção e integração, serviços de consultoria sobre questões de migração, e outras formas de assistência, de acordo com os objetivos da Organização;
- D. prestar serviços semelhantes, conforme solicitado pelos Estados, ou em cooperação com outras organizações internacionais interessadas, para a migração voluntária de retorno, incluindo o repatriamento voluntário;
- E. proporcionar um fórum aos Estados, bem como a organizações internacionais e outras, para o intercâmbio de opiniões e experiências e a promoção da cooperação e coordenação de esforços em questões de migração internacional, incluindo estudos sobre essas questões, a fim de desenvolver soluções práticas. (OIM, 1951, p. 11, tradução nossa).

A OIM, desde 1951, tem seu trabalho voltado a questões relativas à temática migratória, sendo assim, beneficia-se da extensa definição do termo “migrantes” e acaba atuando nas mais diversas frentes relacionadas ao tema, em que se destacam: mobilidade, migração legal, migração e desenvolvimento, luta contra migração irregular, gestão de fronteiras, e tráfico de seres humanos (POTAUX, 2011). Para atuar nessas diversas frentes, a OIM tem trabalhado em conjunto com outras organizações internacionais, com ONGs, atores estatais, bem como com a sociedade civil. Essa cooperação facilita o manejo das atividades de promoção e proteção das atividades migratórias e faz com que as políticas migratórias não sejam desenvolvidas unilateralmente.

A OIM é reconhecida internacionalmente por seu conhecimento técnico no manejo das questões migratórias, e com base nesse reconhecimento os Estados acabam solicitando auxílio à organização para realizar serviços relacionados à temática migratória, em que se englobam também questões relativas ao tráfico de pessoas, tendo em vista que muitas vezes se veem incapazes de realizá-los de forma autônoma (ASHUTOSH; MOUNTZ, 2011). A busca de auxílio junto à organização por parte de seus Estados-membros, vai ao encontro dos preceitos do Protocolo de Palermo que, em diversos artigos, prevê que seus Estados signatários busquem, sempre que possível, o trabalho em conjunto com organizações para que se alcance o êxito nas políticas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Diante disso, é possível afirmar que a OIM se utiliza de seu conhecimento e expertise para sustentar sua autoridade no campo da governança de migração (KORNEEV, 2017).

Conhecida como um centro de referência para discussões e debates políticos sobre migração, a OIM incita Estados e outros atores a pensar e agir de maneiras semelhantes, fazendo com que se obtenha certo grau de governança migratória (PÉCOUD, 2017). Para tal,

utiliza-se da disseminação de informações acerca de temas migratórios concomitantemente com outros assuntos, quais sejam: desenvolvimento, direitos humanos, saúde e segurança. Além disso, por vezes acaba disseminando práticas desenvolvidas em seus Estados-membros, que obtiveram êxito, para que os demais membros as tomem como um exemplo a ser seguido.

De acordo com Barnett e Finnemore (2004), Organizações Internacionais são burocracias que possuem capacidade, autoridade e autonomia para disseminar significados, criar realidades acerca do mundo, construir novas categorias de atores e disseminar novas agendas. Não obstante, OIs devem “contribuir para o reconhecimento político de ‘bens comuns’, ajudar os governos a identificar metas políticas coletivas e acordar prioridades, e apoiar o desenvolvimento de regras e instrumentos de política para ajudar a implementar acordos internacionais” (NAY, 2012, p. 57, tradução nossa). As Organizações Internacionais têm desempenhado papel central na promoção e na difusão de agendas fundamentais para o estudo das Relações Internacionais. São criadas por Estados e investidas de considerável autonomia, uma vez que são encarregadas de tarefas que os próprios Estados não podem realizar e sobre as quais eles têm conhecimento limitado (BARNETT; FINNEMORE, 2004). As OIs possuem riqueza documental, informacional e material e por meio da expertise de sua comunidade epistêmica orientam ações dos Estados parte, bem como criam a realidade social. OIs tem o poder de transformar informação em conhecimento. Diante disso, pode-se afirmar que a OIM é uma burocracia que vem disseminando informações e criando significados acerca da dinâmica migratória, devido a sua expertise adquirida ao longo dos seus 67 anos de trabalho no campo das migrações.

O orçamento da OIM advém do financiamento de seus Estados-membros, que é de caráter mandatório, uma vez que somente assim possuem poder de voto nas assembleias da organização. Cabe ao diretor-geral enviar ao Conselho um orçamento anual que cubra os requisitos administrativos e operacionais e os recursos previstos da OI. Diante desses dados o Conselho se reúne e estabelece os regulamentos financeiros, ou seja, qual o valor que será despendido por cada Estado (IOM, 1951). Na tabela 2 (abaixo) verificamos que 16 Estados são responsáveis por 80 por cento das arrecadações – dados para o ano de 2019.

Tabela 2 - Financiamento dos Estados-Membros (em franco suíço)

Estado-membro	Taxa de Contribuição (%)	Contribuição
Estados Unidos da América	23.6869	12.370.927
Japão	10.4222	5.443.189
China	8.5287	4.454.273
Alemanha	6.8792	3.592.791
França	5.2318	2.732.406
Reino Unido	4.8054	2.509.710
Brasil	4.1163	2.149.814
Canadá	3.1451	1.642.586
Espanha	2.6304	1.373.775
Austrália	2.5163	1.314.184
Coreia do Sul	2.1954	1.146.588
Países Baixos	1.5957	833.384
México	1.5451	806.957
Suíça	1.2275	641.084
Turquia	1.0961	572.458
Suécia	1.0293	537.571
Total	80.6514	42.121.697
Total Geral	100	52.229.662

Fonte: Elaborado com base no documento "Programme and Budget for 2019" - OIM

Os dados acima expostos faz com que a autonomia da OIM seja questionada por alguns autores como Geiger (2014), Pécoud (2017), Ahouga (2017) e Korneev (2017), para eles, o fato de grande parte do orçamento da OI advir da forma de financiamento reservado aos Estados-membros evidencia a incapacidade da organização em mostrar agência e obter certo grau de independência em relação ao seu círculo eleitoral (AHOUGA, 2017; GEIGER; PÉCOUD, 2014; KORNEEV, 2017; PÉCOUD, 2017). No entanto, ao verificarmos a composição do *staff* da organização, pode-se inferir que este não é primordialmente composto por cidadãos nacionais dos principais doadores.

Tabela 3 - Número de funcionários por nacionalidade

Estado-membro	Número de Funcionários
Bangladesh	232
Colômbia	347
Etiópia	280
Grécia	277
Jordânia	359
Quênia	389
Myanmar	318
Nepal	250
Filipinas	480
Sudão do Sul	424
Tailândia	205
Turquia	232

Fonte: Elaborada com base no "Annual Report for 2017" - OIM

De acordo com Georgi (2010) “Esse modelo de financiamento leva à forte dependência da IOM em relação a seus principais doadores: principalmente governos ocidentais de países industrializados, que determinam em grande parte as atividades que serão realizadas” (GEORGI, 2010, p. 63, tradução nossa). No entanto, para Cortell e Petterson (2006), “pesquisas acerca do design racional das OIs enfatizam que staff independentes determinam a extensão pela qual a OI é capaz de desenvolver suas preferências distintamente de seus estados membros” (CORTELL; PETERSON, 2006, tradução nossa). Sendo assim, pode-se afirmar que a OIM é uma organização que possui um grau de autonomia de seus Estados. Ainda assim, sua autonomia advém de sua expertise e suas habilidades burocráticas, tendo em vista que acaba propondo novos projetos, e por vezes influenciando Estados a tomarem certas decisões. É, portanto, inegável que a influência da OIM tem sido mais frequente junto aos Estados considerados mais fracos, bem como localizados no sul-global, influência essa que é feita com base na persuasão, sem que se desrespeite a soberania dos Estados. Outrossim, o trabalho da OIM esforça-se para moldar a maneira como o controle de fronteira é conduzido nos mais diversos países (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2010).

O histórico da OIM apresentado nos mostra que durante seus 67 anos de atuação a organização passou por diversas mudanças, sejam elas administrativas ou conceituais, o que permaneceu durante o curso de sua história foi a atuação voltada para o desenvolvimento de políticas no campo migratório. Essa continuidade faz com que hoje a OIM seja reconhecida

como uma das maiores organizações responsáveis pela gestão da migração, utilizando-se de seu conhecimento técnico e expertise adquiridos para inserir a temática migratória na agenda internacional, fazendo, por vezes, políticas que deveriam ser realizadas pelos Estados no manejo da migração.

2.2 MIGRAÇÃO E TRÁFICO DE PESSOAS

A breve contextualização histórica da OIM mostrou que inicialmente o trabalho da organização tinha como objetivo ordenar a migração advinda, especificamente, dos países europeus e com o passar dos anos sua atuação foi se alastrando para as mais diversas regiões. Ao adquirir conhecimento técnico acerca dos movimentos migratórios, a organização passou a observar que, dentro do escopo dos movimentos migratórios, manifestavam-se também questões relativas ao contrabando de migrantes e ao tráfico de pessoas, que se distinguem dos movimentos migratórios regulares, bem como das questões de refúgio. Diante disso, no ano de 1994, a organização passou a focar esforços não apenas em questões relativas à migração regular, mas também em questões relativas à migração irregular, ou seja, ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes. No ano de 2000, juntamente com o advento do Protocolo de Palermo, a OIM se tornou uma organização responsável também no manejo do tráfico de pessoas.

A OIM conceitua migração como:

O movimento de uma pessoa ou grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado. É um movimento populacional, abrangendo qualquer tipo de movimento de pessoas, seja qual for o seu tamanho, composição e causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes económicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo o reagrupamento familiar. (IOM, 2011a, p. 62–63, tradução nossa)

Assim, tem-se que a migração consiste no movimento de pessoas de determinado local para outro, seja ele assistido ou independente, internacional ou dentro de um mesmo Estado. Seu fim pode ser tanto para turismo quanto para uma mudança fixa, independentemente o meio de transporte a ser usado, seja ele por terra, ar ou mar (NAPIER-MOORE, 2010). Logo, toda pessoa que realiza um movimento migratório passa a ter *status* de migrante. Tendo em vista que ainda não existe um consenso universal sobre a conceituação do termo migrante, a OIM refere-se aos migrantes como sendo

Qualquer pessoa que esteja se movendo ou tenha se movido através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado fora de seu local habitual de residência, independentemente de (1) o status legal da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do movimento; ou (4) qual a duração da estadia (IOM, 2011a, tradução nossa).

Por outro lado, tem-se como tráfico de pessoas – conforme disposto no Protocolo de Palermo – toda aquela pessoa que é recrutada, coagida, enganada ou forçada a migrar, seja dentro de seu país ou internacionalmente, com o propósito final de exploração. Além disso, o Protocolo de Palermo ainda define que o tráfico de pessoas deve ter um ato, um meio, e um objetivo. A definição de tráfico de pessoas utilizada pela OIM é a mesma constante no Protocolo de Palermo, cujos 117 Estados são signatários. A temática do tráfico de pessoas, deve, portanto, ser analisada separadamente da temática do contrabando de migrantes. Essa diferenciação de conceituação é de extrema importância para que as vítimas do tráfico de pessoas recebam acesso devido à assistência e auxílio. Sendo assim, tem-se como pessoa contrabandeada, por sua vez, - segundo o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar - aquela que migra voluntariamente sem *status* legal para outro país com o auxílio de terceiros, o qual recebe pagamento pelos serviços prestados.

De acordo com Barnett e Finnemore (2004), burocracias tem o poder de mover pessoas entre categorias sociais, bem como de inventar e aplicar novas categorias. Diante disso, a capacidade de classificar objetos, de mudar sua própria definição e identidade, é uma das maiores fontes de poder das burocracias (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Uma vez que trabalha com a temática migratória, a organização identificou como necessária a categorização de migrantes de acordo com as particularidades de cada migração, para que cada grupo fosse atendido de acordo com suas necessidades específicas. A tabela abaixo nos mostra as principais características de um migrante, e quais as particularidades de cada grupo. As colunas marcadas com a palavra ‘SIM’ são pressupostos necessários para que o grupo de migrantes seja caracterizado como tráfico, contrabando, refúgio, ou migrante regular.

Tabela 4 - Diferenças e Sobreposições de Definição

	Terceira pessoa envolvida	Mudança de País	Sem status legal	Exploração no final	Mover-se por algum tipo de força
Migrante	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
Refugiado	Possível	SIM	Possível	Possível	SIM
Pessoa Contrabandeada	SIM	SIM	SIM	Possível	Possível
Pessoa Traficada	SIM	Possível	Possível	SIM	SIM
Migrante não documentado	Possível	Possível	SIM	Possível	Possível

Fonte: Global Alliance Against Trafficking in Women, 2010 p.5

A tabela 4, além de simplificar os atos que são necessários para que haja uma distinção entre os grupos migratórios, evidencia que tal categorização é de extrema importância para que todos os grupos sejam devidamente reconhecidos. Muitas vezes, a falta de uma definição clara acerca do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes, constitui uma barreira na identificação das vítimas, bem como na aplicação de leis específicas, conforme especificado por Mann (2018).

A incapacidade permanente de distinguir o crime do tráfico de pessoas do contrabando de migrantes, acompanhada da fraca identificação de vítimas do tráfico e a falha em reconhecê-las como possíveis vítimas de sérias violações de direitos humanos ao invés de caracterizá-los como criminosos, caracteriza a situação vivenciada em diversos Estados (MANN, 2018, p. 183, tradução nossa).

A tabela 4 também nos mostra que pessoas traficadas, contrabandeadas, refugiadas e não documentadas fazem parte de um arcabouço maior que é a migração, e devem ser reconhecidos como migrantes. Diante disso, evidencia-se que o tráfico de pessoas não pode ser entendido isoladamente do tópico mais amplo da migração, uma vez que o tráfico explora políticas migratórias restritivas e o desejo, ou até mesmo a necessidade, dos humanos de viajar em busca de melhores condições de vida (CAMERON; NEWMAN, 2008; DINAN, 2008). O debate acerca do tráfico de pessoas, suas dinâmicas e políticas a serem implementadas deve ser estudado juntamente com a temática migratória, pois a migração consiste em um elemento do tráfico de pessoas, juntamente com a coerção e a exploração. De acordo com Dragiewicz (2015) “a dinâmica do tráfico de pessoas é melhor explicada pela teoria da migração, que utiliza uma perspectiva econômica para analisar o fluxo de migração humana em termos de fatores de demanda” (DRAGIEWICZ, 2015, tradução nossa).

Deve-se portando buscar, sempre que possível, correlacionar os temas relativos à migração, ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, tendo em vista que fazem parte de um mesmo arcabouço. De acordo com a OIM (2008) “nenhuma discussão sobre o lugar da migração de trabalhadores em uma economia global em evolução é completa sem refletir sobre o fenômeno do tráfico de pessoas, e esse não pode ser separado do processo de globalização e do movimento em direção a uma economia mais global e justa” (IOM, 2008, p. 204 tradução nossa). Por outro lado, estudos e políticas voltados, especificamente para cada grupo migratório são de extrema importância, tendo em vista que cada grupo possui as suas peculiaridades e deve ser atendido de acordo com elas. Os grupos migratórios apresentados até aqui são também analisados com base em duas perspectivas distintas, em que se tem de um lado os migrantes regulares, aqueles que migram por meio de métodos tradicionais e de acordo com a legislação específica de cada Estado, e por outro lado tem-se o grupo de migrantes irregulares, composto pelas vítimas do tráfico e do contrabando de migrantes.

A migração irregular é caracterizada, segundo a OIM, pelo movimento de pessoas que ocorre fora dos meios legais desenvolvidos em cada Estado:

Movimento que ocorre fora das normas reguladoras dos países de envio, trânsito e destino. Não existe uma definição clara ou universalmente aceita de migração irregular. Do ponto de vista dos países de destino, é a entrada, permanência ou trabalho em um país sem a necessária autorização ou documentos exigidos pelos regulamentos de imigração. Do ponto de vista do país remetente, a irregularidade é, por exemplo, vista nos casos em que uma pessoa atravessa uma fronteira internacional sem um passaporte ou documento de viagem ou não cumpre os requisitos administrativos para deixar o país. Há, no entanto, uma tendência a restringir o uso do termo “migração ilegal” a casos de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas. (IOM, 2011a, p. 54, tradução nossa)

Com base no conceito de migração irregular, tem-se que o tráfico de pessoas deve ser entendido como um movimento de migração irregular, tendo em vista que mesmo que a irregularidade seja fruto de uma escolha ou decisão deliberada para alguns migrantes, a maioria se encontra em uma situação irregular devido a obstáculos administrativos, como por exemplo o fechamento de fronteiras, ou por falta de informação acerca dos processos regulares de migração. Muitas vezes esses migrantes são enquadrados como migrantes ilegais, o que acaba sendo prejudicial para as vítimas tendo em vista que, ao serem enquadrados e classificados como migrantes ilegais, muitas vezes as vítimas acabam sendo tratadas como criminosos ao invés de serem assistidas como vítimas, sofrendo por vezes o processo de deportação sem que recebam o auxílio e assistência devidos, o que os torna ainda mais vulneráveis. De acordo com Kempadoo (2005) “as vítimas do tráfico de pessoas, quando

‘resgatadas’, são em geral devolvidas aos países de origem como migrantes sem documentos, e têm de enfrentar a vergonha e a humilhação que acompanha tal categorização e o status de deportados” (KEMPADOO, 2005).

A OIM, ao trabalhar com o tráfico de pessoas, desenvolve tanto políticas específicas para esse nicho de migrantes, quanto, por vezes, os insere no grande arcabouço de migrantes. Inserir-los no grande arcabouço de migrantes faz com que as vítimas do tráfico de pessoas passem a se reconhecerem também como migrantes, reconhecimento esse que é de extrema importância para o empoderamento dessas vítimas, conforme abordado no capítulo 4.

2.3 GESTÃO DA MIGRAÇÃO

A temática migratória tem se caracterizado por grandes ‘ondas’ de migração nos últimos anos, seja por crises econômicas, guerras civis ou deslocamentos forçados, tal dinâmica, por outro lado, não vem sendo acompanhada pelo desenvolvimento de estruturas de governança adequadas para agir em prol da proteção desses migrantes. Se, por um lado, a temática do tráfico de pessoas deve ser entendida no grande arcabouço da temática migratória, a temática migratória, por sua vez, é analisada e entendida por duas visões distintas, em que se tem por um lado um viés de securitização da migração, baseado na soberania estatal, e por outro, aparatos que estudam a temática sob perspectiva dos direitos humanos, em que se tem que todos os cidadãos, sejam eles nacionais ou não, devam ser tratados da mesma maneira, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A análise da temática migratória sob viés da soberania estatal é desenvolvida desde os primeiros movimentos migratórios. De acordo com essa perspectiva, é soberana a prerrogativa de cada Estado determinar quem entra e quem permanece em seu território, com que finalidade e sob que condições. Como já mencionado, desde o início dos anos 1970, a migração tem sido vista, pelos Estados, como um problema muitas vezes associado à ilegalidade. Com o receio dos influxos descontrolados advindos da antiga União Soviética, bem como com os anseios de terrorismo global pós 11 de setembro muitos Estados de destino – em sua maioria compostos por Estados desenvolvidos - passaram a implementar políticas cada vez mais restritivas de migração - muitas vezes em nome do combate ao tráfico de pessoas - com o objetivo de tentar limitar e controlar os fluxos de entrada de migrantes

caracterizados como ‘não desejados’. (KALM, 2010, p. 21–22 *apud* TAYLOR 1998; SIQUEIRA, 2013, p. 31).

Os Estados – que muitas vezes identificam migrantes como sendo um perigo para a integridade do Estado – ao trabalharem no manejo da temática migratória, têm criado regulamentos rígidos no que tange a entrada desses migrantes em seus Estados. Tais políticas restritivas acabam forçando os migrantes a usarem canais irregulares de migração com mais frequência, fazendo assim com que, possivelmente, aumentem os casos de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, tendo em vista que os mesmos não deixam de migrar por existirem políticas restritivas de migração. O processo de globalização, juntamente com o crescimento econômico fizeram com que as fronteiras se tornassem cada vez mais porosas e de fácil acesso às pessoas, porém esse crescimento econômico não foi acompanhado pela evolução de canais de migração seguros⁴ e humanos. É nesse *gap* entre a crescente necessidade de mão-de-obra e serviços, e as políticas migratórias restritivas – que dificultam a entrada de migrantes - que os aliciadores encontram na vulnerabilidade dos migrantes uma oportunidade de intervirem e obterem lucros (CAMERON; NEWMAN, 2008, p. 71; IOM, 2008, p. 204–205).

Diante do exposto, tem-se que se o desenvolvimento de políticas restritivas de migração tende a oferecer mais proteção aos Estados, por um lado, por outro deixa subnotificado e sob nenhuma proteção, indivíduos que acabam tendo que optar por métodos irregulares de migração para conseguir buscar melhores condições de vida. De acordo com Mann (2018) as medidas de segurança mais rígidas utilizadas pelos Estados para conter a entrada em ‘massa’ de migrantes tem sido amplamente criticadas por sua falta de proteção aos direitos humanos básicos dos migrantes (MANN, 2018, p. 109). É nesse contexto, de violação de direitos humanos e subnotificação de pessoas migrantes que surge a gestão da migração, política que muitas vezes acaba sendo tomada para indicar uma abordagem mais branda, liberal e construtiva da migração (KALM, 2010, p. 21–22 *apud* TAYLOR, 1998). Além disso, a gestão da migração acaba sendo muitas vezes utilizada pelos Estados, que de certa

⁴ Entende-se como canais de migração segura aquela em que a) as pessoas são capazes de ter um relacionamento de poder mais igualitário com outras que encontram ao longo do caminho, para que possam negociar bons termos com agentes de migração e empreendedores; b) as pessoas têm conhecimento que pode ser necessário acerca do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes, e que talvez esse conhecimento possa ser necessário para se proteger de abusos de migração e no trabalho. A migração segura baseia-se no reconhecimento de que a migração é uma característica crescente na economia global e com isso, civis devem receber informações sobre seus direitos, ou falta de direitos, para que possam fazer uma escolha informada acerca de sua migração (NAPIER-MOORE, 2010, p. 26, tradução nossa).

forma abdicam de sua soberania estatal, pois esses desejam evitar as obrigações impostas pelo direito internacional (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 13).

Se por um lado os Estados se utilizam da soberania estatal para desenvolver políticas repressivas de migração, por outro, OIs e ONGs estão desenvolvendo cada vez mais suas visões sobre como os movimentos transfronteiriços de pessoas devem ser gerenciados, assim acabaram se tornando atores importantes na implementação de políticas de migração mais humanas. Tendo em vista que a temática migratória deve ser entendida não apenas sob viés da soberania estatal, mas também sob a perspectiva dos direitos humanos, em que, pessoas são consideradas livres para circular e se deslocar, o papel de organizações internacionais, bem como de ONGs, tem evoluído significativamente na gestão de migração. Tais organizações buscam consolidar o seu *know-how* na assistência a migrantes vulneráveis ou vítimas – reais ou potenciais - do tráfico.

De acordo com Roldan (2016) as ONGs e as OIs desempenham um papel de extrema importância e de liderança no manejo e no desenvolvimento de políticas migratórias, uma vez que “é improvável que os Estados que passam por conflitos internos, guerras civis ou outras condições difíceis estejam em posição de implementar medidas necessárias para prevenir, processar e proteger seus cidadãos contra o tráfico de pessoas” (ROLDAN, 2016, p. 11, tradução nossa). Não se pode, portanto, tirar dos Estados a responsabilidade de implementar medidas de proteção eficaz aos migrantes, e colocar tal trabalho sob responsabilidade única das organizações internacionais. Nesse sentido, a gestão da migração, desenvolvida tanto pela OIM quanto por algumas ONGs, surge como uma forma alternativa de se trabalhar com a dinâmica migratória, - sob perspectiva dos direitos dos migrantes -, bem como com uma análise mais abrangente acerca da dinâmica.

A gestão da migração pode ser caracterizada por três dinâmicas distintas. Por vezes é utilizada pelos atores do Sistema Internacional para conceituar e justificar suas intervenções no campo da temática migratória. Por vezes refere-se a uma série de práticas utilizadas para promover as políticas de migração, como, por exemplo, os esforços de combate ao tráfico de pessoas. E finalmente pode ser composta por um conjunto de discursos e de novas narrativas sobre o que é a migração e como ela deve ser abordada (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 1–2). A OIM utiliza-se dessas três dinâmicas ao executar sua gestão da migração, e por meio dessa gestão sua autonomia e autoridade na temática migratória são sustentados. Ao analisarmos essas três dinâmicas, conclui-se que elas estão intrinsicamente ligadas aos pressupostos desenvolvidos por Barnett e Finnemore (2004) ao definirem Organizações Internacionais

como burocracias autônomas e influentes no Sistema Internacional. É por meio da gestão da migração que a OIM pode desempenhar um papel influente na definição das decisões dos governos, seja ele produzindo conhecimento e análises considerados relevantes para um melhor gerenciamento de migração, ou fornecendo perícia técnica ou científica aos Estados (GEIGER; PÉCOUD, 2010, p. 5).

A OIM reconhece que a migração contemporânea é um processo complexo e que demanda de esforços cooperativos para que sejam desenvolvidas políticas voltadas ao manejo e à assistência de migrantes, de forma que seus direitos sejam reconhecidos e promovidos. Diante disso, a organização tem focado seus esforços no gerenciamento da migração levando em conta a relação entre migração e questões políticas, sociais e econômicas contemporâneas para que sejam maximizados os benefícios e a contribuição dos migrantes para a sociedade (IOM, 2011b, p. 22). Diante disso, as atividades desenvolvidas pela OIM incluem:

- a) a facilitação da migração;
- b) o combate a movimentos irregulares como o tráfico de pessoas;
- c) a gestão eficaz das fronteiras;
- d) a reinstalação e a integração dos migrantes nas sociedades de acolhimento, juntamente com o regresso voluntário;
- e) a prestação de serviços destinados à saúde; e
- f) a elaboração de programas destinados a reforçar o potencial de desenvolvimento da migração (IOM, 2011b, p. 100).

Com o desenvolvimento dessas atividades, a organização busca atingir quatro objetivos principais, quais sejam:

- a) maximizar o potencial de crescimento econômico da migração;
- b) facilitar e assistir a migração legal de turistas e migrantes legais;
- c) combater a imigração irregular e indesejada;
- d) manter os movimentos de migração forçada sob controle e ajudar os refugiados e as pessoas deslocadas (IOM, 2009 *apud* GEORGI, 2010)⁵.

⁵ IOM. Migration Management Services. 2009.

A gestão da migração, se bem desenvolvida, pode trazer inúmeros benefícios não somente aos migrantes, mas também aos Estados, uma vez que, ao desenvolver-se uma migração mais segura e informada aos migrantes, a tendência é que esses utilizem-se de meios de migração regulares para buscar melhores condições de vida. Nesse sentido, observa-se que a migração bem gerenciada e desenvolvida, de forma a respeitar concomitantemente os direitos humanos e a soberania estatal, tende a beneficiar todos os atores envolvidos na temática.

Afim de analisar os aspectos relacionados à gestão da migração, desenvolvida pela OIM, o presente trabalho irá analisar o Programa de Retorno e Reintegração Voluntário e Assistido que é desenvolvido com base nas três dinâmicas que compõe a gestão da migração citados anteriormente, bem como desenvolvido em cooperação entre OIM, ONGs e Estados.

2.4 PROGRAMA DE RETORNO E REINTEGRAÇÃO VOLUNTÁRIA E ASSISTIDA (AVRR)

O Programa de Retorno e Reintegração Voluntária e Assistida (AVRR) é um dos serviços de gerenciamento de migração desenvolvido pela OIM e oferecido tanto para os migrantes quanto para os Estados, que veem no programa uma oportunidade de desenvolver políticas voltadas aos migrantes. O programa foi implementado inicialmente na Alemanha no ano de 1970 – antes mesmo da temática do tráfico de pessoas estar presente na agenda da OIM - e desde então vem aumentando seu escopo para diversos países (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2010). Implementado pela OIM juntamente com os Estados, ONGs e parcerias privadas, o programa visa o regresso e a reintegração ordenados, humanos e rentáveis de migrantes requerentes de asilo e outros migrantes que não tiveram êxito e desejam voltar voluntariamente ao seu país de origem, com o fim de proporcionar aos migrantes vulneráveis uma reinserção digna e sustentável desses na sociedade (IOM, 2011c, p. 24; POTAUX, 2011). É importante salientar que o programa não é desenvolvido única e exclusivamente para pessoas traficadas, mas envolve também potenciais vítimas de tráfico, crianças migrantes desacompanhadas, vítimas de violência doméstica, crianças de rua e sem teto, crianças sem cuidado parental, trabalhadores migrantes e migrantes abandonados. Diante disso, tem-se no retorno por meio do AVRR uma alternativa humana e segura à deportação, tendo em vista que os migrantes passam a estar envolvidos no processo de decisão.

O AVRR divide-se em três categorias de potenciais retornados, a que se citam: 1) os migrantes ilegais - que não solicitaram regularização ou asilo; 2) os migrantes que solicitaram o asilo e o tiveram recusado; e 3) os migrantes cujo *status* é de natureza temporária, com base no fato de estarem aguardando os resultados de sua apelação, ou terem recebido um *status* humanitário ou permissão de residência como refugiado ou vítima de tráfico de pessoas (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2010). O programa tem como finalidade transferir os solicitantes ao seu país de origem e é feito com oferta de incentivos financeiros, assistência durante todo o percurso, e apoio nos países de destino final.

Com o objetivo principal de garantir um retorno viável e seguro às vítimas do tráfico de pessoas, buscando respeitar os pressupostos definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o AVRR inclui assistência nos três momentos distintos que compõem o retorno: assistência pré-embarque, durante o processo de análise do retorno e acompanhamento de sua reinserção na sociedade após chegada de volta ao país de origem. Durante os três momentos de assistência são realizadas avaliações contínuas de riscos para que o retorno seja o mais humano e digno para os migrantes (IOM, 2004). As atividades desempenhadas no momento pré-embarque consistem em encontros de aconselhamento com as vítimas para que elas possuam o máximo de informações necessárias acerca de seu retorno e suas implicações, para que possam assim tomar a decisão de retorno ou não. Ao manifestar o desejo de retornar ao seu país de origem são realizadas avaliações de risco, que podem resultar na elaboração de um plano de mitigação de riscos, realizado pela OIM em conjunto com outras organizações, para que o retorno seja o mais seguro e benéfico para a vítima. Além disso, são ofertados serviços de tradução, bem como confecção de novos documentos, tendo em vista que as vítimas de tráfico de pessoas, em sua maioria, têm seus documentos confiscados, pelos aliciadores, logo nos primeiros dias de sua chegada ao destino.

Por fim, a assistência à reintegração com acompanhamento após a chegada em seu destino, consiste em oferta de subsistência financeira, aconselhamento em abrigos especializados, e até mesmo apoio de microempresas nos primeiros meses após o retorno das vítimas (IOM, 2004). Para Webber (2011) a assistência que a OIM oferece aos retornados é, por natureza, muito curta e fragmentada, uma vez que não pode reverter expropriações ilegais ou garantir que a justiça seja feita nos países de origem dos repatriados, nem mesmo pode garantir a eles uma estabilidade política ou segurança pessoal (WEBBER, 2011). As medidas de assistência acima citadas variam de acordo com cada AVRR, tendo em vista que mesmo o AVRR sendo um programa difundido em diversos Estados, sua atuação difere de acordo com

a legislação e financiamento de cada país, uma vez que o retorno voluntário consiste em custos que muitos Estados acabam não tendo orçamento suficientes para cobrir, ou até mesmo, como já mencionado, não possuem interesse em arcar. Outrossim, tem-se que toda atuação do AVRR é baseada nas necessidades e características específicas de cada indivíduo, levando em conta diversos fatores que compõe desde os motivos que levaram à sua migração, até possíveis traumas sofridos durante sua exploração como vítima do tráfico de pessoas (IOM, 2004).

Assim como os pressupostos de uma boa gestão da migração preveem que essa deva buscar proteger os direitos humanos dos migrantes, as políticas de reintegração são consideradas mais bem-sucedidas quando baseadas na proteção dos direitos dos retornados e na provisão de um ambiente que promova seu desenvolvimento humano e socioeconômico (IOM, 2014, p. 22), nesse sentido, – mesmo que os programas AVRR se distinguem de região para região – existem alguns pressupostos que devem ser respeitados e buscados para que, preferencialmente, se ofereça um retorno digno a todos os migrantes. Dentre os serviços que devem ser disponibilizados em cada AVRR, tem-se: a) apoio logístico na organização da viagem de retorno ao país de origem; b) subsídio mensal, para suprir as necessidades imediatas no país de origem; c) apoio à habitação, ou seja, oferecer abrigo ou subsidiar o aluguel de alojamento privado durante os primeiros meses de regresso; d) suporte à reintegração, em que se oferecem treinamento vocacional, reinserção educacional ou colocação profissional; e) assistência médica. Essas políticas, se bem desenvolvidas, oferecem um retorno e uma assistência digna aos beneficiários refletindo a coordenação interinstitucional e transnacional, e baseando-se em procedimentos claros e formais para realizar o retorno, fornecer assistência individualizada e, até mesmo, planos abrangentes de reintegração” (IOM, 2011b, p. 92, tradução nossa).

As vítimas do tráfico de pessoas têm como característica comum a vulnerabilidade que as acompanha desde os primeiros passos da migração e que são maximizados durante a sua exploração. O tráfico de pessoas é caracterizado por indivíduos que sofrem violação de direitos humanos, que sofrem desigualdade de gênero, que se encontram em regiões pobres e que sofrem por crises econômicas e crises civis que assolam os seus países. Diante de tais circunstâncias encontram no processo migratório irregular uma maneira de conseguir buscar melhores condições de vida, e diante disso acabam se tornando vítimas do tráfico de pessoas. Durante o período em que são explorados, as vítimas do tráfico de pessoas são expostas a condições precárias de saúde e de vida:

Ao chegarem no destino final, as vítimas do tráfico de pessoas passam a ter o acesso a saúde restrito, e só podem busca-lo quando a dor se torna insuportável. [...] Além do abuso físico, vítimas do tráfico de pessoas sofrem abusos psicológicos e verbais. [...] as condições de vida de pessoas traficadas são horríveis, passam a não ter mais liberdades individuais, são ameaçados com frequência, sentem fome e não tem a possibilidade de contatar suas famílias, e muitas vezes não recebem o que lhes é prometido. [...] no que tange aos alojamentos, vítimas do tráfico de pessoas são alojadas em trailers e containers dilapidados, em barracos quebrados e em prédios abandonados e tem de, em sua maioria, dormir amontoados, além de serem monitorados enquanto dormem. [...] vítimas do tráfico de pessoas ficam retidas em ambientes comunitários com acesso escasso a recursos como água potável e alimentação (BULLER *et al.*, 2015, tradução nossa).

Os relatos acima, retirados de um estudo realizado pela OIM com vítimas do tráfico de pessoas, evidenciam que as vítimas do tráfico, quando identificadas, encontram-se em situações precárias e necessitam, primeiramente, de cuidados relativos à saúde, e, de acordo com a OIM, essas são as consequências mais graves do tráfico de pessoas, tendo em vista que seus efeitos sobre a saúde física mental, reprodutiva e geral podem ser duradouros, devido a complicações associadas a desnutrição, a lesões e ao uso frequente de substâncias forçadas (IOM, 2005, p. 335). Diante disso, a OIM tem priorizado em seus programas de AVRR a assistência direta e rígida em questões de saúde, e o faz por meio de exames de saúde e assistência diagnóstica, tratamento de doenças como DSTs, aconselhamento/tratamento psicológico e psiquiátrico, aconselhamento pré e pós-teste de HIV e aconselhamento sobre questões de saúde reprodutiva, em colaboração com parceiros governamentais e não-governamentais em centros de reabilitação e abrigos que acomodam vítimas do tráfico (IOM, 2005, p. 416–417).

O processo de retorno e de reintegração das vítimas do tráfico de pessoas na sociedade é um processo delicado que exige diversos cuidados e muita atenção, tendo em vista que deve ser realizado de forma a evitar ao máximo que a vítima, após retornar ao seu país de origem, acabe se tornando uma vítima de re-tráfico. Segundo a OIM (2011) o “empoderamento econômico e profissional é visto como determinante para o sucesso da reintegração das vítimas na sociedade” (IOM, 2011b, p. 105, tradução nossa). Para isso, o AVRR tem desenvolvido políticas de assistência específicas, como por exemplo a assistência estudantil para vítimas, tendo em vista que, por diversos fatores estruturais e sociais, essas vítimas não tiveram a oportunidade de concluírem sua educação. Uma vez que os baixos níveis de educação são um dos fatores que propulsionam o tráfico de pessoas, uma das prioridades dos AVRRs é prestar auxílio educacional às vítimas para que elas possam concluir seus estudos, conseguindo assim uma melhor reinserção no mercado de trabalho. Além da assistência

estudantil, a OIM trabalha juntamente com empresas privadas para auxiliar os beneficiários com reabilitação econômica significativa e sustentável, por meio de organização de empreendimentos, treinamentos de desenvolvimento de habilidades e oportunidades de colocação profissional (HOLMES *et al.*, 2007, p. 96; IOM, 2011c).

O empoderamento das vítimas do tráfico de pessoas por meio de assistência estudantil, e o oferecimento de assistência profissional, bem como a assistência à saúde básica e a tratamentos psicológicos e psicossociais são de extrema importância para que essas não venham a se tornar vítimas de re-tráfico. Porém, o empoderamento deve sempre levar em conta as particularidades culturais, tanto dos indivíduos, como também em relação aos países em que eles irão retornar. No entanto, o desenvolvimento e respeito as questões culturais de cada indivíduo, bem como dos Estados para o qual eles irão retornar, não é mencionado pela OIM em seus programas de retorno. Há de se ter em mente que questões culturais são específicas de cada região, e a reinserção de um indivíduo em uma sociedade perpassa muito por questões culturais. Diante disso, questiona-se a eficácia da reinserção das vítimas do tráfico de pessoas, em que não se verifica devida atenção à um tema tão caro e necessário para com todas as sociedades. Questões como diferenças linguísticas, de gênero – tendo em vista que a maioria das vítimas do tráfico de pessoas é composta por mulheres para fins de exploração sexual -, bem como de minorias étnicas devem ser minimamente atendidas, para que a reintegração e a assistência sejam o mais benéfico possível para as vítimas.

Ao tratarmos mais especificamente do retorno das vítimas, acompanhado de seu desejo e voluntariedade de retornar ao seu país de origem, tem-se que:

No que diz respeito ao retorno de vítimas de tráfico de seres humanos, as percepções são igualmente misturadas devido à falta de compreensão do tráfico de seres humanos ou à resultante sensação de vergonha ou estigma associados às vítimas entre suas famílias ou na comunidade em geral. Algumas pessoas expressaram uma atitude de “culpar a vítima”, baseada na percepção errônea de que as circunstâncias da pessoa traficada eram consequência de um estilo de vida indulgente e ganância. Percepções negativas adicionais foram baseadas na suposição de que, no caso de mulheres traficadas, elas podem ter trabalhado como prostitutas (YEN *et al.*, 2010 *apud* IOM, 2011a, p. 19, tradução nossa).

Assim como diversos migrantes irregulares acabam expressando vontade de retornar aos seu país de origem, bem como voltar a conviver com a sua família, diversos são os fatores que podem fazer com que a esses não expressem o desejo de retornar. Segundo a OIM (2011), a “falta de compreensão da vítima bem como de sua comunidade acerca do real significado do

tráfico de pessoas, vergonha de ter passado por essa situação degradante, e por vezes até o fato de não se considerar uma vítima são aspectos que influenciam na tomada de decisão das vítimas” (IOM, 2011a, tradução nossa). Sendo assim, pode-se afirmar que o retorno das vítimas de tráfico de pessoas, ao mesmo tempo que é um direito, pode acabar se tornando uma ameaça e diante disso são necessários mecanismos legais de proteção, para que seja adotada a medida que oferece mais benefícios aos migrantes.

Com base nisso, a OIM cria por vezes, como já mencionado, alguns planos de mitigação e com base nesses planos de mitigação, descobriu-se que nem sempre o retorno ao país de origem é a melhor alternativa para as vítimas. Frente a essas situações as vítimas devem ser encaminhadas para procedimentos de requerimento de asilo ou para outros mecanismos específicos de proteção às vítimas de tráfico de pessoas (IOM, 2004, p. 23).

A voluntariedade expressa pelas vítimas do tráfico de pessoas, é por muitas vezes questionada, tendo em vista que, de acordo com Collyer (2012) “os indivíduos em risco de retorno forçado não têm opções para permitir uma escolha genuinamente voluntária” (COLLYER, 2012, p. 287, tradução nossa). Para Paasche (2018) uma vez que a alternativa ao retorno voluntário é a deportação os AVRRs não podem ser significativamente descritos como sendo voluntários. Além disso, a relação entre a ameaça de deportação e os AVRRs constitui, portanto, uma estratégia de persuasão (PAASCHE; SKILBREI; PLAMBECH, 2018). Ou seja, caso não optem pelo retorno voluntário, correm o risco de serem deportados, o que pode acarretar em exclusão social ao chegarem ao seu país origem. Para críticos como Georgi (2010) os AVRRs podem ser categorizados como sendo “campos de detenção e deportações” (GEORGI, 2010, p. 62, tradução nossa), conceito esse que é apresentado com demasia, uma vez que, quando não assistidos pelos programas de AVRR, os migrantes irregulares são comumente detidos em prisões até a sua deportação, prática comum em todo o mundo, uma vez que as leis de migração de grande parte dos Estados permite um direito automático de detenção para migrantes irregulares (GALLAGHER, 2010). Segundo materiais desenvolvidos pela OIM, durante todo o processo as vítimas ficam alojadas em abrigos seguros onde recebem apoio psicossocial, legal e médico (IOM, 2009). Nesses abrigos, vítimas do tráfico de pessoas acabam tendo que dividir espaço com outras vítimas de tráfico de pessoas, o que faz com que, de certa forma, acabem se lembrando das condições em que viviam enquanto traficadas. O fato de terem que vivenciar condições de vida que as remeta às condições vivenciadas enquanto eram exploradas, pode ser um fator importante na decisão

‘voluntária’ de querer retornar ao seu país de origem, pois assim, podem ver no retorno, uma opção de não precisarem mais viver sob condições inadequadas.

De 1994 a 2017, os programas de AVRR desenvolvidos pela OIM assistiram cerca de 90.000 vítimas do tráfico de pessoas. No ano de 2016, foram assistidos cerca de 98.403 migrantes, em que cerca de 3.143 se encontravam em alguma situação de vulnerabilidade, sendo 895 vítimas de tráfico de pessoas. Dos beneficiários atendidos no ano de 2016, 83 por cento retornou da Europa para seu país de origem, dado esse que corrobora com a premissa de que grande parte dos migrantes ainda procura países desenvolvidos como seus destinos finais (NGUYEN *et al.*, 2017). Esses números, no entanto, não são passíveis de serem quantificados e qualificados, tendo em vista que os dados acerca do número de pessoas traficadas permanecem incertos, tendo em vista a invisibilidade do crime.

O programa de retorno dos migrantes pode ser analisado sob distintas perspectivas, em que se tem, por um lado, o discurso da soberania dos Estados, em que eles tem o direito de controlar o acesso ao seu território, e por outro a promoção dos direitos humanos em que se prevê que estrangeiros e cidadãos recebam tratamento igual (KOCH, 2014, p. 906). Cabe, portanto, equacionar essas duas vertentes de análise para que não sejam tomadas ações precipitadas que acabem privilegiando uma vertente em detrimento da outra. Tal dicotomia entre as vertentes faz com que se questione a voluntariedade de alguns retornos de vítimas do tráfico de pessoas, tendo em vista que em algumas vezes migrantes e vítimas de tráfico acabam sendo deportadas, por serem enquadradas como criminosas e não como vítimas que demandam e necessitam de um tratamento especial. Para Webber (2011) o retorno voluntário é oferecido como uma alternativa menos dolorosa para a continuada destituição, seguida pelo retorno (inevitável) compulsório, e geralmente é impossível para o repatriado fazer uma escolha informada sobre o país para o qual está retornando (WEBBER, 2011), uma vez que foi naquele lugar em que utilizaram de sua vulnerabilidade para explorá-lo.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A OIM é um ator internacional que foi ganhando preponderância no sistema internacional com o passar dos anos, se desenvolvendo de uma organização regional para uma das maiores organizações internacionais responsáveis por desenvolver políticas e disseminar informações acerca da temática migratória – temática essa que vem se tornando cada vez mais

importante na agenda internacional dos Estados. Sua relação com os países ocidentais é estreita desde a sua criação, e diante disso percebe-se certa dependência financeira da organização em relação a esses Estados, uma vez que são grande parte dos financiadores de seus projetos. Essa dependência financeira, por sua vez, não descaracteriza a autoridade e autonomia adquiridos ao longo dos anos com base em sua *expertise* e conhecimento técnico, tanto que se tornou uma organização central no debate de questões migratórias, que acaba criando novos significados e realidades acerca da temática migratória, bem como do tráfico de pessoas, para que os Estados as utilizem no desenvolvimento de suas políticas públicas.

A gestão da migração, desenvolvida pela organização com vistas a ser uma alternativa às políticas restritivas de migração impostas por alguns Estados, com o objetivo de protegerem-se de ameaças externas, é desenvolvida com base em preceitos de direitos humanos e, diante disso, busca ser uma alternativa mais humana e digna de atenção e assistência aos migrantes vulneráveis, principalmente vítimas do tráfico de pessoas. As ações desenvolvidas pela organização, por vezes, acabam respaldando nos interesses dos Estados, sendo muitas vezes caracterizadas como contraditórias por algumas ONGs e pesquisadores. No caso dos programas de AVRR, questionam a voluntariedade expressa por alguns migrantes ao quererem retornar aos seus países de origem, uma vez que se não optarem pelo retorno voluntário, podem acabar sendo deportados, o que seria uma opção que geraria mais problemas às vítimas.

Ainda assim, os esforços desempenhados pela organização acabam sendo vistos como positivos, uma vez que surge como uma opção mais humana e digna de retorno ao país de origem, bem como acabam colocando questões relativas ao tráfico de pessoas e à migração no debate das agendas internacionais dos Estados, tendo em vista que são propiciadas pelos avanços da globalização e constituem-se um direito para todos os cidadãos.

Por fim, deve-se entender a OIM como uma burocracia que possui relativa autonomia de seus estados membros, e que possui objetivos específicos e desenvolve prioridades estratégicas em busca de facilitar a temática migratória, fazendo com que migrantes deixem de ser vistos como ‘vilões’ e passem a receber assistência mínima necessária.

3 O ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC)

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) surge com o objetivo de implementar ações para o enfrentamento às atividades consideradas criminosas, auxiliando os Estados na implementação de políticas voltadas para o enfrentamento a essas atividades. Com mais de 20 anos de atuação em questões relacionadas a crimes transnacionais, o UNODC, por meio de sua expertise e conhecimento técnico, é reconhecido como a principal organização internacional para lidar com questões relativas às temáticas que englobam os crimes transnacionais, como: corrupção; tráfico de drogas; terrorismo; e tráfico de pessoas. Ao longo de sua trajetória, o UNODC foi incorporando ao seu campo de atuação novos crimes que emergiram ao longo dos anos, desses pode-se destacar a atuação da OI no enfrentamento ao tráfico de pessoas – prática que mesmo antiga, passou a ganhar maior atenção internacional com o advento do Protocolo de Palermo. Nesse contexto, o UNODC utilizou-se de sua experiência, advinda do trabalho no enfrentamento ao tráfico de drogas e de armas, para tornar-se também uma das principais organizações que lida com a temática do tráfico de pessoas.

Isso posto, o presente capítulo tem o objetivo de analisar como o UNODC desenvolve a agenda do tráfico de pessoas por meio da implementação do Protocolo de Palermo junto aos Estados-parte, buscando identificar sua atuação como uma burocracia autônoma dos Estados com capacidade de influenciá-los na adoção de políticas voltadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como na internalização do Protocolo de Palermo para com os ordenamentos jurídicos de cada Estado.

Para isso, o capítulo será dividido em dois subcapítulos em que inicialmente faz-se uma análise histórica da organização – identificando importantes pontos de análise que possibilitam a sua classificação como uma organização relevante para o Sistema Internacional, com autonomia e autoridade para desenvolver aspectos relacionados à temática do tráfico de pessoas. Em um segundo momento será realizada uma análise acerca do trabalho desenvolvido pelo UNODC juntamente com os Estados-parte do Protocolo de Palermo. Nessa seção serão abordados 4 tópicos que compõe a criminalização do tráfico de pessoas, sendo eles: 1) uma análise acerca da ratificação do Protocolo de Palermo e sua incorporação na jurisdição interna dos Estados, em que se apresenta a importância da atuação do UNODC junto aos Estados para que as legislações internas possam estar em harmonia com o Protocolo

de Palermo; 2) Uma abordagem acerca da importância da correta identificação das vítimas do tráfico de pessoas, para que essas não venham a ser indevidamente criminalizadas por seus atos; 3) Uma análise acerca do perfil dos aliciadores do tráfico de pessoas, em que se verifica uma atípica participação de mulheres no aliciamento de novas vítimas; 4) Uma análise da eficácia da implementação da legislação relativa ao tráfico de pessoas com base no número de condenações reportadas pelos Estados-parte, dados que serão utilizados também como parte da análise a ser desenvolvida no terceiro capítulo.

3.1 HISTÓRICO E CORPO BUROCRÁTICO

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) foi criado no ano de 1997 a partir da fusão entre o Programa de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP)⁶ e o Centro de Prevenção ao Crime Internacional (ICPC)⁷. O escritório geral está sediado em Viena, possui ainda 2 escritórios de ligação, um em Nova Iorque e outro em Bruxelas, e além disso, 20 escritórios de campo⁸ distribuídos em 4 continentes, com exceção da Oceania, que são compostos por cerca de 500 funcionários. Sua estrutura burocrática é chefiada por um diretor geral, nomeado pelo secretário geral das Nações Unidas. Os mandatos dos diretores gerais não têm apresentado uma periodicidade padrão, sendo que desde o ano de 1997 a organização contou com 3 diretores, sendo eles: o sociólogo italiano Pino Arlacchi (1997 – 2002); o economista italiano Antonio Maria Costa (2002 – 2010); e o atual diretor Yuri Fedotov (desde 2010) um diplomata russo (UNODC, 2006a). De acordo com Schneider (2012) o UNODC opera como um sistema monárquico, uma vez que centra no seu diretor

⁶ O Programa de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP) foi criado em 1991 no Escritório da ONU em Viena (A/RES/45/179) com o objetivo de unificar três órgãos da ONU que apesar de possuírem responsabilidades distintas, trabalhavam em conjunto na temática das drogas. Eram eles: 1) A Divisão de Drogas Narcóticas (DND) que administrava o sistema de controle de drogas; 2) O Fundo das Nações Unidas para o Controle do Abuso de Drogas (UNFDAC) responsável por programas e projetos para suprir o crescimento e o tráfico de drogas ilícitas auxiliando autoridades alfandegárias e a polícia; 3) O Secretariado do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos (INCB) responsável por monitorar e controlar a importação e exportação de entorpecentes. (FAZEY, 2003, tradução nossa)

⁷ O Centro de Prevenção ao Crime Internacional (ICPC) é um centro de recursos e um fórum internacional, criado em 1994, para intercâmbio e conhecimento sobre prevenção ao crime e segurança. O trabalho do ICPC visa promover a prevenção ao crime, incentivar o uso de práticas inspiradoras e apoiar intercâmbios internacionais bem-sucedidos entre países e cidades, o judiciário e organizações da sociedade civil. (CENTRE INTERNATIONAL POUR LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ, 2019, tradução nossa)

⁸ Os Escritórios de campo estão localizados nos seguintes Estados: Afeganistão; Áustria; Bolívia; Brasil; Colômbia; Egito; Índia; Irã; Quênia; República Democrática do Laos; México; Myanmar; Nigéria; Paquistão; Peru; Rússia; Senegal; África do Sul; Tailândia; Uzbequistão e Vietnam. (UNODC, 2007, tradução nossa)

executivo e em sua alta gerência as relações com os principais doadores. Para ele, o diretor executivo exerce um controle considerável sobre a atuação da UNODC (SCHNEIDER, 2012).

O UNODC tem como objetivo implementar ações na luta contra as drogas ilícitas e o crime transnacional (ONU, 2013) e tem seu trabalho estruturado em 3 pilares:

- a) a criação de projetos de cooperação técnica juntamente aos Estados membros, para que esses possam vir a combater questões referentes às drogas ilícitas, o crime e o terrorismo;
- b) pesquisas e trabalho analítico para aumentar o conhecimento relativo às questões abordadas pela organização;
- c) trabalho normativo em que se visa auxiliar os Estados na ratificação e implementação de tratados internacionais relativos à temática do crime (ONU, 2013).

Esses três pilares sustentam o trabalho do UNODC em diversas regiões e são desenvolvidos nas cinco temáticas em que a organização apresenta papel de liderança. Dentre as temáticas desenvolvidas pelo UNODC, tem-se: Crime Organizado e tráfico; Corrupção; Prevenção da criminalidade e reforma da justiça criminal; Prevenção do abuso de drogas e saúde; e Prevenção do terrorismo.

Crime organizado e tráfico: O UNODC ajuda os governos a reagirem à instabilidade e insegurança causada por crimes como o contrabando de drogas ilícitas, armas, recursos naturais, produtos falsificados e seres humanos entre países e continentes. Também está lidando com formas emergentes de crime, como cibercrime, tráfico de artefatos culturais e crimes ambientais.

Corrupção: O UNODC faz parcerias com os setores público e privado, bem como com a sociedade civil, para afrouxar o controle que indivíduos corruptos têm sobre o governo, as fronteiras nacionais e os canais de comércio.

Prevenção da criminalidade e reforma da justiça criminal: O UNODC promove o uso de manuais de treinamento e a adoção de códigos de conduta e padrões e normas que visam garantir que o acusado, o culpado e as vítimas possam confiar em um sistema de justiça criminal justo e fundamentado sobre os valores dos direitos humanos.

Prevenção do abuso de drogas e saúde: Através de campanhas educacionais e baseando sua abordagem em descobertas científicas, o UNODC tenta convencer os jovens a não usar drogas ilícitas, pessoas dependentes de drogas para buscar tratamento e governos para ver o uso de drogas como um problema de saúde, não um crime.

Prevenção do terrorismo: O desenvolvimento de assistência personalizada de longo prazo a entidades envolvidas na investigação e julgamento de casos ligados ao terrorismo. (UNODC, [s.d.]

Dentre as atividades supra citadas, o presente trabalho busca apresentar como o UNODC tem desenvolvido seus esforços diante do enfrentamento ao tráfico de pessoas, atividade essa que se caracteriza como o terceiro crime transnacional mais praticado, ficando atrás apenas do tráfico de drogas e de armas (MCCABE, 2013). De acordo com pesquisas realizadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) a dinâmica do tráfico de pessoas gera, anualmente, cerca de 150 bilhões de dólares aos traficantes, que são divididos da seguinte forma: 99 bilhões de dólares advindos da exploração sexual; 43 bilhões de dólares advindos do trabalho escravo; 8 bilhões de dólares ‘economizados’ anualmente por indivíduos privados que empregam domésticas ilegalmente (HUMAN TRAFFICKING BY THE NUMBERS, 2017). Outrossim, o tráfico de pessoas vem crescendo de forma exponencial e vem trazendo cada vez mais lucro aos infratores, tendo em vista o baixo índice de criminalização da atividade (HAKEN, 2011; INTERPOL, 2002 *apud* BURKE, 2013)⁹.

O UNODC foi inicialmente criado como uma organização técnica com o objetivo de auxiliar os Estados na cooperação para o controle de drogas e na prestação de serviços de assistência técnica (SCHNEIDER, 2012), no entanto, no ano de 1999, juntamente com o Programa Global contra o Tráfico de Pessoas (GPAT)¹⁰, passou a direcionar seu trabalho também para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Desde então, tem apoiado os Estados Membros na luta contra o tráfico humano por meio de cooperação com outras Organizações Internacionais e regionais nos campos de pesquisa e conscientização, capacitação e promoção de parcerias, e coordenação entre agências (UNODC, 2012, p. 91). Essa expansão de atuação para áreas correlatas é uma característica constante em Organizações Internacionais, uma vez que elas mudam e evoluem com o tempo, se adaptando a novas circunstâncias e desafios. Sendo assim, se expandem assumindo novas missões, mandatos e responsabilidades que por muitas vezes não são esperadas pelos seus fundadores (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Com o advento da ratificação do Protocolo de Palermo, o UNODC passou a atuar, juntamente com a OIM, no campo político, em que passou a fornecer conhecimentos também relativos ao tráfico de pessoas. Sendo assim, a atuação do UNODC pode ser caracterizada como uma atuação em duas frentes, em que se divide entre o desenvolvimento de um

⁹ INTERPOL. The Effective Administration of Criminal Justice to Tackle Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants. Lyon: Interpol. 2002; HAKEN, Jeremy. Transnational Crime in The Developing World. Global Financial Integrity. 2011

¹⁰ Iniciado em 1999, o Programa Global do UNODC contra o Tráfico de Pessoas (GPAT) fornece orientação normativa a todos os Estados membros da ONU para fortalecer a implementação do Protocolo sobre Tráfico de Pessoas e assistência técnica personalizada para os países, com um foco no fortalecimento das respostas da justiça criminal. (UNODC, 2011)

programa antidrogas e o desenvolvimento de um programa de política criminal (SCHNEIDER, 2012, p. 10). Após a ratificação do Protocolo de Palermo, a OIM e o UNODC passaram a ser organizações chave para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Uma vez que as informações acerca do tráfico de pessoas apresentadas pela OIM versavam primordialmente sob a perspectiva dos direitos humanos, em que apresentava o tráfico de pessoas sob ótica da temática migratória (POTAUX, 2011), não abrangendo aspectos relativos às questões criminais do tráfico de pessoas, o UNODC encontrou nessa lacuna uma oportunidade de se lançar como organização técnica na temática do enfrentamento ao tráfico de pessoas. Sendo assim passou a desenvolver a temática sob perspectiva de um viés criminalista, tendo em vista que já atuava no enfrentamento ao tráfico de drogas e detinha considerável conhecimento técnico na área.

Uma das características mais predominantes da autoridade das burocracias é que essa requer certo nível de consentimento de outros atores, ou seja, a autoridade deve ser conferida, e foi a *expertise* técnica do UNODC para com a temática do crime que fez com que os Estados conferissem autoridade à organização. Além disso, serem consideradas detentoras de certo grau de autoridade, OIs devem ser vistas para servir a algum propósito social valioso e legítimo, de forma imparcial e tecnocrática, usando suas regras impessoais. Sendo assim, a autoridade das OIs reside em sua capacidade de apresentar-se como impessoais e neutras – como não exercendo o poder, mas servindo aos outros (BARNETT; FINNEMORE, 2004)

O UNODC tem seu trabalho voltado para a cooperação técnica em que apoia os Estados Membros fornecendo “assistências legislativa, consultoria em planejamento estratégico e desenvolvimento de políticas, fortalecendo as respostas da justiça criminal e melhorando a proteção e o apoio às vítimas do tráfico de pessoas” (UNODC, 2012, p. 93, tradução nossa). O trabalho do UNODC para com o Estados-membros visa o fortalecimento das capacidades estatais por meio de treinamentos específicos contra o tráfico de pessoas para com os mais diversos órgãos que compõe o quadro de combate ao tráfico de pessoas. No entanto, para que esses programas possam ser desenvolvidos, o UNODC depende de financiamento que advém do setor privado, de doadores particulares, e principalmente de seus Estados membros, que acabam por financiar projetos específicos. Esse financiamento, no entanto, não é baseado em valores fixos, uma vez que os Estados alteram os valores a serem doados, bem como quais serão os projetos que serão apoiados, de acordo com a importância que cada Estado impõe às mais diversas temáticas desenvolvidas pela organização (SCHNEIDER, 2012). Diante disso, tem-se que o UNODC não possui um orçamento fixo,

mas sim, orçamentos voltados para a elaboração e execução de projetos específicos. Ainda de acordo com Schneider (2012) a própria UNODC caracteriza seu sistema de financiamento como sendo problemática, uma vez que se apresenta insustentável à luz das expectativas sempre crescentes dos Estados (SCHNEIDER, 2012).

No campo do tráfico de pessoas, a maior parte do financiamento é voltada para o Fundo Fiduciário Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas do Tráfico de Pessoas, que recebeu no ano de 2017 USD 1.657.632,00 (Tabela 5). Desse valor, 97 por cento foi doado por estados membros. No que tange a doações realizadas entre novembro de 2010 e abril de 2018, tem-se como os três principais Estados-membros doadores a Itália, o Catar e a França.

Tabela 5 - Doações Recebidas (Novembro 2010 a Abril 2018) em USD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estados Membros	79.109	176.331	302.748	705.694	102.162	155.796	196.838	1.616.184	3.334.862
Doações Privadas	0	207.967	40.775	88.672	224.370	196.378	42.813	41.448	842.424
Total	79.109	384.298	343.523	794.366	326.532	352.174	239.651	1.657.632	4.177.286

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório Anual do UNODC 2017

Tabela 6 - Contribuição dos Estados Membros em USD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Arábia Saudita				100.307					100.307
Áustria	13.089	13.333		13.037	13.369	10.893	10.989	12.019	86.729
Austrália			195.281		70.000		15.230		280.511
Azerbaijão				9.907					9.907
Bangladesh			2.000						2.000
Bielorrússia	20.797			50.494				50.000	121.291
Bélgica								7.058	7.058
Catar		99.156		99.923		100.000	50.000	50.000	399.079
Cazaquistão								10.000	10.000
Chipre								20.000	20.000
Dinamarca								168.584	168.584
Emirados Árabes Unidos				174.725					174.725
Equador		5.000	5.000						10.000
Eslovênia					13.793				13.793

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Filipinas		10.000				9.903		9.950	29.853
França		24.217	33.200	130.378			110.619	35.545	333.959
Israel				15.000				640	15.640
Itália								1.000.000	1.000.000
Liechtenstein								10.057	10.057
Luxemburgo	40.161		37.267						77.428
Malásia	5.062								5.062
Malta								23.466	23.466
Portugal								23.895	23.895
Tailândia		24.625				25.000			49.625
Rússia			30.000						30.000
Singapura				3.000	5.000	10.000	10.000	5.000	33.000
Sri Lanka								10.000	10.000
Suécia				108.923				99.970	208.893
Suíça								80.000	80.000
Total	79.109	176.331	302.748	705.694	102.162	155.796	196.838	1.616.184	3.334.862

Fonte: Elaborada pela autora com base no Relatório Anual do UNODC 2017

A análise da tabela 6 nos permite concluir que, dos 150 Estados-membros da organização, apenas cerca de 20 por cento direcionam algum auxílio financeiro para o principal projeto da organização voltado para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, de forma não periódica. Além disso, pode-se verificar uma heterogeneidade de Estados que realizam suas doações, sendo eles advindos de diferentes regiões e com diferentes índices de desenvolvimento. No entanto, não foi possível determinar qual a razão que faz com que esses Estados optem por financiar ações relativas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Assim como ocorre com a maioria das OIs, a dependência financeira do UNODC faz com que sua autonomia, em relação aos seus Estados-membros, seja questionada, tendo em vista que cerca de 90 por cento do orçamento da organização voltados para o trabalho de treinamento aos Estados advém de contribuições voluntárias dos próprios Estados (UNODC, [s.d.]). De acordo com Thorvaldsdottir (2016) o financiamento voluntário dos Estados é uma ferramenta crucial de influência do Estado-membro, mostrando que quanto mais altas as contribuições voluntárias de um país, maior a participação de seus nacionais no secretariado (THORVALDSDOTTIR, 2016). Na mesma linha, para Bauer e Ege (2017) a autonomia das OIs é classificada de acordo com o seu financiamento. Para eles OIs com alta autonomia são

aquelas que são autofinanciadas, seguidas por OIs de média autonomia, ou seja, aquelas que dependem de contribuição obrigatória, e por fim OIs de baixa autonomia, cujas quais dependem de contribuições voluntárias com doadores destinando uma parcela substancial do orçamento para propósitos específicos (EGE; BAUER, 2017). Tal afirmação vai ao encontro dos preceitos de Barnett e Finnemore (2004) em que afirmam que a autonomia de uma organização não está simplesmente presente ou ausente, mas sim, que essa varia em grau e tipo. Nesse sentido, OIs podem agir de forma independente, mas consistentemente de acordo com os interesses dos Estados, implementando políticas de maneiras que talvez não são antecipadas pelos Estados, mas mesmo assim sejam agradáveis a eles (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nesse sentido, pode-se afirmar que o UNODC, no que tange a temática do tráfico de pessoas, possui autonomia dos Estados, mesmo que em níveis baixos.

Na temática do enfrentamento ao tráfico de pessoas, o trabalho do UNODC é voltado exclusivamente ao Protocolo de Palermo e suas definições. Sendo assim, seus trabalhos e projetos são voltados para a prevenção, proteção, cooperação e criminalização do tráfico de pessoas, conhecidos como os 4Ps¹¹. Por meio de atividades de prevenção, o UNODC trabalha em conjunto com os governos e outras OIs – como a OIM – criando campanhas que são veiculadas nos mais diversos meios de comunicação. É nesse escopo que a organização busca aumentar a consciência pública sobre o problema e os riscos que acompanham algumas promessas que advém do exterior (UNODC, [s.d.]). No campo da proteção, a organização promove treinamento para policiais, promotores de justiça, procuradores e juízes para que esses possam desenvolver cada vez melhores capacidades para identificar as vítimas, bem como para atuar junto aos infratores. Por fim, é no campo da criminalização que a organização tem sua atuação mais assertiva e mais difícil, uma vez que, busca fortalecer os sistemas de justiça dos países para que o maior número de criminosos seja julgado e condenado (UNODC, [s.d.]).

Com a ratificação do Protocolo de Palermo, o UNODC iniciou o monitoramento dos Estados membros para com o tratado, fazendo avaliações periódicas acerca do número de Estados que ratificam o Protocolo, bem como avaliações acerca da implementação do tratado para com o ordenamento jurídico nacional dos Estados. Isso porque, ao ratificarem o tratado, os Estados obrigam-se a internalizar os aspectos relativos ao enfrentamento ao tráfico de pessoas para com os seus ordenamentos jurídicos internos. Para

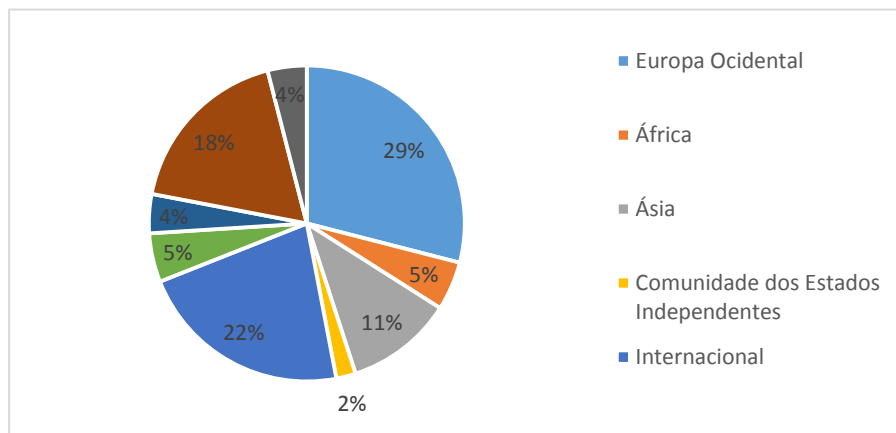
¹¹ Os 4Ps do tráfico de pessoas compõem a base do Protocolo de Palermo, sendo eles: *Prevention, Protection, Prosecution and Partnership*.

que os aspectos contidos no Protocolo de Palermo pudessem ser avaliados, o UNODC passou a divulgar relatórios em que apresenta como a temática do tráfico de pessoas tem se desenvolvido, principalmente, nos Estados membros signatários do tratado.

Para isso, no ano de 2006, o UNODC lançou o primeiro relatório “*Trafficking in Persons: Global Patterns*” com o objetivo de “identificar os principais padrões relatados de tráfico de pessoas no nível nacional, regional e global, incluindo a relação entre países, sub-regiões, e regiões de origem, de trânsito e de destino” (UNODC, 2006b, p. 38, tradução nossa). Para a elaboração do primeiro relatório foram compilados dados entre os anos de 1996 e 2003 abrangendo um total de 161 países, baseados em relatórios pré-existentes divulgados por outras Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, Organizações Privadas e fontes de governos¹² com o intuito de suprir a falta de informações acerca do tráfico de pessoas, fazendo com que tanto a ONU quanto seus Estados-membros primassem pela constante melhoria de seus relatórios (UNODC, 2006b, p. 10). Para isso foi criado um banco de dados incluindo informações de 113 instituições, cujas quais 32 por cento das informações foram disponibilizadas por outras OIs; 27 por cento por instituições governamentais, 18 por cento de institutos de pesquisa, 18 por cento de ONGs, e 5 por cento pela mídia (UNODC, 2006b). No entanto, dentre as instituições que participara da coleta de dados, 29 por cento eram afiliadas a Estados da Europa Ocidental; 18 por cento filiados com a América do Norte e 22 por cento eram internacionais, conforme pode ser verificado no gráfico 1.

¹² Dentre as instituições que disponibilizaram informações acerca do tráfico de pessoas, pode-se citar: Governos, por meio de organizações nacionais de justiça criminal (polícia, agências de inteligência, ministério público e poder judiciário); Organizações Internacionais, como ONU, OIM, UE, Europol, Interpol; Organizações e associações não governamentais e redes de ONGs; Institutos de pesquisa, incluindo universidades, academias e think tanks; Agências de notícias, jornais, revistas e sites de notícias (UNODC, 2006b).

Gráfico 1 - Instituições de origem e sua afiliação regional



Fonte: Trafficking in Persons: Global Patterns, UNODC 2006

Esse primeiro relatório, no entanto, não foi bem recebido pelos Estados, tendo em vista que os mesmos não foram consultados antes da divulgação do relatório. Além disso, os Estados alegaram que as fontes utilizadas na elaboração do material não eram oficiais, bem como não apresentavam uma escala correta de acordo com os dados considerados oficiais (SCHNEIDER, 2012, p. 103). Além disso, acredita-se que a falta de representatividade de alguns Estados, bem como a disparidade de informações advindas de cada região possa ser um dos maiores problemas dessa primeira edição. No entanto, esse é o único relatório do UNODC acerca do tráfico de pessoas que apresenta a metodologia utilizada para a sua elaboração, deixando claro como que o relatório foi elaborado e quais organizações participaram do processo.

Com o insucesso do primeiro relatório, o UNODC divulgou, no ano de 2009, um segundo relatório intitulado “*Global Report on Trafficking in Persons*”. Diferentemente do primeiro relatório, esse segundo tem o objetivo de apresentar os esforços da comunidade global no enfrentamento ao tráfico de pessoas e os dados são baseados na coleta de informações fornecidas pelos Estados e por ONGs, bem como, é elaborado por pesquisadores do corpo burocrático do UNODC que atuam por meio de trabalho de campo (UNODC, 2009, p. 14) trazendo uma ideia de que, dessa forma, as informações apresentadas sejam mais fidedignas com a realidade em que se inserem.

Desde então, o “*Global Report on Trafficking in Persons*” passou a ser o relatório oficial do UNODC e é lançado periodicamente com o intuito de mapear as ações que estão sendo desenvolvidas nas mais diversas regiões relativas ao enfrentamento ao tráfico de

peessoas. As informações apresentadas nos relatórios são obtidas por meio do contato direto com os governos. Sendo assim, os governos disponibilizam ao UNODC informações referentes ao andamento de questões legais no que tange à perseguição e condenação de traficantes, bem como dados relativos a vítimas identificadas. Por meio desses relatórios é possível analisar, de forma geral, como que tem sido o envolvimento dos Estados na temática do tráfico de pessoas. No entanto, uma vez que os dados são disponibilizados pelos próprios Estados, deve-se ter em mente que não necessariamente estejam completamente de acordo com a realidade, uma vez que podem ser manipulados para que esses não venham a sofrer sanções, ou até mesmo sejam apresentados como Estados que não estão realizando esforços mínimos necessários para que o tratado de Palermo seja desenvolvido na íntegra. Esse aspecto faz com que se possa, no entanto, questionar mais uma vez a autonomia da organização, uma vez que acaba se baseando primordialmente em dados apresentados e disponibilizados pelos Estados, podendo assim não estar apresentando a verdadeira realidade do tráfico de pessoas, cujo qual é tido como um dos principais objetivos do relatório.

Desde o ano de 2009, foram divulgados outros quatro relatórios - nos anos de 2012, 2014, 2016 e recentemente o de 2018 -, no entanto, serão utilizados como base de análise na próxima sessão os relatórios de 2012 a 2016. Os dados apresentados nesses relatórios possibilitam uma análise acerca do desenvolvimento de políticas em cada região, porém não trazem informações precisas sobre o crime em si. Com base nos dados apresentados pelo relatório, no entanto, pode-se ter uma ideia inicial de como a temática do enfrentamento ao tráfico de pessoas tem se desenvolvido nas mais diversas regiões, bem como identificar quais são as principais características que compõem o crime.

Uma vez que a divulgação dos dados advém de informações disponibilizadas pelos Estados, é importante salientar que os relatórios não utilizam sempre o mesmo conjunto de Estados para análise, alguns acabam se modificando entre um e outro relatório. Essa característica, no entanto, faz com que a análise acerca das respostas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas seja desenvolvida por regiões, e não por Estados isolados. O Anexo A do presente trabalho traz uma lista dos Estados que são utilizados para análise em cada relatório divididos por região.

3.2 A RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO E SUA INCORPORAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INTERNA DOS ESTADOS

O UNODC iniciou seus trabalhos voltados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas juntamente com o lançamento do Protocolo de Palermo – no ano de 2000 - , uma vez que tornou-se responsável pela adesão de Estados para com o Protocolo, bem como passou a desenvolver mecanismos para que os Estados signatários pudessem incorporar o Protocolo de forma íntegra em seus ordenamentos jurídicos nacionais, para que assim, os esforços para com o enfrentamento do tráfico de pessoas fossem cada vez mais assertivos, trazendo resultados cada vez mais eficazes. É importante salientar que o UNODC não tem mandato para resolver as disputas interpretativas ou para avaliar a conformidade dos Estados para com as obrigações do tratado. Cabe à essa OI fornecer orientações técnicas e legislativas aos Estados para com a implementação do tratado nos ordenamentos jurídicos internos. Além disso, o UNODC passa a ter autonomia para conduzir pesquisas e análises acerca do tráfico de pessoas, bem como coordenar a Conferência das Partes¹³, espaço utilizado pelos Estados para que possam ser discutidas questões acerca da implementação de novos programas (CHUANG, 2014, p. 616–617).

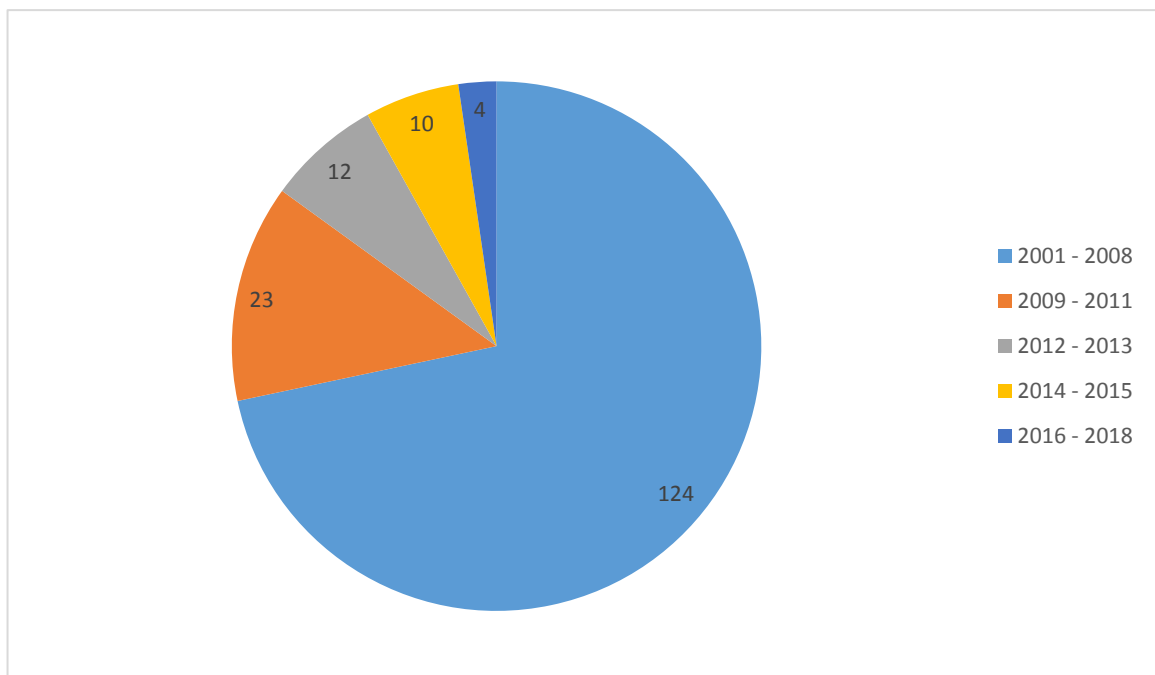
No que tange à ratificação do Protocolo de Palermo, esse apresenta relativo sucesso em relações a outros tratados¹⁴, uma vez que muitos foram os Estados que estavam dispostos a ratificar o tratado ainda nos seus primeiros anos. A Convenção de Palermo e seus Protocolos tiveram grande aceitação da comunidade internacional uma vez que a Comunidade Internacional carecia de um instrumento jurídico que definisse diretrizes acerca da cooperação internacional no que tange ao crime organizado. Além disso, a linguagem predominantemente sugestiva do tratado, ao invés de prescritiva, foi bem aceita principalmente por Estados considerados conservadores no que tange a sua soberania estatal (CARDOSO, 2014).

¹³ Em conformidade com o artigo 32 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, foi criada uma Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) para melhorar a capacidade dos Estados Partes de combater o crime organizado transnacional e promover e revisar a implementação desta Convenção. Desde o ano de 2004 foram realizadas 9 conferências, que são realizadas normalmente no mês de outubro. A conferência das partes conta com 5 grupos de trabalho, para que as demandas possam ser direcionadas especificamente para cada grupo, quais sejam: Tráfico de Pessoas; Contrabando de Migrantes; Armas; Cooperação Internacional; Assistência Técnica. Em sua última seção, realizada em 2018, a UNTOC adotou a resolução 9/1 intitulada “Estabelecimento do Mecanismo para a Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus Protocolos. (UNODC, 2019)

¹⁴ Podemos tomar aqui como exemplo o Protocolo de Quito, que foi assinado pelos Estados em 1997 e teve sua efetivação apenas 8 anos depois, em 2005. Outro exemplo é a Convenção Americana de Direitos humanos, assinada em 1969, porém tendo entrado em vigor apenas em 1978, 9 anos mais tarde.

Do ano de seu lançamento – 2003 – até o ano em que o UNODC divulgou o seu primeiro relatório – 2006 – 111 Estados já haviam ratificado o tratado, número esse que corresponde a cerca de 65 por cento dos Estados que ratificaram o tratado até o ano vigente – 2019, conforme apresentam os dados contidos no gráfico 1. Esses dados mostram que os Estados têm demonstrado relativa atenção para com a temática do tráfico de pessoas, comprometendo-se a incorporar o delito do tráfico de pessoas em seus ordenamentos jurídicos internos, em consonância com as disposições previstas no tratado. Atualmente – 19 anos após o lançamento do tratado – o tratado conta com 117 países signatários e 173 Estados Partes – apenas 20 Estados-membro¹⁵ da ONU ainda não ratificaram o Protocolo de Palermo -, evidenciando a importância da presença da temática acerca do tráfico de pessoas na agenda internacional.

Gráfico 2 - Ratificações do Protocolo de Palermo por ano



Fonte: Desenvolvido pelo autor com base nos relatórios do UNODC.

Embora o crescente número de Estados Partes no Protocolo sobre Tráfico de Pessoas seja um reflexo da vontade política dos Estados Membros para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, a ratificação em si não é suficiente para que sua efetiva implementação

¹⁵ Os 20 Estados-membros da ONU que não assinaram e nem ratificaram o Protocolo de Palermo são: Andorra, Bangladesh, Butão, Brunei, Comores, Coreia do Norte, Iêmen, Iran, Ilhas Marshall, Nepal, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão do Sul, Tonga, Tuvalu e Vanuatu.

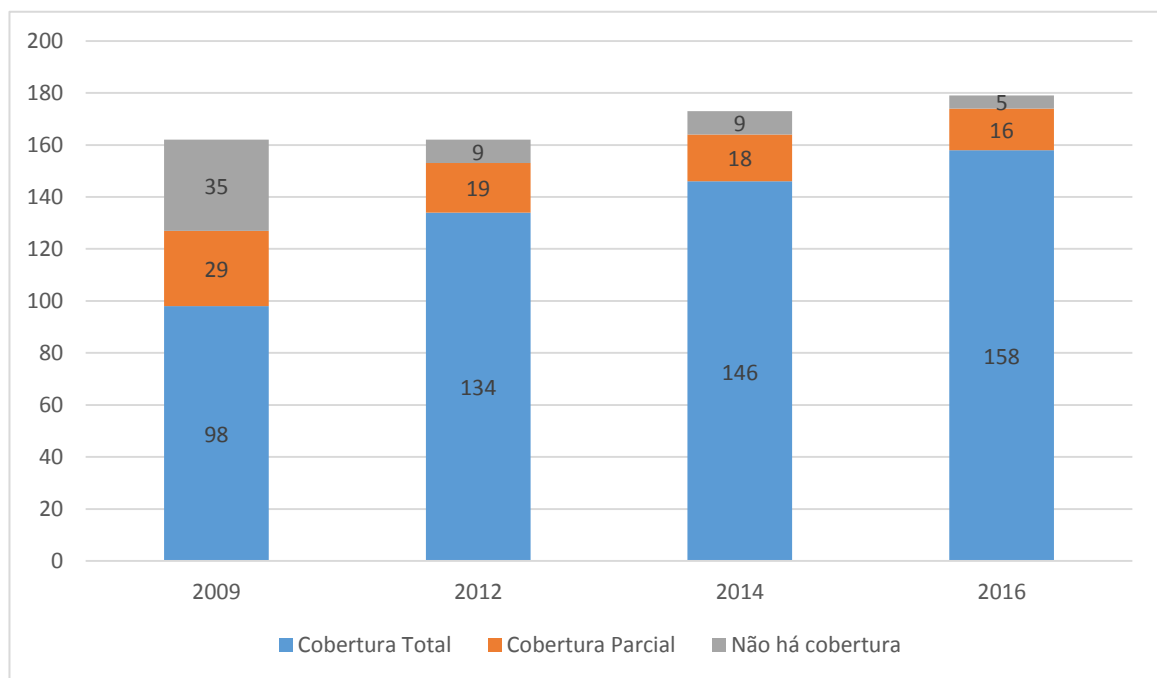
seja garantida. Ciente disso, o UNODC passou a tomar esforços para que Estados passassem não apenas a ratificar o Protocolo de Palermo, mas também incorporassem o tratado para a sua jurisdição interna. Como já mencionado, no ano de 2009 o UNODC lançou o seu primeiro relatório intitulado “*Global Report on Trafficking in Persons*”, nesse relatório verificou-se que cerca de 40 por cento dos Estados-membros possuíam legislação que criminalizava apenas parcela do tráfico de pessoas, ou, mais preocupante ainda, não criminalizava nenhum aspecto relativo ao tráfico de pessoas. Isso mostrava que, mesmo com a ratificação do Protocolo de Palermo por cerca de 124 Estados-membros, grande parte desses Estados não tinha sua legislação interna em consonância com as disposições apresentadas no tratado (UNODC, 2009). Com base nesses dados e ciente de que o ato de ratificar o tratado não significava que os devidos esforços estavam sendo tomados, o UNODC lançou, ainda no ano de 2009, a “Lei Modelo contra o Tráfico de Pessoas” com o objetivo de prestar auxílio aos Estados na implementação das disposições contidas no Protocolo de Palermo (UNODC, 2012). A lei modelo é um documento desenvolvido pelo UNODC em diferentes idiomas – árabe, espanhol, francês, inglês, português, russo - que apresenta legislação em consonância com o Protocolo de Palermo e pode ser diretamente implementada pelos Estados, sem que esses necessitem realizar a transcrição do tratado, fazendo com que os dispositivos legislativos possam ser incorporados mais rapidamente pelos Estados. Além disso, faz com que todos os Estados que utilizem a lei modelo tenham jurisdições semelhantes.

A lei modelo abrange não só a criminalização do tráfico de pessoas e delitos conexos, mas também os diferentes aspectos da assistência às vítimas, bem como o estabelecimento de cooperação entre diferentes autoridades estaduais e ONGs. Cada disposição é acompanhada por um comentário detalhado, fontes legais e exemplos, fornecendo várias opções para os legisladores, conforme apropriado. [...] A lei modelo trata de: infrações penais básicas; disposições específicas para o tráfico de pessoas; delitos auxiliares e delitos relacionados ao tráfico de pessoas; vítimas e proteção de testemunhas; assistência e compensação; imigração e retorno; prevenção, treinamento e cooperação. (UNODC, 2012, p. 85, tradução nossa).

Muitos Estados, principalmente os localizados na Europa, já criminalizavam alguns aspectos do tráfico de pessoas antes mesmo do lançamento do Protocolo de Palermo, porém, no ano de 2003, com a ratificação do tratado, esses Estados viram a necessidade de também reformular seus aparatos jurídicos internos para que esses ficassem em maior conformidade com o Protocolo de Palermo. Nesse sentido, a lei modelo desenvolvida pelo UNODC surgiu também com o objetivo de facilitar a revisão e alteração das legislações já existentes em alguns Estados.

O gráfico 2 mostra o desenvolvimento da adequação da legislação interna dos Estados para com o Protocolo de Palermo. Entre os anos de 2001 e 2009 – ano do lançamento da lei modelo -, 60 por cento dos Estados possuíam suas legislações internas em consonância com o Tratado. Esse número passou para 158 Estados-membros – ou seja, 88 por cento - até o ano de 2016. Esse crescimento mostra a importância da implementação da Lei modelo para com a incorporação do tratado nos aparatos jurídicos internos dos Estados. Além disso, é importante salientar que há nessa análise de dados, Estados que, apesar de não terem ratificado o tratado de Palermo, possuem legislação interna contra o tráfico de pessoas em consonância com os parâmetros internacionais desenvolvidos pelo tratado¹⁶.

Gráfico 3 - Status da Legislação Interna dos Estados para com o Protocolo de Palermo



Fonte: Desenvolvido pela autora com base nos relatórios do UNODC.

Os Estados que apresentam cobertura parcial dos dispositivos citados no tratado, - cerca de 9 por cento dos Estados, no ano de 2016 – não cobrem todos os aspectos legislativos acerca do tráfico de pessoas contido no tratado. Isso significa, em sua maioria, que esses Estados acabam relacionando apenas determinados tipos de exploração como sendo parte do

¹⁶ Dentre os Estados que possuem legislação relativa ao tráfico de pessoas, mesmo que não tenham ratificado o Protocolo de Palermo estão: Andorra, Bangladesh, Butão, Brunei Darussalam, Nepal e Paquistão. Ainda, por terem legislação que criminaliza o tráfico de pessoas e por levantarem dados relativos à temática esses Estados foram também fonte de análise dos relatórios do UNODC.

crime de tráfico de pessoas. Sendo assim, os tipos de exploração não considerados como pertencentes ao tráfico de pessoas acabam sendo tratados como crimes conexos deixando muitas vítimas vulneráveis e sem atenção e assistência devidos. De acordo com Gallagher (2010), “processar por delitos relacionados, em vez de por tráfico de pessoas, pode ser atraente a curto prazo, mas tem um número de consequências potencialmente importantes a longo prazo que devem ser levadas em consideração” (GALLAGHER, 2010, p. 377, tradução nossa).

Dados apresentados no “*Global Report on Trafficking in Persons*” (2016) mostram que essas lacunas encontradas nas legislações de certos Estados – seja por cobrirem parcialmente ou nenhum aspecto do tráfico de pessoas – deixam cerca de dois bilhões de pessoas sem proteção legal adequada em todo o mundo. População essa que pode ser ainda maior, uma vez que o UNODC não tem informações acerca da legislação de outros 20 países, que muito provavelmente não apresentam legislação relevante acerca do tráfico de pessoas (UNODC, 2016, p. 50).

Dentre os Estados que possuem legislação criminal interna em total conformidade com o Protocolo de Palermo, encontram-se os Estados da Europa Ocidental e Central, e da América do Norte, Estados esses que são apresentados pelo UNODC como sendo exemplares, uma vez que no ano de 2014 todos possuíam legislação nacional completamente de acordo com o Protocolo sobre o Tráfico de Pessoas da ONU. O sucesso dos Estados da Europa Ocidental e Central faz parte de uma evolução histórica advinda desde o lançamento do tratado de Palermo, uma vez que ainda no ano de 2002 a União Europeia lançou a Decisão-Quadro 2002/629/JAI (EUROPEIA, 2002) relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, aplicável a todos os Estados membros, que por sua vez passou a ser substituída, no ano de 2011, pela Diretiva 2011/36/UE - relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas -, pautada nos princípios do Protocolo de Palermo em que obrigava todos os Estados-membros a transformar a diretiva em lei até abril de 2013.

A maioria dos esforços legislativos dos Estados da América do Norte e da Europa Central e Ocidental foi realizado nos cinco primeiros anos após a entrada em vigor do protocolo de tráfico de pessoas da ONU – até 2008. No que tange aos Estados do Norte da África e Oriente Médio, esses introduziram legislação específica relativa ao tráfico de pessoas entre os anos de 2008 e 2012, juntamente com os Estados localizados na América do Sul. Já nos Estados da África Subsaariana os progressos em relação aos seus esforços legislativos foram verificados entre os anos de 2012 e 2016, porém, até o ano de 2016, 12 Estados dessa

região não possuíam legislação específica que criminalizava todas as formas do tráfico de pessoas (UNODC, 2016, p. 49–50). Esses dados mostram que, se por um lado os países desenvolvidos da Europa e da América do Norte criminalizam aspectos relativos ao tráfico de pessoas desde, no mínimo, o ano de 2008, os países da África Subsaariana vêm trabalhando com a criminalização do tráfico de pessoas há, no máximo, 6 anos, e possuem mais de 12 Estados sem legislação específica para o enfrentamento desse crime.

Há, no entanto, um aspecto importante do direito internacional que acaba por ser ignorado pelo UNODC e que pode auxiliar no entendimento de o porquê dos Estados da Europa e da América do Norte terem internalizado o tratado logo quando de sua implementação. A internalização de um tratado para os aparatos jurídicos domésticos dos Estados é, em sua maioria, regida por duas teorias distintas, o monismo e o dualismo. A premissa que rege o dualismo é a de que o Direito Internacional e o Direito interno são dois ordenamentos jurídicos distintos, cujas normas não podem entrar em conflito entre si, ou seja, são ordenamentos jurídicos independentes. Além disso, para o dualismo o Direito Internacional rege a convivência entre os Estados e o Direito interno rege as relações entre os indivíduos e seus Estados (PORTELA, 2016). Ainda de acordo com Portela (2016) o dualismo está vinculado com a teoria da incorporação, ou seja, para essa vertente um tratado somente poderá regular as relações internas de um Estado após ser incorporado em seu ordenamento jurídico interno por meio de um procedimento que o transforme em norma nacional. Esse procedimento, por sua vez, faz com que a incorporação dos Tratados para com o aparato jurídico dos Estados seja mais lenta. O Monismo, por sua vez, “fundamenta-se na premissa de que existe apenas uma ordem jurídica, com normas internacionais e internas, interdependentes entre si” (PORTELA, 2016, p. 51). Sendo assim, não se faz necessária apenas a ratificação do Chefe de Estado, sem que seja necessária a criação de nova lei interna. Estados que se utilizam da teoria monista, por sua vez, apresentam mais rápida internalização de tratados internacionais.

A ratificação do tratado bem como a incorporação desse para com a justiça criminal interna dos Estados, no entanto, não significa que o problema do tráfico de pessoas esteja resolvido. Após a incorporação do tratado para com a justiça criminal interna, os Estados necessitam adequar seus aparatos internos – polícia, justiça, organizações – para com os dispositivos legais, adequação essa que carece de treinamento e demanda tempo e financiamento dos Estados. De acordo com King (2008) a falta de treinamento dos policiais locais gera um dilema na aplicação das leis antitráfico, uma vez que, mesmo que o Estado

tenha implementado leis antitráfico, dificilmente os agentes responsáveis por aplicarem essas leis estão cientes de todas as leis internacionais e nacionais que versam sobre o tráfico de pessoas (KING, 2008, p. 90).

O fortalecimento da capacidade em nível nacional é necessário para que os países obtenham a capacidade institucional e técnica para desenvolver, implementar e avaliar suas próprias políticas e estratégias contra o tráfico de pessoas. Tendo em vista a natureza complexa e mutável do crime, também é essencial que os países sejam capazes de fortalecer, adaptar e manter a capacidade necessária ao longo do tempo (UNODC, 2012, 90).

Sendo assim, além de implementarem suas legislações internas para com o Protocolo de Palermo, os Estados devem demandar esforços para que os agentes aplicadores da legislação sejam também devidamente treinados para que estejam aptos a aplicar a letra da lei. Como já mencionado, o UNODC realiza trabalhos juntamente com os Estados na promoção de treinamentos e guias de boas práticas para que todos os setores que lidam com o enfrentamento ao tráfico de pessoas possam estar preparados a agir quando se depararem com questões relativas ao tráfico de pessoas. Não se restringem aqui apenas legisladores, polícias e juízes, mas também assistentes sociais e profissionais da saúde, que são de suma importância para atuação nos primeiros cuidados e assistência às vítimas. O treinamento dos profissionais que atuam diretamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas, além de ser importante para que as diretrizes do Protocolo de Palermo sejam devidamente introduzidas e suas legislações sejam corretamente aplicadas, com o fim de criminalizar determinados aspectos do tráfico de pessoas, é também de suma importância para com a correta identificação das vítimas advindas do tráfico de pessoas.

3.2.1 A Identificação das Vítimas do Tráfico de Pessoas

Na sessão anterior discutiu-se a importância da justiça criminal interna dos Estados estar em consonância com o Protocolo de Palermo, para que todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas possam ser devidamente criminalizados e respeitados, mostrando que, a falta de uma legislação criminal em total harmonia com o Protocolo de Palermo faz com que muitos aspectos do tráfico de pessoas sejam enquadrados em crimes e atividades correlacionadas. Esse cenário influencia também diretamente na identificação das vítimas do tráfico de pessoas, uma vez que, de acordo com a atividade ilícita identificada, as vítimas

podem tanto ser enquadradas como vítimas, ou podem acabar sendo julgadas juntamente com seus exploradores, como criminosos.

O Protocolo de Palermo foi desenvolvido com o intuito de que fosse prestada devida atenção ao tráfico de pessoas, em especial crianças e mulheres, uma vez que essa parcela da população corresponde a cerca de 70 por cento do total de vítimas do tráfico de pessoas (UNODC, 2016, p. 7). No entanto, o tratado não apresenta uma definição específica acerca do termo ‘vítima’, lacuna essa que acaba dificultando ainda mais a identificação de pessoas traficadas que deveriam ser assistidas por se enquadrarem como vítimas do tráfico de pessoas.

Além disso, a falta de uma conceituação mínima acerca das vítimas, faz com que, muitas vezes, pessoas traficadas sejam incriminadas por possuírem documentos falsos, ou até mesmo não possuírem documentação alguma, sendo enquadradas por crimes conexos – o mesmo que ocorre devido à falta de legislação criminal em consonância com o Protocolo de Palermo. Decidir que uma determinada situação é de tráfico – ou que um indivíduo em particular é uma vítima ou mesmo um perpetrador de tráfico – é notoriamente complexo e demorado, porém, se tais dificuldades e atrasos resultarem na retenção do status de vítima de uma pessoa que foi realmente traficada, isso afetará diretamente a capacidade dessa pessoa de acessar os direitos e proteção aos quais ela tem direito (GALLAGHER, 2010, p. 277).

A ausência de uma conceituação ao termo de vítima de tráfico de pessoas faz com que, em muitos Estados, potenciais vítimas do tráfico de pessoas sejam retidas em prisões policiais por serem enquadradas como migrantes que possuem documentação falsa, que adentraram de forma ilegal no país – por não estarem de posse dos seus documentos - , ou até mesmo que estão trabalhando ilegalmente - situações essas que fazem parte dos resultados do tráfico de pessoas, uma vez que muitas vítimas têm seus documentos retidos pelos perpetradores do crime, e, por estarem sendo coagidos e explorados, trabalham de forma ilegal.

Além disso, mesmo que haja, de alguma forma, o consentimento da vítima para a realização desse tipo de atividade, esse se torna irrelevante pelo Protocolo de Palermo, uma vez que a atividade final está sendo exploratória. Sendo assim, muitas vítimas do tráfico de pessoas acabam sendo criminalizadas, presas ou deportadas por ofensas que se relacionam diretamente com o seu status de vítimas (GALLAGHER, 2010, p. 284; KING, 2008, p. 90). No entanto, em muitos países a criminalização das pessoas traficadas tornou-se uma prática comum.

Nos países de trânsito e destino, as pessoas traficadas muitas vezes são presas, detidas, acusadas e até mesmo processadas por atividades ilegais, como entrar ilegalmente, trabalhar ilegalmente, ou praticar prostituição. A criminalização de pessoas traficadas é comum, mesmo em situações em que parece obvio que a vítima era um participante involuntário no ato ilícito relevante (GALLAGHER, 2010, p. 283, tradução nossa)

A detenção errônea das vítimas, que é realizada, muitas vezes, de forma precipitada ocorre porque “as leis de imigração de muitos países permitem um direito automático de detenção para migrantes não autorizados até a sua deportação” (GALLAGHER, 2010, p. 288, tradução nossa). Por não serem identificadas como vítimas do tráfico de pessoas e serem consideradas como criminosos, na maioria das vezes, muitas vítimas deixam de procurar ajuda e denunciar os abusos que sofrem, por medo de sofrerem penas indevidas e serem rotuladas como criminosos. De acordo com Cameron e Newman (2008), as vítimas do tráfico de pessoas acabam não se aproximando das autoridades públicas competentes por medo de serem processadas como prostitutas ou imigrantes ilegais (CAMERON; NEWMAN, 2008, p. 6). Isso posto, verifica-se que as respostas da justiça criminal ao tráfico de pessoas, bem como as atividades de prevenção e de enfrentamento ao tráfico devem ter uma abordagem centrada na vítima, para que, mesmo que exista uma lacuna conceitual no tratado, as vítimas do tráfico de pessoas possam ser devidamente identificadas e assistidas em todas as etapas do processo do tráfico. Com isso, as vítimas identificadas, provavelmente, confiarão mais nos agentes policiais e na justiça e conseqüentemente sentir-se-iam mais confortáveis a participar no processo do crime, dando inclusive mais informações acerca de sua condição como vítima, auxiliando assim na possível identificação dos perpetradores do crime.

A correta identificação de vítimas do tráfico de pessoas é de suma importância uma vez que, ao serem identificadas como tais, passam também a gozar de seus direitos devidos. Como já mencionado, muitos são os Estados que por não terem sua legislação em consonância com o Protocolo de Palermo, apresentam falhas na identificação de vítimas, seja por falta de compromisso, falta de compreensão ou até mesmo insuficiência de recursos por parte dos Estados e suas agências. Sendo assim, a correta identificação de vítimas do tráfico de pessoas é de responsabilidade do Estado, que ao não enquadrarem-nas como vítimas acabam também negando-as seus direitos bem como proteção que a elas são devidas (GALLAGHER, 2010, p. 282).

3.2.2 Aliciadores

O trabalho do UNODC se alinhou ao enfrentamento ao tráfico de pessoas com o objetivo de auxiliar na implementação do Protocolo de Palermo para com a jurisdição nacional dos Estados. Nesse escopo, já apresentamos dados acerca de como os Estados tem implementado suas legislações e como tem-se desenvolvido a identificação das vítimas. Sendo assim, essa seção irá analisar os dados relativos aos infratores, ou seja, os traficantes. Apesar de o tráfico de pessoas ainda ser um crime subnotificado que gera poucos riscos aos aliciadores, é esse grupo que faz com que seja necessária a criminalização da atividade.

As vítimas do tráfico de pessoas muitas vezes consideram as redes de tráfico como sendo compostas por pessoas dispostas a ajudá-los a migrar e é desta vulnerabilidade que os aliciadores se utilizam para poderem consumir o ato exploratório. É por isso que muitos traficantes têm a mesma origem étnica de suas vítimas, ou seja, geralmente vem do mesmo local de origem e falam o mesmo idioma, uma vez que essas semelhanças contribuem para que as vítimas passem a desenvolver certo grau de identificação com os aliciadores o que acaba gerando também um grau maior de confiança (UNODC, 2016, p. 7).

De acordo com Burke (2013), as organizações criminosas são agrupamentos locais, nacionais ou transnacionais que se engajam em atividades ilegais em busca de ganhos financeiros (BURKE, 2013, p. 15). Essas organizações criminosas, por sua vez, apresentam-se nas mais diversas configurações, sejam elas em grupo ou individuais, possibilitando a existência de diferentes tipos de rede que são moldadas de acordo com os objetivos finais de cada grupo.

As redes de tráfico podem consistir de indivíduos ou grupos; os relacionamentos podem ser ad hoc e esporádicos ou mais duradouros; as redes de tráfico podem ser organizadas de cima para baixo ou de baixo para cima; podem ser especializadas em suas atividades ou ter um portfólio mais amplo; e podem operar com maior ou menor grau de confiança entre os envolvidos (WILLIAMS, 2009, p. 397, tradução nossa).

Estudos indicam que as atividades criminosas, no geral, são praticadas por infratores do sexo masculino, sendo a parcela feminina composta por cerca de 10 a 15 por cento das condenações (UNODC, 2016, p. 34). O tráfico de pessoas, no entanto, contraria essas estatísticas. Embora os homens ainda sejam responsáveis pela grande maioria dos crimes de tráfico de pessoas, cerca de 30 por cento dos infratores é composto por criminosos do sexo feminino (UNODC, 2014, p. 10, 2016, p. 34). Esse fenômeno apresenta-se como mais uma

excepcionalidade presente no crime de tráfico de pessoas que carece de análises mais profundas.

Embora uma clara maioria dos acusados/condenados por tráfico de pessoas sejam homens, o tráfico de pessoas é um crime com uma taxa relativamente elevada de envolvimento feminino. De fato, a proeminência relativa das taxas de ofensas femininas relacionadas ao tráfico de pessoas é uma clara exceção na taxonomia criminológica. Poucos outros crimes registram esse nível de participação feminina (UNODC, 2012, p. 29, tradução nossa)

Diante dos dados expostos verifica-se a necessidade de uma melhor análise acerca da atípica taxa de envolvimento de mulheres no tráfico de pessoas, uma vez que se torna intrigante que um crime em que mais de 70 por cento das vítimas identificadas seja composta por pessoas do sexo feminino, envolva também uma taxa mais elevada de mulheres como aliciadoras e perpetradoras do crime. As análises realizadas pelo UNODC durante os últimos anos mostram que pode haver ligação entre o perfil das vítimas identificadas e de seus infratores.

De acordo com o UNODC (2012), as redes de tráfico – que podem ser grupos organizados ou pessoas atuando isoladamente – utilizam, muitas vezes, mulheres para recrutar vítimas para exploração sexual, uma vez que elas passam maior credibilidade e confiança às vítimas, deixando aos homens o recrutamento de pessoas com o fim de trabalho escravo (UNODC, 2012, p. 30, 2014, p. 27). Concomitante a isso, a OI sugere também que uma possível explicação para o alto envolvimento de mulheres nesse crime seja o fato de essas mulheres serem alocadas a desempenharem as funções mais visíveis do tráfico, ou seja, funções que demandam de maior interação e contato direto com as vítimas, que por sua vez acabam estando mais expostas ao risco de serem capturadas e processadas. Sendo assim, uma vez que muitas investigações sobre o tráfico de pessoas dependem do testemunho das vítimas, essas acabam relatando as características físicas e demais informações das pessoas que às aliciaram, fazendo com que aumente o risco de detenção de mulheres como aliciadoras do crime (UNODC, 2012, p. 30, 2014, p. 27).

Por outro lado, considerando o envolvimento de mulheres como aliciadoras do tráfico de pessoas, importante refletir se não poderiam essas aliciadoras serem também vítimas de exploração sexual que são coagidas a realizar novos recrutamentos em troca de uma melhor qualidade de vida dentro do sistema que à explora.

Em geral, as análises desenvolvidas pelo UNODC apresentam que “há uma correlação positiva entre a proporção de meninas detectadas como vítimas e a proporção de mulheres

condenadas por tráfico de pessoas” (UNODC, 2012, p. 29, tradução nossa). Além disso, ao realizar uma análise acerca da idade e do sexo dos infratores e das vítimas evidenciou-se que os Estados que apresentam taxas mais altas de delitos femininos, apresentam também grande taxa de vítimas femininas menores de idade, sugerindo que aliciadoras femininas estejam mais frequentemente envolvidas no tráfico de meninas (UNODC, 2014, p. 27).

No entanto, nenhum relatório do UNODC apresenta que as aliciadoras mulheres podem ser, ou ter sido, em algum momento, vítimas do tráfico de pessoas. Segundo Aronowitz (2009) o sistema de aliciamento do tráfico de pessoas pode ser caracterizado como um esquema de pirâmide humana em que “algumas vítimas traficadas são libertadas e, por vezes, recebem incentivos financeiros para regressarem aos seus países de origem e recrutarem outras vítimas” (ARONOWITZ, 2009, p. 53, tradução nossa). Esse novo recrutamento, no entanto, não é realizado, necessariamente, de forma voluntária pelas pessoas traficadas. Muito provavelmente essa ação continua sendo coercitiva, sendo observada atentamente pela organização criminosa, ou, pode ser também uma alternativa à compra de sua liberdade.

As mulheres que foram traficadas para a prostituição, muitas vezes retornam às suas comunidades de origem com históricos de seus ganhos superiores. Elas conversam com seus amigos e conhecidos para se juntarem a elas, mentindo sobre as condições do trabalho e a quantia financeira que obtêm com seu emprego como prostitutas. Essas mulheres ganham bônus por recrutamento ou são colocadas na posição de detentoras de bordéis escravizando as mulheres que elas recrutaram. (LEE, 2007)

Libertar algumas mulheres traficadas e “promovê-las” a aliciadoras é mais uma vantagem que os aliciadores e criminosos tiram das vítimas, uma vez que reduz ainda mais o risco de esses serem identificados por autoridades competentes e criminalizados, e concomitantemente aumenta ainda mais seus lucros com a atividade.

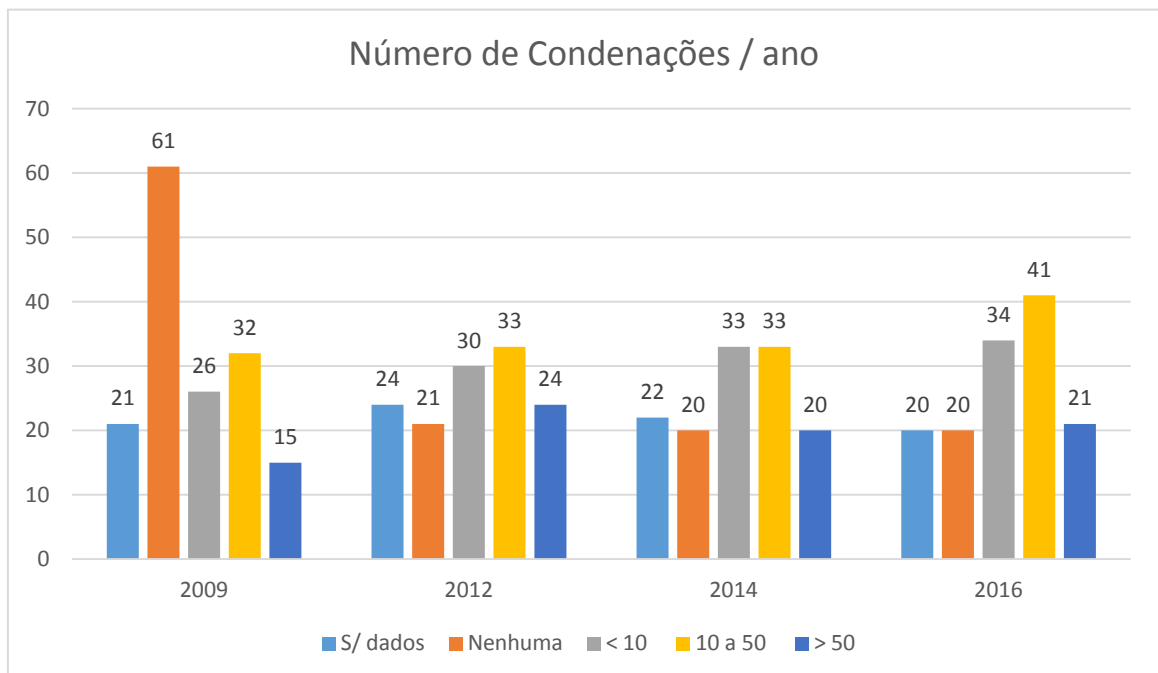
3.2.3 Condenações

Por se tratar de um crime, um aspecto que também carece de análise são os dados relativos à condenação dos aliciadores, uma vez que estando envolvidos em uma atividade criminosa, que pode ser resumida por ‘pessoas vendendo pessoas’, esses também devem responder pelos seus atos. Assim como nos crimes de tráfico de armas e de drogas, o tráfico de pessoas também lança a discussão acerca da criminalização ou não dos ‘clientes finais’ do

tráfico. Diferentemente do que ocorre nos outros dois tipos de tráfico, o tráfico de pessoas é composto por duas demandas distintas, por um lado tem-se a demanda do explorador por mão-de-obra barata e explorável, e por outro tem-se a demanda do consumidor pelos bens ou serviços produzidos ou fornecidos por pessoas traficadas. A análise dessa seção, no entanto, versará apenas sobre a condenação dos aliciadores, uma vez que essas são compreendidas - como necessárias - no Protocolo de Palermo e analisadas pelo UNODC em seus relatórios.

Assim como a mera ratificação do Protocolo de Palermo não tem validade se as legislações internas dos Estados não estiverem em total conformidade com o tratado, as legislações internas, por sua vez, possuem validade restrita se não praticadas de forma eficiente. Nesse sentido, faz-se importante a análise acerca do número de condenações de aliciadores do tráfico de pessoas reportadas pelos Estados. O gráfico 4 mostra que, apesar do número de Estados que não reportaram nenhuma condenação ter apresentado um decréscimo considerável entre os anos analisados, o número de Estados que relatou menos de 10 ou mais de 50 condenações por ano, permaneceu estagnado, mostrando que a justiça criminal dos Estados em relação ao tráfico de pessoas é lenta e, provavelmente, não está recebendo os investimentos necessários.

Gráfico 4 - Número de Condenações reportadas pelos Estados



Fonte: Desenvolvida pela autora com base nos relatórios do UNODC

Dos 21 Estados que não relataram nenhuma condenação relativa ao tráfico de pessoas entre os anos de 2010 e 2011, 72 por cento - 15 Estados - estavam localizados na África e no Oriente Médio, número esse que caiu para 50 por cento dos Estados que não registraram nenhuma condenação entre os anos de 2012 e 2014 (UNODC, 2012, 2016). No entanto, essa região reporta números baixos de condenação como resposta da introdução tardia de legislação adequada.

Por um lado, os países têm um bom desempenho em relação à criminalização do tráfico de pessoas (adoção de leis). [...] Por outro lado, a implementação real da lei está atrasada em muitos países (fiscalização). [...] essas situações indicam que as leis antitráfico adotadas não passam de promessas vazias que, na realidade, fazem muito pouco em vários países. [...] sendo assim o recente declínio nos esforços de fiscalização indica que existe uma lacuna na política entre a adoção da legislação antitráfico e a efetiva realização da política escrita. (CHO, 2015, p. 93–94, tradução nossa)

Uma análise entre o número de Estados que possuem sua legislação interna em conformidade com o Protocolo de Palermo e o número de Estados que relataram, no mínimo, uma condenação por ano mostra que, apesar de o número de Estados com legislação em conformidade ter aumentado cerca de 60 por cento entre os anos de 2009 e 2016 – de 98 para 158 Estados –, o número de Estados que relatou, no mínimo, uma condenação por ano aumentou apenas 30 por cento, ou seja, de 73 para 96 Estados. Essa análise mostra que muitos Estados não têm condenado de forma efetiva os aliciadores do tráfico de pessoas, uma vez que a resposta do sistema de justiça criminal dos Estados está estagnada em níveis muito baixos. A análise pode ser corroborada pelo número de casos investigados que acabam em condenações, uma vez que, no ano de 2016, apenas 26 por cento dos casos de tráfico de pessoas investigados receberam algum tipo de condenação (UNODC, 2016, p. 50).

Enquanto os países que tinham legislação em vigor antes da entrada do Protocolo sobre o Tráfico de pessoas da ONU tinham, em média, cerca de 29 condenações no ano de 2014, aqueles que introduziram o delito no período de 2003-2008 tiveram cerca de 18 condenações no mesmo ano. Muito menos condenações foram relatadas de países que introduziram legislação entre 2009 e 2012, e aqueles que promulgaram legislação após 2012 não tiveram condenações no ano de 2014 (UNODC, 2016, p. 51–52, tradução nossa).

De acordo com o UNODC (2016), os fatores tempo e recurso – financeiro e pessoal – desempenham papel determinante para que o sistema de justiça criminal adquira experiência

suficiente para detectar, investigar e processar com êxito os casos de tráfico de pessoas (UNODC, 2016, p. 52). No entanto, Kagaspunta (2015) afirma que quatro são as razões para o baixo número de condenações do tráfico de pessoas: 1) o baixo número de condenações que reflete um baixo nível de casos de crime, uma vez que com frequência os países que relatam poucas ou nenhuma condenação também identificam muito poucas vítimas; 2) a natureza oculta do tráfico de pessoas, uma vez que é caracterizado como um crime que não chega facilmente à atenção da polícia, agentes de controle fronteiriço, autoridades de saúde, e outros que potencialmente poderiam entrar em contato com o tráfico de pessoas; 3) a capacidade limitada dos profissionais de justiça criminal nacional para investigar e processar casos de tráfico de pessoas, além de possível falta de capacidade para sancionar os traficantes adequadamente; 4) estreita ligação entre o tráfico de pessoas e a corrupção, mesmo que incipientes, há evidências que mostram forte ligação entre essas duas questões (KANGASPUNTA, 2015).

Mesmo que o UNODC evidencie uma falta de condenações por parte dos Estados, a organização não tem mandato para impor aos Estados que passem a condenar mais veemente as pessoas envolvidas no processo do tráfico. No entanto, isso não os impede de apresentar políticas exitosas para que outros Estados possam toma-las como exemplo, uma vez que os países que criminalizam o tráfico de pessoas por um período mais longo de tempo, acabam tendo outras respostas – devido à experiência – que acabam facilitando o processo de criminalização (UNODC, 2016, p. 52).

Sendo assim, pode-se inferir que a criminalização bem-sucedida exige mais do que a adoção de uma legislação. A implementação e a aplicação da legislação têm sido fracas em muitos países e o número de condenações continua a ser muito baixo. A situação não melhorou desde 2003, apesar de quantidades crescentes de países terem legislação mais abrangente, conforme o exigido pelo Protocolo.

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O UNODC iniciou seu trabalho junto ao enfrentamento ao tráfico de pessoas com o objetivo de incitar os Estados a, além de ratificarem o Protocolo de Palermo, incorporar as diretrizes contidas no tratado em suas jurisdições internas. Mesmo que sua atuação não possua mandato para avaliar a conformidade dos Estados para com as obrigações contidas no tratado,

os Estados conferem autoridade à organização por todo o histórico de atuação que ela tem para com a temática do crime, seja no campo do tráfico de drogas, do tráfico de armas, do terrorismo ou da corrupção. Sua autoridade técnica está centrada no manejo de políticas e ações para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como pela influência que exerce sobre os Estados para com a ratificação do Protocolo de Palermo e na elaboração de sua justiça criminal nacional.

É por meio de sua autoridade técnica, ainda, que a organização possui mandato para desenvolver as análises que são desenvolvidas e divulgadas nos relatórios da organização que acabam, de certa forma, avaliando como que os Estados estão desenvolvendo políticas e ações voltadas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Além disso, avalia os esforços da legislação criminal dos Estados para com a criminalização dos perpetradores e assistência às vítimas. É também por meio dessas avaliações que a OI identifica pontos críticos que carecem de maior atenção dos Estados, bem como identifica atividades que obtiveram êxito e que podem ser utilizadas como exemplo pelos demais Estados.

De acordo com Barnett e Finnemore (2004) a autoridade conferida às organizações internacionais as imbuí também de autonomia, uma vez que passam a exercer políticas cujas quais os Estados não tem capacidade e nem interesse em realizar (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Por ser uma organização que carece de financiamento voluntário dos Estados - pelo menos para a temática do tráfico de pessoas – sua autonomia é considerada de nível baixo. Mesmo assim, um exemplo de sua autonomia pode ser verificar por meio de análises pontuais ao longo de seus relatórios, uma vez que, por exemplo, faz uma crítica relevante a todos os Estados em relação a lentidão das respostas da justiça criminal para com o tráfico de pessoas, evidenciando que todos os Estados apresentam números muito baixos de condenação, em total desconformidade com os níveis esperados. Com isso, mostra que todos os Estados devem continuar implementando políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, inclusive com mais investimentos, tanto para com a justiça criminal como para com o desenvolvimento de políticas voltadas para assistência às vítimas.

Por fim, ao se basear com afincado nas diretrizes do Protocolo de Palermo, que visa a criminalização do tráfico de pessoas, o UNODC apresenta certa dificuldade em criar novos significados ao tráfico de pessoas – como é o caso da falta de uma conceituação acerca das vítimas do tráfico de pessoas, que acabam muitas vezes tendo os seus direitos negligenciados por serem enquadradas como criminosas. Nesse cenário, faz-se importante a necessidade de

criação de leis ou diretrizes correlatas ao Protocolo de Palermo, para que as lacunas existentes possam ser ajustadas e assim as vítimas possam passar a gozar de seus direitos.

4 AGENDA DAS OIS PARA O TRÁFICO DE PESSOAS

Nos dois capítulos anteriores analisamos o histórico de duas OIs que possuem autonomia e autoridade na temática do tráfico de pessoas, o UNODC - principal responsável pelo desenvolvimento da temática do tráfico de pessoas no que tange à criminalização da atividade -, e a OIM, - que abrange o tráfico de pessoas no escopo das migrações. Além do histórico de cada OI, analisou-se atividades pontuais desenvolvidas por cada organização no enfrentamento ao tráfico de pessoas. O presente capítulo tem como objetivo analisar os aspectos relativos ao desenvolvimento da agenda do tráfico de pessoas dentro de cada organização, nesse sentido serão analisados os principais conceitos criados e difundidos por cada OI, bem como, aspectos relacionados à classificação de Estados dentro da temática.

Como já mencionado, as Organizações Internacionais têm o poder de modificar a realidade social em que se inserem coletando, distribuindo e publicando informações de maneira estratégica (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6). Pode-se afirmar que é na capacidade de transformar informação em conhecimento que as OIs conseguem estabelecer seu poder.

As OIs fazem mais do que apenas manipular informações; eles ainda analisam e interpretam, investindo informação com significado que orienta e estimula a ação, transformando, assim, a informação em conhecimento. Transformar informação em conhecimento, dando-lhe significado, valor e propósito, é uma das principais atividades das autoridades na vida social. (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6-7, tradução nossa)

Tendo como base os preceitos acima citados, buscaremos analisar como as organizações UNODC e OIM tem transformado as informações que obtém em conhecimentos disseminados para os mais diversos atores do Sistema Internacional, podendo até mesmo moldar visões acerca do tráfico de pessoas e dos aspectos relacionados ao seu enfrentamento. Para isso, o capítulo será dividido em três seções. Primeiramente analisaremos quais implicações residem no uso de conceitos como vítima, migrante irregular, mostrando que cada OI se utiliza de um conceito específico ao se referir às pessoas traficadas. Em um segundo momento, analisa-se os diferentes enredos que se manifestam ao se enquadrar a temática pelo viés da proteção aos direitos humanos ou pelo combate ao crime. Por fim, mostra-se como as duas OIs têm apresentado a temática do tráfico de pessoas em relação aos Estados, fazendo uma clara distinção entre os esforços demandados pelos países do Sul e do

Norte Global, mostrando que os Estados do Sul são aqueles responsáveis pelos fluxos do tráfico de pessoas.

4.1 ENTENDIMENTOS POR DE TRÁS DA TEMÁTICA DO TRÁFICO DE PESSOAS

Uma discussão importante acerca do tráfico de pessoas se concentra nas diferentes conceituações que são utilizadas, na medida em que os conceitos específicos de cada temática são socialmente construídos. Como atores importantes no cenário internacional, que muitas vezes acabam se apropriando de temáticas consideradas menos relevantes pelos Estados, as OIs possuem importante papel na disseminação de significados e conceitos, uma vez que esses se tornam base para análise e compreensão de determinada temática e assunto. Além dos conceitos, faz-se importante também analisar dentro de qual escopo a temática em questão está sendo desenvolvida. No que tange à temática do tráfico de pessoas, verifica-se que as OIs estudadas ora desenvolvem a temática por meio de um viés de direitos humanos, ora por uma perspectiva criminológica.

4.1.1 Vítimas, Migrantes Irregulares ou Pessoa Traficada?

Durante a análise dos documentos e relatórios das duas OIs em questão, verificou-se que a OIM utiliza, em sua maioria, o termo ‘migrante irregular’ para se referir às pessoas que foram traficadas. Nesse sentido, a OIM acaba inserindo as pessoas traficadas dentro do escopo mais amplo das migrações, mostrando que fazem parte de uma determinada categoria de migrantes. Migrantes regulares podem ser distinguidos de migrantes irregulares, no entanto, de acordo com Ambrosini (2013) nenhum ser humano pode ser definido como irregular, sua irregularidade está diretamente relacionada com as leis dos países em que pretendem entrar, residir ou trabalhar (AMBROSINI, 2013). Isso significa que, a condição de migrante regular e irregular pode estar em constante alternância, uma vez que ela depende principalmente do ambiente em que a pessoa está inserida, ou seja, um migrante pode entrar por meios regulares em determinado país, e depois de um tempo se tornar irregular, ou vice-versa.

Nesse sentido, deve-se entender que a “irregularidade” não deve ser tratada como um *status* total que define o indivíduo, mas sim como uma das categorias das transações sociais

nas quais o migrante está envolvido (BOMMES; SCIORTINO, 2011, p. 18), e que essa está diretamente relacionada com legislações específicas de cada Estado. Ou seja, a irregularidade deve ser entendida como diretamente relacionada ao *status* legal do migrante e não à sua pessoa humana (AMBROSINI, 2013, p. 3). De acordo com a OIM, a migração irregular é caracterizada como a “entrada, permanência ou trabalho em um país sem a necessária autorização ou documentos exigidos pelos regulamentos de imigração” (OIM, 2011, p. 54, tradução nossa), ou seja, fica evidente que a condição de irregularidade está ligada ao processo de migração e não à condição da pessoa humana.

Uma forma de atuação das OIs centra-se na categorização ou classificação, uma vez que tem habilidade de mover pessoas entre categorias sociais, constituindo uma maneira de fazer, ordenar e conhecer mundos sociais distintos (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 178). Uma vez que a OIM é a organização central na temática das migrações, ela acaba por categorizar as pessoas traficadas como migrantes irregulares, fazendo assim com que possa abarcar também esse grupo de pessoas em seu arcabouço técnico e temático. No entanto, como exemplificado acima, o termo ‘irregular’, na maioria das vezes, não é atribuído ao *status* legal do migrante e sim à sua pessoa humana. Com isso, passam a surgir discursos de xenofobia, ódio e medo, uma vez que se relaciona irregularidade com perigo. De acordo com Bauman (2016) migrantes, irregulares ou não, acabam sendo assimilados como aqueles que trazem o terror (BAUMAN, 2016).

Ambrosini (2013) nos lembra da construção social do perigo dos imigrantes irregulares, que são vistos muitas vezes como não autorizados, e vilões. Vilões no sentido de violar a soberania nacional dos Estados, ameaçando a segurança e a ordem social. Além disso, passam a ser entendidos como competidores injustos no mercado de trabalho (AMBROSINI, 2013, p. 12–14).

Por outro lado, o UNODC, ao referir-se às pessoas traficadas, utiliza o termo “vítimas”, termo esse que também possui inúmeras implicações. Ao conceituar-se pessoas traficadas como sendo vítimas do tráfico de pessoas, traça-se uma relação direta do termo com a temática do crime. Sendo assim, por serem ligadas ao viés do crime, as pessoas traficadas acabam sendo consideradas pessoas que trazem certo perigo ao país em que se encontram inseridas.

Dunn (2008) afirma que vítimas fazem parte de um fenômeno socialmente construído, e diante disso, apresenta formas distintas¹⁷ de se conceituar as vítimas, que serão utilizadas como base de análise. Inicialmente, tem-se um entendimento que pessoas se definem como vítimas de si mesmas, ou seja, tomemos o exemplo de mulheres – uma vez que o Protocolo de Palermo tem seu foco principal voltado para o enfrentamento ao tráfico de mulheres e crianças, - mulheres precisam definir seus relacionamentos íntimos como violentos antes de tomarem providências para abandoná-las (DUNN, 2008, p. 1601). Nesse sentido, Dunn exemplifica que para uma pessoa se tornar vítima, ela primeiramente deve se entender como tal.

Para se ver como uma vítima, a mulher deve definir sua situação e experiência vivida como anormal de maneiras problemáticas. Isto é, ser vítima, especialmente quando isso significa ser fraco, desamparado, dependente ou passivo, é ser desviante por definição (DUNN, 2008, p. 1603, tradução nossa).

A citação acima nos mostra também que o termo ‘vítimas’ vem carregado com diversos estereótipos, que acabam também ultrapassando para a temática do tráfico de pessoas. Além de fracas e dependentes, rótulos como inocentes, com baixo nível intelectual e manipuláveis são diretamente relacionados às mulheres traficadas (BURKE, 2013, p. 9).

O outro domínio acadêmico apresentado por Dunn (2008) concentra-se nos esforços de movimentos sociais que criam imagens de vítimas como parte de processos de ‘enquadramento’ (DUNN, 2008, p. 1602). É nesse sentido que fazemos a análise do discurso do UNODC para com as pessoas traficadas, uma vez que ao conceitua-las como vítimas, acaba enquadrando-as em um *framework* que se relaciona diretamente com a temática criminal, e que por vezes faz com que pessoas traficadas sejam relacionadas com criminosos e pessoas que trazem perigo para as sociedades. As vítimas são frequentemente tratadas como criminosos agindo por sua própria vontade – por exemplo, prostituição – e dignas de detenção, deportação, desprezo ou apatia (CAMERON; NEWMAN, 2008, p. 5; LAGON, 2015, p. 26).

¹⁷ Dentre as formas apresentadas por Dunn para se conceituar as vítimas tem-se: 1) pessoas que se definem como vítimas de si mesmas, tais como mulheres que devem definir seus relacionamentos íntimos como violentos antes que possam tomar medidas para abandoná-las. 2) uma vertente que explora como as pessoas se afirmam como vítimas para o público; 3) a análise das afirmações feitas por pessoas que criam imagens de vítimas como parte do processo de convencimento de audiências mais amplas de que existe um problema social que é digno de atenção do público. Histórias da mídia de massa sobre "novos" tipos de vitimização são um desses tipos. 4) estudo sobre os esforços de movimentos sociais que criam imagens de vítimas como parte de processos de "enquadramento" (DUNN, 2008, p. 1601–1602)

Devemos entender o termo ‘vítima’ como uma “identidade, um significado ou um rótulo que uma pessoa pode conferir a si mesma, o que pode levá-la a ver a si mesma e a sua situação de forma diferente do que até aquele ponto” (DUNN, 2008, p. 1604, tradução nossa). Sendo assim, ao definir-se como vítima a pessoa traficada passa a transferir a responsabilidade da ausência de seus documentos, por exemplo, a outra pessoa – traficante ou aliciador -, permitindo assim, que órgãos responsáveis tomem as medidas adequadas, que de outra forma talvez não seriam adotadas. É por isso que, de acordo com Gallagher (2010) “muitos indivíduos traficados através das fronteiras internacionais serão, *prima facie*, migrantes ilegais ou vítimas de contrabando de migrantes, porque essas caracterizações são as mais fáceis de serem feitas pelas autoridades policiais nacionais” (GALLAGHER, 2010, p. 278, tradução nossa), uma vez que as pessoas traficadas são abordadas sem seus documentos – que ficaram retidos com os seus exploradores.

Mesmo que conceituadas pelo UNODC e também pelo Protocolo de Palermo, “as vítimas de tráfico de seres humanos não recebem o *status* de vítima adequadamente, mas, em vez disso, são frequentemente punidas e/ou deportadas como imigrantes ilegais ou como colegas de criminosos traficantes” (CHO, 2015, p. 93, tradução nossa). Isso nos mostra que, assim como na conceituação de migrante irregular, o termo vítima deve ser atrelado ao *status* legal da pessoa traficada, e não ao seu caráter e integridade humana.

Discussões acerca da nomenclatura a ser utilizada para conceituar pessoas traficadas vem desde as primeiras discussões e reuniões do Protocolo de Palermo, em que dois grandes grupos de lobistas – CATW¹⁸, *Coalition Against Trafficking in Women*; e GAATW¹⁹, *The Global Alliance Against Trafficking in Women* - apresentaram motivos particulares para que fossem utilizados os termos ‘vítima’ ou ‘pessoa traficada’ no Protocolo. O termo ‘pessoa

¹⁸ A Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (CATW) é uma organização não governamental que trabalha para acabar com o tráfico de pessoas e a exploração sexual comercial de mulheres e crianças em todo o mundo. A CATW é a primeira organização do mundo a combater o tráfico humano internacionalmente e é a principal organização abolicionista do mundo. Desde 1988, a CATW tem fornecido uma liderança amplamente reconhecida nos níveis local, nacional, regional e internacional, na promoção de medidas legislativas, políticas e educacionais para aumentar a conscientização sobre as causas profundas do tráfico de seres humanos. A CATW detém status especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e foi consultor chave na Reunião do Crime Organizado Transnacional da ONU de 1999-2000, cujo resultado é o Protocolo de Palermo, o instrumento legal mais reconhecido do mundo sobre tráfico humano (CATW, 2011).

¹⁹ A Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (GAATW) é uma aliança de mais de 80 organizações não-governamentais que vê o fenômeno do tráfico de seres humanos intrinsecamente incorporado no contexto da migração para fins de trabalho. O GAATW, portanto, promove e defende os direitos humanos de todos os migrantes e suas famílias contra a ameaça de um mercado de trabalho cada vez mais globalizado. Está comprometido em efetuar mudanças no nível local através de seus Membros e aliados, e internacionalmente através do trabalho do Secretariado Internacional e do status consultivo especial do GAATW para o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas (GAATW, [s.d.]).

traficada’ foi amplamente defendido pelo *cáucus* de direitos humanos, uma vez que se entende que o termo ‘vítimas’ tende “a reduzir a identidade de mulheres, em particular, à de uma vítima passiva, em vez de reconhecê-las como pessoas com agência, capacidade de decisão e direitos. Além disso, implica também em tratar mulheres como crianças, negando-lhes o direito de ter controle sobre seus próprios corpos e vidas” (WIJERS, 2015, p. 62, tradução nossa).

Complementarmente, o *cáucus* defende o termo ‘pessoa traficada’ pois essa não apresenta uma ideologia de gênero nem mesmo a agência refletida nesse termo, uma vez que o “termo ‘vítima’ no contexto do tráfico muitas vezes resulta em políticas e leis voltadas mais para a ‘proteção’ do que para a ‘capacitação’” (DITMORE; WIJERS, 2003, p. 83, tradução nossa). Mais do que isso, a utilização do termo ‘vítima’ faz com que esse acompanhe a pessoa traficada por toda a sua vida, não nos permitindo reconhecer que alguém é ‘vítima’ em relação a um determinado crime e por um determinado período de tempo, e que acima disso são pessoas e indivíduos que devem ter seus direitos amparados e protegidos pelo direito internacional dos direitos humanos (DITMORE; WIJERS, 2003, p. 83).

De acordo com as discussões acima apresentadas, o termo ‘pessoa traficada’ se enquadra de maneira mais propícia à temática do tráfico de pessoas, uma vez que tende a conceituar o indivíduo por um ato que sofreu por um determinado período de tempo, que não tem relação direta com sua condição como pessoa humana, e que, explicitamente apresenta que o ato em que estava envolvido foi praticado por um terceiro, e não diretamente por ela, eximindo-a de qualquer culpabilidade.

4.2 TRÁFICO DE PESSOAS: UMA QUESTÃO CRIMINOLÓGICA OU DE DIREITOS HUMANOS?

A discussão acerca do conceito utilizado pelas Organizações Internacionais para se referirem àquelas pessoas que foram traficadas abre campo para um debate acerca do enquadramento adequado da agenda ao enfrentamento do tráfico de pessoas: deve a temática ser enquadrada em um *framework* voltado para o combate ao crime ou para a defesa dos direitos humanos? No momento das discussões do Protocolo de Palermo o UNODC já era reconhecido como a organização responsável pelo enfrentamento de questões referentes a drogas, armas, terrorismo e crimes em geral. Ou seja, seu escopo de atuação já era voltado

para questões criminológicas. Por outro lado, a OIM também já era reconhecida como uma instituição que buscava desenvolver suas agendas por meio da promoção dos direitos humanos.

Enquadrar a temática do tráfico de pessoas no arcabouço do combate ao crime ou da defesa dos direitos humanos traz inúmeras implicações. No entanto, faz-se necessário, primeiramente, uma análise histórica que remonta ao cenário internacional instaurado durante as negociações do Protocolo de Palermo - para entendermos porque o tratado versa sob a ótica criminológica -, para em um segundo momento analisar as implicações geradas ao se enquadrar a temática do tráfico de pessoas pelo viés do combate ao crime ou da defesa dos direitos humanos.

Os esforços internacionais para combater o tráfico de pessoas não são recentes. Pelo menos cinco acordos internacionais sobre a temática foram assinados na primeira metade do século XX. Voltados para a prostituição e a exploração sexual de mulheres, os primeiros acordos foram negociados dentro do sistema de direitos humanos (BURCH, 2014; GALLAGHER, 2010), no entanto não foram alcançados os resultados esperados, e, a partir dos anos de 1990 começaram as primeiras tratativas do Protocolo de Palermo. É interessante notarmos que, na mesma época, o sistema internacional estava vivenciando o final da Guerra Fria, ou seja, questões como segurança internacional, soberania estatal e combate ao crime organizado estavam no centro dos debates. Apesar de conturbado, esse cenário foi de extrema importância para a manutenção das OIs, uma vez que houve o surgimento de novos temas transnacionais que demandariam de esforços conjuntos para serem manejados, dentre os quais podemos citar o tráfico de pessoas:

O período pós-Guerra Fria teve uma série de mudanças na relação entre OIs e política de migração. Havia pelo menos duas dinâmicas inter-relacionadas em jogo: (1) o fim do conflito Leste-Oeste levantou esperanças quanto ao surgimento de um consenso sobre certas questões transnacionais e a elaboração de novos mecanismos para regulá-los em nível internacional; e (2) a busca por esses novos mecanismos resultou simultaneamente de medos em torno do declínio da influência e das capacidades dos estados em um mundo que gradualmente se tornou entendido como uma 'aldeia global' (GEIGER; PÉCOUD, 2014, p. 868, tradução nossa).

Durante as negociações do Protocolo de Palermo buscou-se, em um primeiro momento, enquadrar o Protocolo pelo viés do tráfico de pessoas como uma violação de direitos humanos, no entanto, as respostas dos Estados para com esse enquadramento foram modestas e episódicas. De acordo com Simmons (2018), a resposta dos Estados para com o

enfrentamento ao tráfico de pessoas, bem como para com a ratificação do tratado, passaram a ser mais assertivas no momento em que o tráfico de pessoas passou a ser enquadrado como um componente da atividade criminosa transnacional (SIMMONS; LLOYD; STEWART, 2018, p. 2). Além disso, muitos dos Estados apresentavam-se saturados com a ideia de terem que, mais uma vez, prezar pelos direitos humanos, o que de certa forma acaba diminuindo e enfraquecendo sua soberania, bem como impondo a eles mais responsabilidades.

A perspectiva dos direitos humanos era importante para a discussão, mas provavelmente não persuadiu muitos Estados a adotar uma postura antitráfico mais forte. Os Estados estavam preparados para combater o crime organizado transnacional; muitos sentiram que estavam saturados com compromissos de direitos humanos (SIMMONS; LLOYD; STEWART, 2018, p. 5, tradução nossa).

Desenvolver o Protocolo de Palermo sob a ótica do crime transnacional não significa que questões de direitos humanos foram deixadas de lado ou ignoradas, apenas mostra que o objetivo principal do tratado seria enfrentar o crime, e que questões de direitos humanos não seriam mandatórias. No entanto, é evidente que tal utilização gera inúmeras implicações, até mesmo negativas, para as pessoas traficadas que carecem de atenção e assistência.

As garantias de direitos humanos, por outro lado, criam obrigações para os indivíduos - muitas vezes, indivíduos estrangeiros. Muitos estados percebem que estão saturados com obrigações de direitos e evitam quaisquer obrigações explícitas adicionais de direitos, especialmente para não-cidadãos. Isso não é negar que muitos estados levam os direitos humanos a sério; em vez disso, argumentamos que a abordagem de combate ao crime inerentemente capacitadora do Estado tem muito mais probabilidade de atrair uma coalizão de estados mais ampla do que as obrigações de direitos humanos para com os estrangeiros (CHARNYSH; LLOYD; SIMMONS, 2015, p. 332, tradução nossa).

De acordo com Jordan (2002), “a estrutura de direitos humanos dita uma abordagem de empoderamento para ajudar as pessoas traficadas a retomar o controle sobre suas vidas e garantir que as mulheres sejam tratadas como adultos, e não como crianças” (JORDAN, 2002, p. 30, tradução nossa). Ou seja, se enquadrado primordialmente em um *framework* de direitos humanos, passar-se-ia a dar mais atenção às pessoas traficadas em si, dando menos importância para as questões de segurança, que afetam única e exclusivamente os Estados. “Através das lentes dos direitos humanos, as pessoas traficadas não são simplesmente ‘vulneráveis’ a serem protegidas; eles são indivíduos com agência que precisam ser respeitados” (CHARNYSH; LLOYD; SIMMONS, 2015, p. 329, tradução nossa). Além disso, o Protocolo de Palermo apenas sugere que hajam políticas voltadas para a proteção das pessoas traficadas, e não as coloca como mandatórias.

Os esforços para tratar a questão do tráfico como predominantemente um problema do crime organizado ignoram as violações dos direitos humanos – uma tendência que se reflete no desejo da lei de tratar mulheres que foram traficadas simplesmente como imigrantes ilegais e/ou testemunhas em potencial a serem usadas contra o criminoso, em vez de serem vítimas de danos adicionais (WILLIAMS, 2008, p. 131, tradução nossa).

Tendo em vista que os Estados possuem livre arbítrio a determinar como serão desenvolvidas as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, a OIM sempre estimulou os Estados a verem o problema do tráfico de pessoas do ponto de vista dos direitos humanos, pedindo-lhes que assegurassem a proteção dos direitos das pessoas traficadas (GALLAGHER, 2010). Não obstante, a OIM, acredita que tratar o tráfico de pessoas isoladamente apenas do ponto de vista do crime transnacional propicia o desvio da atenção à questão mais ampla do crime, a exploração de trabalhadores migrantes (IOM, 2009, p. 37).

Por outro lado, o UNODC utiliza em seus discursos um viés voltado principalmente para o discurso do crime transnacional, uma vez que foi designado pelo tratado a ser a principal organização a desenvolver a temática do tráfico de pessoas. Nesse sentido, a agenda do tráfico de pessoas passa a dialogar, dentro da organização, com a agenda do tráfico de drogas e de armas. Assim sendo, uma vez que armas e drogas são vistas como um perigo para a sociedade, assim também passam a ser vistas as pessoas traficadas.

Tradicionalmente, têm-se políticas de criminalização como sendo altamente contagiosas (SIMMONS; LLOYD; STEWART, 2018, p. 3), uma vez que Estados vizinhos acabam adotando as mesmas políticas criminais com medo de serem afetados negativamente:

Quando um Estado criminaliza o tráfico humano, seus vizinhos preveem que o tráfico será desviado para suas próprias jurisdições, juntamente com a violência, a fraude, a imigração ilegal e o contrabando de drogas/armas supostamente associados ao crime organizado transnacional. O quadro do crime provoca uma ação muito mais forte, mais rápida e mais global do que quadros que enfatizam a proteção às vítimas ou os direitos humanos (SIMMONS; LLOYD; STEWART, 2018, tradução nossa).

É de acordo com essa perspectiva que Estados passam priorizar questões relativas ao crime transnacional em detrimento às questões de direitos humanos. Além disso, a criminalização acarreta como consequência a afirmação da autoridade do Estado para com os desafios transnacionais, justificando a alocação de recursos ao poder policial do Estado; reforçando os controles de fronteira e até mesmo buscando ajuda internacional para fazê-lo

(CHARNYSH; LLOYD; SIMMONS, 2015, p. 332). Sendo assim, ao se definir o tráfico de pessoas como crime e não como uma questão de migração ou de direitos humanos, a comunidade internacional passa a reconhecer que as instituições de aplicação da lei devem desempenhar um papel fundamental na abordagem do problema do tráfico humano transnacional (LEE, 2007, p. 117). Tratar o tráfico de pessoas pela perspectiva do crime faz com que os traficantes passem a ser vistos como principal desafio à autoridade e à soberania dos Estados, além de minimizar a complexidade inerente à temática. Concomitante a isso, argumenta-se que os Estados podem acabar usando o tráfico de pessoas em um esforço para colocar um rosto humano em uma aplicação severa, justificando assim políticas de controle de migração (CHACÓN, 2010).

As análises acima desenvolvidas nos mostram como Organizações Internacionais conseguem moldar e impor significados. Como já visto, a temática do tráfico de pessoas engloba não apenas questões relativas à soberania e à segurança estatal, mas também proteção às pessoas traficadas, identificação e condenação de traficantes, e prevenção do crime. Nesse sentido, acredita-se que, por se tratar de uma temática que sofre um processo de *spill-over* – permeando temáticas variadas como, migração, direitos humanos, meio ambiente, economia, segurança e desenvolvimento –, a temática do tráfico de pessoas não tem como ser enquadrada em apenas um *framework*, seja ele do crime ou dos direitos humanos:

É um problema econômico, já que a grande maioria dos homens e mulheres que buscam escapar da pobreza é atraída para o tráfico pela falsa promessa de ganho econômico. O tráfico é um problema de saúde, uma vez que as mulheres e crianças vítimas de tráfico estão em maior risco de infecção pelo HIV. É um problema de gênero, pois relações de poder desiguais reforçam o status secundário das mulheres na sociedade. Por fim, é um problema legal, já que suas vítimas são privadas de seus direitos humanos (DANAÍLOVA-TRAINOR; LACZKO, 2010, p. 40–41, tradução nossa).

Dada sua complexidade temática e multidimensional é evidente que o enfrentamento ao tráfico de pessoas – mesmo que regido por um tratado voltado para a eliminação do crime – deve ser analisado também sob a ótica de outros regimes internacionais.

4.3 O NORTE E O SUL DA NA AGENDA DO TRÁFICO DE PESSOAS

Como já apresentamos, as OIs possuem autoridade e autonomia para desenvolver significados e novos termos acerca de um determinado tema. Além disso, OIs possuem o

poder de alterar a realidade social onde se inserem, fazendo com que uma temática específica seja desenvolvida de acordo com os preceitos que a regem, afim de que esses lhe tragam maiores benefícios. Nesse sentido, a última sessão dessa dissertação tem como objetivo analisar como as OIs em destaque tem moldado a realidade social no que tange ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. As OIs são frequentemente os atores a quem nós deferimos quando se trata de definir significados, normas de bom comportamento, a natureza dos atores sociais, e as categorias de ação social legítimas no mundo. Muitas vezes, os OIs são os atores capacitados a decidir se há algum problema, que tipo de problema, e de que é a responsabilidade de resolvê-los (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 7). É com base nessas afirmações que a presente seção tem como objetivo analisar como as OIs tem moldado e apresentado informações acerca do tráfico de pessoas.

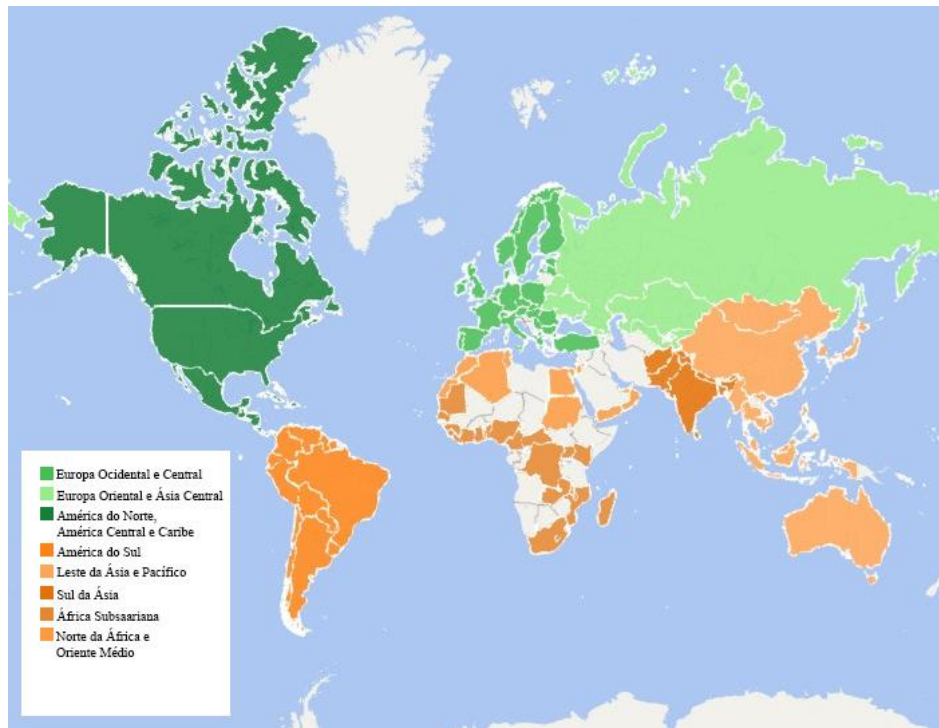
O UNODC, ao desenvolver suas análises acerca do enfrentamento ao tráfico de pessoas, separa os dados obtidos por regiões, sendo assim, os 136 Estados abrangidos pelo relatório da OI, em 2016, são distribuídos em 8 sub-regiões, a qual se tem: 1) Europa Ocidental e Central; 2) Europa Oriental e Ásia Central; 3) América do Norte, América Central e Caribe; 4) América do Sul; 5) Leste da Ásia e Pacífico; 6) Sul da Ásia; 7) África Subsaariana; 8) Norte da África e Oriente Médio.

Além dessa separação, as regiões são também apresentadas de acordo com essa ordem classificatória, uma vez que, segundo o UNODC “a ordem de apresentação das visões gerais regionais baseia-se no tamanho da amostra utilizada para a análise em cada região. Como os países europeus relataram um maior número de vítimas durante o período considerado, as duas regiões europeias são apresentadas primeiro” (UNODC, 2016, p. 13, tradução nossa). Ainda de acordo com o UNODC, as regiões são divididas de acordo com a proximidade dos dados apresentados, bem como pela sua posição geográfica e de acordo com o grau de desenvolvimento de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Ao contrário do UNODC, a OIM apenas separou os Estados analisados em regiões nos relatórios de 2005, 2010 e 2011, atualmente os relatórios da OIM continuam tendo análises acerca dos países, no entanto, essa não é feita com as regiões divididas em grupos, mas sim por temáticas.

A Figura 2 mostra as oito regiões subdivididas do UNODC para análise, bem como propicia uma visão que é desenvolvida e difundida pelo UNODC, aos quais os Estados são também analisados como sendo desenvolvidos e em desenvolvimento.

Figura 2 - Regiões analisadas pelo UNODC



Fonte: Desenvolvida pela autora, com base no Global World Report on Trafficking in Persons - 2016

A análise da figura 2 nos permite verificar a divisão das sub-regiões analisadas como sendo pertencentes ao Norte (Regiões 1, 2 e 3) – e ao Sul Global (regiões 4, 5, 6, 7, 8). Com essa distinção em mente, a presente seção tem como objetivo analisar como as duas OIs tem desenvolvido sua agenda pautando-se pela divisão do mundo em Norte e Sul Global²⁰.

Os relatórios desenvolvidos tanto pelo UNODC como pela OIM apresentam que todos os países são ‘afetados’ pelo tráfico de pessoas, seja como um país de origem, de trânsito ou de destino, ou seja, é um problema que afeta a todos os Estados, mesmo que em diferentes proporções. Sendo assim, não se pode considerar uma determinada região como sendo a principal responsável pela dinâmica do tráfico de pessoas, bem como, não se pode atribuir a responsabilidade a uma determinada região por desenvolver mais políticas voltadas para o

²⁰ O Sul Global, como um conceito crítico, tem sido tradicionalmente usado em organizações de desenvolvimento intergovernamental - principalmente aquelas que se originaram no Movimento dos Não-Alinhados - para se referir a estados-nações economicamente desfavorecidos e como uma alternativa pós-Guerra Fria ao Terceiro Mundo. Nesse sentido, o Sul Global pode produtivamente ser considerado uma resposta direta à categoria de pós-colonialidade na medida em que captura tanto uma coletividade política quanto uma formulação ideológica que surge das solidariedades laterais entre os múltiplos sulistas do mundo e se move além da análise da operação do poder através da diferença colonial em direção a teorias de poder em rede dentro do capitalismo global contemporâneo (MAHLER, 2017).

enfrentamento ao tráfico de pessoas. A temática do tráfico de pessoas demanda de esforços da comunidade internacional para ser enfrentada.

Da análise dos relatórios, tanto do UNDOC quanto da OIM, é possível identificar que o fluxo do tráfico de pessoas apresenta certo padrão, em que as pessoas são traficadas de Estados mais pobres para os Estados mais ricos. Gallagher (2010) corrobora essas afirmações e ainda acrescenta que “isso não é simplesmente uma questão Norte-Sul, as desigualdades que impactam o tráfico existem tanto dentro como entre países, e dentro das regiões e entre as regiões (GALLAGHER, 2010, p. 419, tradução nossa)”. Com isso, a análise não pode nos permitir fazer a distinção Norte-Sul acima analisada, uma vez que, há países tanto pobres quanto ricos nos dois hemisférios. O que pode ser concluído é que, há na verdade, uma predominância de fluxo de tráfico regional:

A análise dos fluxos de tráfico mostra que, como padrão geral nos casos registrados, as vítimas são traficadas de áreas mais pobres para áreas mais ricas. Por exemplo, as vítimas das mais pobres áreas da América Central são traficadas para países mais ricos na América Central e na América do Norte. [...] O tráfico transregional afeta as vítimas dos países pobres, com os países ricos sendo mais frequentemente o destino. Vítimas das partes mais pobres da Europa ou da América do Norte são frequentemente traficadas dentro de uma mesma região e raramente para o “Sul Global” (UNODC, 2012, p. 40–47, tradução nossa).

Complementarmente as duas OIs afirmam que os fluxos do tráfico de pessoas são majoritariamente marcados por pessoas traficadas de áreas mais pobres para áreas mais ricas.

Um padrão de tráfico humano comumente observado é que as vítimas são frequentemente traficadas de áreas relativamente mais pobres para áreas comparativamente mais ricas. Muito menos vítimas são traficadas na direção oposta. [...] A migração internacional do Sul para outras regiões é muitas vezes simplificada como movimentos Sul-Norte (ou de baixa renda para alta renda) (IOM, 2014; UNODC, 2012, p. 44, tradução nossa).

Ao analisarmos os trechos apresentados acima, podemos verificar a estreita relação entre o tráfico de pessoas e questões econômicas, mostrando que a dinâmica do tráfico de pessoas é marcada por países ricos sendo primordialmente países de destino das pessoas traficadas, enquanto países pobres são responsáveis pelo envio dessas pessoas. No entanto, o UNODC ainda abre escopo para outra análise, em que afirma que tal dinâmica também pode ser explicada sob a ótica do traficante, em que esse realiza a prática do tráfico de pessoas com países relativamente mais próximos, minimizando assim seus riscos de ser identificado.

Em geral, as vítimas são traficadas de áreas relativamente mais pobres para áreas mais afluentes. [...]. Isso pode ser explicado em grande parte em termos de conveniência e minimização de riscos para os traficantes, porque as distâncias mais curtas facilitam o gerenciamento do processo de tráfico (UNODC, 2012, p. 12, tradução nossa).

No entanto, ao afirmarmos, mesmo que indiretamente, que o fluxo e a dinâmica do tráfico de pessoas têm relação direta com a pobreza, devemos ter em mente a complexidade que envolve esta relação. “Embora a pobreza seja muitas vezes apontada como causa básica do tráfico, o tráfico não ocorre necessariamente nos países mais pobres ou nas regiões mais pobres dos países (DANAILOVA-TRAINOR; LACZKO, 2010, p. 47, tradução nossa)”. Diante disso, deve-se ter cautela ao relacionar o tráfico de pessoas diretamente com a pobreza, uma vez que essa se apresenta de maneiras distintas em distintos graus de análise.

Em suma, não existe uma correlação clara entre o tráfico de pessoas e a pobreza no nível do país. Nove entre os dez primeiros classificados pelos países de origem do UNODC para o tráfico de pessoas são de países de renda média-alta, com nível de desenvolvimento humano entre médio e alto (DANAILOVA-TRAINOR; LACZKO, 2010, p. 54, tradução nossa).

Ainda de acordo com Laczko e Trainor, o desenvolvimento que alivia a pobreza não necessariamente gera uma diminuição no tráfico de pessoas, uma vez que a população pobre dos Estados dificilmente possui recursos, informação e confiança, sendo assim menos propensas a migrar, e, portanto, menos vulneráveis ao tráfico de pessoas (DANAILOVA-TRAINOR; LACZKO, 2010, p. 47).

Estimativas da OIM apontam que aproximadamente metade de todos os migrantes originários dos países do Sul residem em outro país em desenvolvimento (IOM, 2014, p. 1), ou seja, há uma grande predominância também nos níveis de tráfico transregional marcado pela dinâmica Sul-Sul. É importante salientar que, mesmo que essa afirmação esteja se referindo aos migrantes em geral, ela se refere também às pessoas traficadas, uma vez que, segundo a OIM e o UNODC, a cidadania das pessoas traficadas corresponde amplamente à nacionalidade dos migrantes regulares que chegam durante o mesmo período, sendo assim, tem-se que o fluxo do tráfico de pessoas acompanha os fluxos migratórios (UNODC, 2016).

Uma vez que o tráfico de pessoas possui relação direta com os níveis de desenvolvimento econômico dos Estados, analisamos como as regiões têm sido apresentadas pelas OIs e verificamos que há determinadas peculiaridades enfatizadas quando se trata do enfrentamento ao tráfico de pessoas e os esforços demandados por cada região para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

4.3.1 O Sul Global na agenda do tráfico

Como visto, os Estados do Sul Global são comumente caracterizados pelas OIs como sendo os principais Estados de origem das pessoas traficadas. Sendo assim, analisaremos como as OIs têm apresentado os Estados dessa região nos seus relatórios. Para isso, extraíram-se trechos contidos nos relatórios das OIs que apresentam pouca precisão e fazem afirmações generalizantes, que muitas vezes não são sustentadas com dados.

A OIM afirma em seu relatório de 2005, que “nos últimos anos a incidência do tráfico de mulheres e crianças aumentou dramaticamente na África Subsaariana (IOM, 2005, p. 42, tradução nossa)”, no entanto não apresenta dados quantitativos que corroborem essa afirmação, ou seja, não se pode fazer uma análise acerca do real aumento na incidência do tráfico de pessoas para o período de análise. O UNODC, por outro lado, ao se referir ao tráfico de pessoas nos países africanos, afirma que “as análises regionais para a África se baseiam em dados *mais fracos* do que os da Europa ou das Américas. As deficiências são devidas a níveis *mais baixos* de relatórios de países africanos, bem como a taxas de detecção *mais baixas*” (UNODC, 2012, p. 19, grifos da autora, tradução nossa). Nesse sentido, concluímos que há uma debilidade nas informações passadas pelos países africanos em relação aos Estados europeus e americanos. No entanto, podemos também concluir que por serem ‘mais baixos’ e ‘mais fracos’, os dados apresentados pelos Estados do Norte também devem ser considerados como sendo baixos e fracos.

Em relação aos Estados pertencentes ao Sul da Ásia, ao Leste da Ásia e ao Pacífico, tem-se que a cobertura de dados nessa região é relativamente fraca em relação à grande população da região. No entanto, embora o tamanho da amostra (10.000 pessoas traficadas identificadas) seja relativamente grande em comparação com o de outras sub-regiões, há um alto grau de *incerteza* em relação à representatividade da situação do tráfico de pessoas (UNODC, 2012, p. 69). Nessa análise, pode-se verificar que os dados informados pelos Estados da região ao UNODC são questionados e considerados inverossímeis.

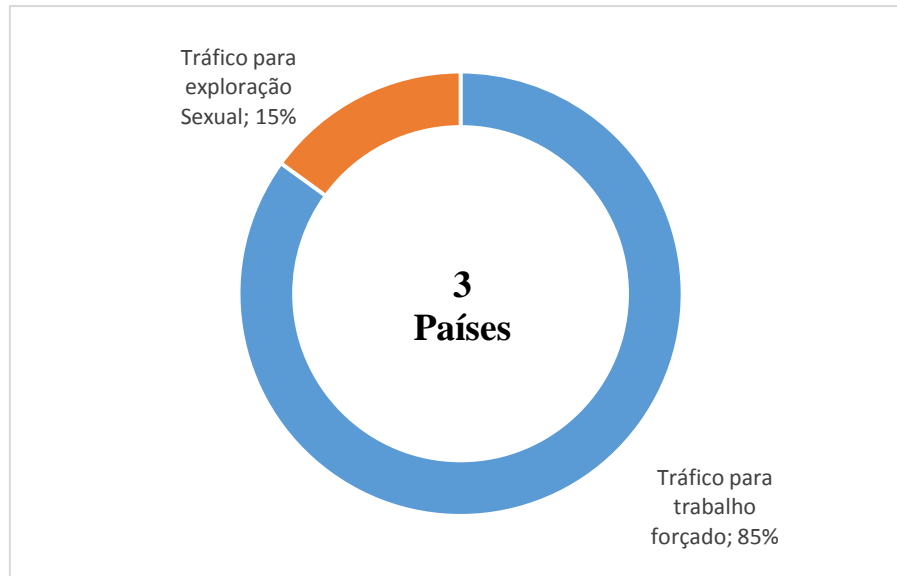
Outro ponto interessante diz respeito aos dados relativos às vítimas identificadas em cada país/região, divulgados pelo UNODC. Tomaremos aqui, como base de análise, os dados divulgados no relatório “*Global Report on Trafficking in Persons – 2016*”. Durante o relatório, como já identificado, o UNODC busca mostrar que grande parte das pessoas traficadas são encontradas em países desenvolvidos, além disso, enfatiza que a maioria dessas

advém dos países do Sul Global. No entanto, ao realizarmos uma análise minuciosa acerca dos dados apresentados pela OI, constatou-se que, na verdade, as informações divulgadas podem ser contestadas.

Em seu relatório, o UNODC não deixa explícito em nenhum momento quantas pessoas traficadas foram identificadas entre os anos de 2014 a 2016. Para alguns Estados apresentam-se números de pessoas traficadas identificadas, no entanto, essas são divididas entre identificadas com, no mínimo, gênero ou idade; identificadas com no mínimo tipo de exploração sexual; identificadas com país de origem. Além disso, ora são apresentados dados de 2012 a 2014, ora são apresentados dados de 2014 em diante. Ou seja, em nenhum momento da análise consegue-se identificar a real dinâmica do tráfico de pessoas. Sendo assim, mais uma vez tem-se que não há como determinar que uma região seja a principal responsável pelo tráfico de pessoas.

No entanto, cabe ressaltar que, para a análise dos Estados pertencentes ao Sul da Ásia e ao Norte da África e Oriente Médio, o relatório do UNODC não apresenta dados quantitativos acerca do número de pessoas traficadas identificadas. No entanto, apresenta um percentual de pessoas identificadas, bem como um percentual acerca das formas de exploração mais frequentemente detectadas.

Figura 3 - Vítimas de Tráfico detectadas no Sul da Ásia, por tipo de exploração



SOUTH ASIA

Key findings:

Most frequently detected victim profile: Adults, 60%

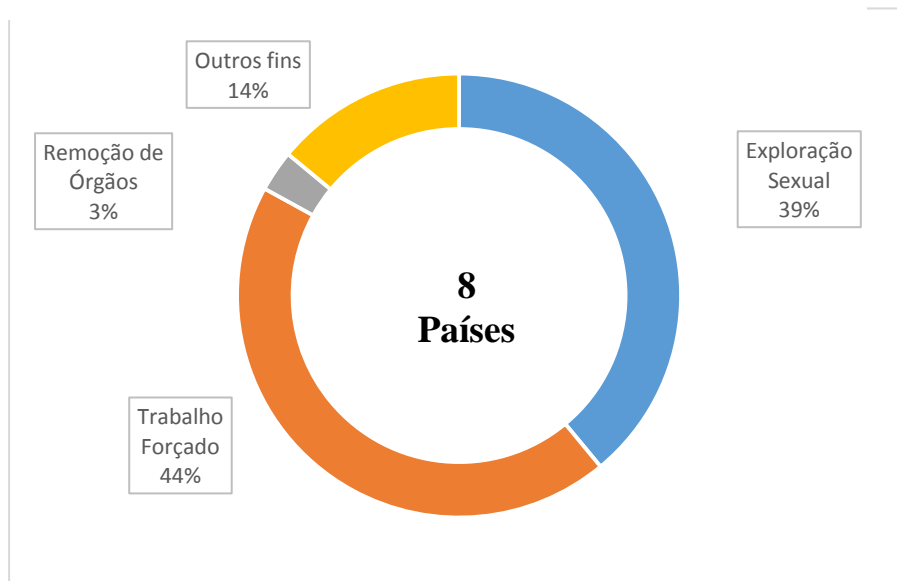
Most frequently detected form of exploitation: Forced labour, 85%

Summary profile of trafficking flows: Destination for intraregional and origin for transregional trafficking.

Emerging trend: Significant region of origin for victims trafficked to the Middle East (UNODC, 2016, p. 109 grifos do relatório).

Fonte: Global Report on Trafficking in Persons, 2016

Figura 4 - Vítimas de Tráfico de Pessoas no Norte da África e no Oriente Médio, por tipo de exploração



NORTH AFRICA AND THE MIDDLE EAST

Key findings

Most frequently detected victim profile: Women, 38%

Most frequently detected form of exploitation: Forced labour, 44%

Gender profile of convicted offenders: 75% males

Share of national citizens among offenders: 3%

Summary profile of trafficking flows: Destination for transregional trafficking (Middle East). Origin for domestic and intraregional trafficking (North Africa).

Emerging issue: Conflict and persecution-driven trafficking along some migration routes (UNODC, 2016, p. 118 grifos do relatório).

Fonte: Global Report on Trafficking in Persons, 2016

Como evidenciado nas figuras acima (Figura 3 e Figura 4) dados relativos apenas à porcentagem de pessoas traficadas e gênero não possibilita a realização de uma análise mais minuciosa, uma vez que não se sabe a real proporção dos dados, apenas que, no sul da Ásia a maioria das pessoas traficadas é do sexo masculino e que o principal tipo de exploração identificado é o de trabalho forçado. Já com os dados apresentados no norte da África e no Oriente Médio, pode-se concluir apenas que uma grande parcela das pessoas traficadas identificadas é composta pelo sexo feminino e que, o trabalho forçado é o tipo de exploração mais identificado na região.

Nessa análise, os dados apresentados vão de encontro com os preceitos de Barnett e Finnemore (2004) ao afirmarem que, dentre os poderes delegados às organizações, pode-se identificar a influência dos resultados por meio da manipulação de informações. Ou seja, ao não informar os dados quantitativos acerca das pessoas traficadas identificadas tanto no sul da Ásia quanto no norte da África e no Oriente Médio, podemos inferir que esses não foram obtidos pela OI, ou que foram propositalmente ofuscados para que não pudessem ser contestados.

As OIs influenciam os resultados manipulando informações. As OIs podem coletar, publicar e distribuir informações estrategicamente para tentar moldar o comportamento. OIs raramente tem informações privadas, indisponíveis para estados poderosos interessados. Estados, não OIs, tendem a desfrutar de um acesso superior à informação (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6, tradução nossa).

Mais do que influenciar resultado por meio da manipulação de informações, as OIs analisam e interpretam esses resultados investindo informação com significado, dessa forma orientando e estimulando a ação dos Estados, transformando assim, informação em conhecimento (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 6–7). Ou seja, o leitor – seja algum Estado, ONG, pesquisador, entre outros – estará utilizando para sua análise informações que podem ter sido moldadas pela OI para que fossem assim analisadas.

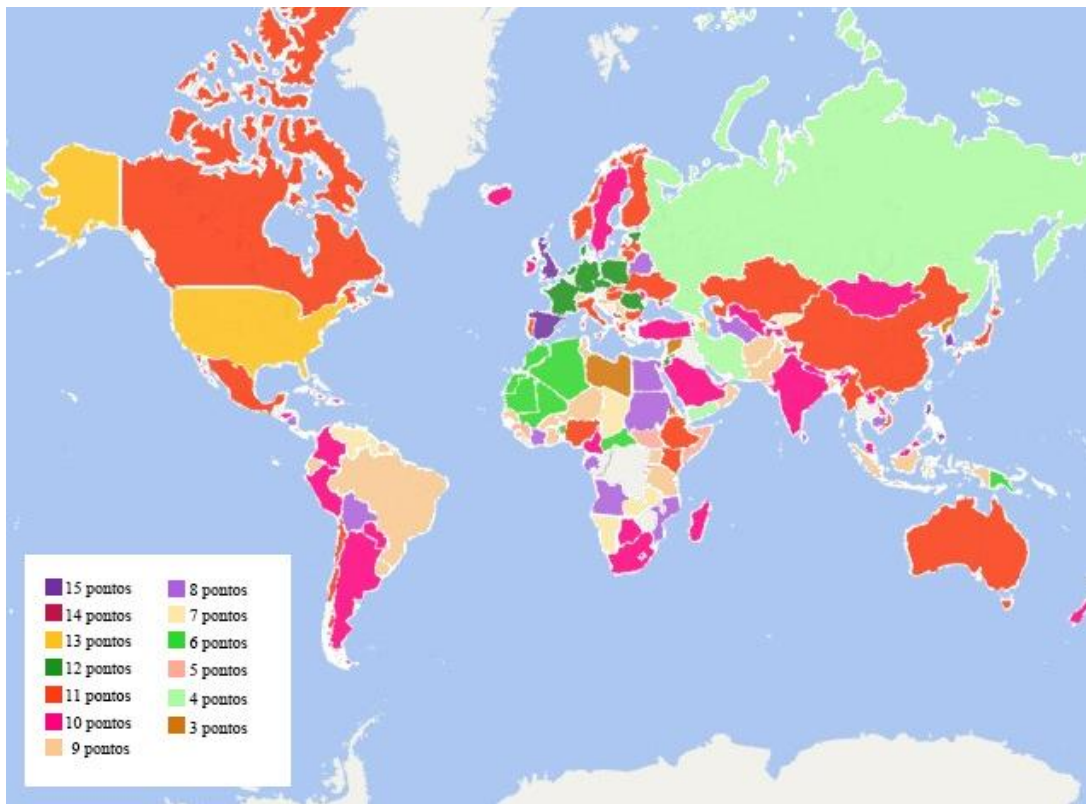
Nesse sentido, podemos verificar que as organizações internacionais em questão, OIM e UNODC, possuem a capacidade de dividir o mundo em dois polos quando se trata da dinâmica dos fluxos e do enfrentamento ao tráfico de pessoas. Separar países desenvolvidos de países em desenvolvimento mostra que, mais uma vez, são os países em desenvolvimento que, ‘teoricamente’ são imbuídos das maiores responsabilidades do tráfico de seres humanos. A ideia que se tem é que, não fossem as disparidades sociais e problemas econômicos

presentes nos países do Sul Global, a temática do tráfico de pessoas não precisaria ser desenvolvida com tanta ênfase.

Seo-Young Cho, economista da universidade de Marburg – Alemanha – ao criticar os dados apresentados pelo governo norte americano, vem desde o ano de 2010 realizando análises acerca dos esforços adotados pelos Estados para com enfrentamento ao tráfico de pessoas. Baseado nos 3Ps – Proseção, Prevenção e Proteção²¹ – desenvolvidos no Protocolo de Palermo, Cho e seu grupo de pesquisa avaliam os esforços dos Estados para com essas três variáveis e os divulgam no relatório “*3P Anti-trafficking Policy Index*”. A amostra mais recente compila dados de 2015, e, o ranking nos mostra que, não necessariamente os países desenvolvidos (Norte Global) são os que apresentam mais esforços para combater o tráfico de pessoas.

²¹ Para cada ‘P’ os Estados recebem uma nota de 1 a 5 – tendo 5 como nota máxima - de acordo com os esforços que têm desenvolvido em cada categoria. O ranking é então apresentado com a soma recebida em cada ‘P’, sendo 3 a pontuação mínima e 15 a pontuação máxima (CHO, 2015).

Figura 5 - Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - 3P Index



Fonte: Desenvolvido pela autora com base no relatório “3P Index” 2015

Ao distribuímos os Estados, de acordo com a avaliação recebida no *ranking* elaborado por Cho, pode-se perceber que não há mais a clara distinção entre Estados do Norte e do Sul, o que vai de encontro com as informações desenvolvidas e disseminadas pelo UNODC em seus relatórios. De acordo com o *ranking* de Cho, por exemplo, países desenvolvidos como Suíça, Holanda, Irlanda e Canadá receberam pontuação entre 9 e 12; já países em desenvolvimento como Filipinas e Armênia, receberam pontuação 14. Essa análise nos mostra que os esforços dos Estados não devem ser caracterizados apenas como país de origem ou de destino, nem apenas pelas condições socioeconômicas dos Estados, mas sim deve-se analisar os Estados como um todo, e mais especificamente de acordo com os esforços que esses demandam para cada setor do enfrentamento ao tráfico de pessoas – Proteção, Prevenção e Prossecução, uma vez que esses índices estão diretamente relacionados com o Protocolo de Palermo e conseqüentemente com o tráfico de pessoas.

Cho ainda afirma que vários países desenvolvidos que mantêm níveis geralmente altos de proteção aos direitos humanos, de outra forma, negligenciaram continuamente os esforços

da política antitráfico, apesar de serem os principais locais de destino do tráfico de pessoas. Por outro lado, há uma gama de países do Sul Global que, no que tange à prevenção ao tráfico de pessoas, receberam classificação 4-5. Isso nos mostra que, os Estados caracterizados como Estados de origem do tráfico de pessoas estão, de certa forma, cientes da dinâmica do tráfico de pessoas na sua região e têm apresentado esforços para que a prática seja prevenida.

4.3.2 O Norte no tráfico de pessoas

As análises acima apresentadas nos mostraram que, por serem majoritariamente reconhecidos como países de origem do tráfico de pessoas, os países do Sul Global acabam sendo os mais responsabilizados pelo aumento do tráfico de pessoas. Concomitantemente, países do Norte acabam sendo considerados como aqueles que mais sofrem com as mazelas do tráfico de pessoas e que, mesmo assim, acabam sendo os Estados que desenvolvem mais políticas para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em outras palavras, podemos dizer que os Estados do Sul são caracterizados como sendo os “vilões” do tráfico de pessoas, enquanto os Estados do Norte são caracterizados como os prejudicados pelo tráfico.

Além de serem considerados como os Estados que mais sofrem com o tráfico de pessoas, os Estados do Norte são apresentados nos relatórios do UNODC e da OIM como sendo aqueles que possuem maior capacidade de identificar as vítimas do tráfico de pessoas. Um exemplo disso foi extraído do relatório de 2012 em que citam: “Os países Europeus têm uma capacidade comparativamente maior de detectar e informar sobre o tráfico de pessoas, enquanto os países africanos têm menor capacidade” (UNODC, 2012, p. 27, tradução nossa).

Ao relatar que houve um aumento no número de vítimas identificadas nos Estados Europeus, a OIM afirma que tal fenômeno se deve a um maior investimento destinado ao combate ao tráfico de pessoas, e não ao fato de que o fenômeno do tráfico tenha aumentado na região.

O aumento geral de vítimas identificadas na região [Área Econômica Europeia] não significa necessariamente que o fenômeno do tráfico de seres humanos esteja aumentando. É amplamente reconhecido que também pode significar que as partes interessadas nacionais estão se tornando cada vez melhores em identificar proativamente as vítimas de tráfico. (IOM, 2011b, p. 83, tradução nossa)

Mais uma vez, ao analisar-se como os Estados do Norte são apresentados nos relatórios, verifica-se não somente que esses são definidos como melhores e com mais capacidades que os países do Sul, como também justifica-se o aumento no número de pessoas traficadas identificadas como sendo resultado de melhores políticas de identificação de vítimas e não como sendo resultado de um aumento no fluxo, que pode estar diretamente relacionado com a intensificação de políticas restritivas de migração, por exemplo.

No entanto, as OIs acabam por não se ater a aspectos que atribuem determinada responsabilidade também aos países desenvolvidos. Como vimos nos capítulos anteriores, as políticas e atividades de combate e enfrentamento ao tráfico de pessoas têm sido tradicionalmente abordadas pelo lado da oferta, ou seja, enfatizando que as principais causas do tráfico de pessoas advêm das desigualdades econômicas, da discriminação de gênero e da violência que estão presentes, em sua maioria, nos países localizados no Sul Global. No entanto, de acordo com a OIM (2008), há um crescente reconhecimento internacional de que se deva dar determinada atenção às causas advindas também dos países de destino, em sua maioria desenvolvidos, em que se enfatizam a demanda²² por mão de obra barata, desprotegida, bem como a crescente imposição de barreiras para a oportunidade de migrações seguras e regulares (IOM, 2008, p. 204–205).

De acordo com Jordan (2002) “as economias em crescimento criam uma demanda crescente por mão-de-obra importada, à medida que os cidadãos se recusam cada vez mais a aceitar empregos com baixos salários” (JORDAN, 2002, p. 29, tradução nossa) em contrapartida, os países de destino concedem vistos para trabalhadores altamente qualificados, mas não para trabalhadores não qualificados, apesar da existência de milhões de empregos pouco qualificados. Pode-se verificar que, enquanto o recrutamento internacional de pessoas altamente qualificadas é considerado como uma coisa boa para o Estado de destino, os trabalhadores migrantes menos qualificados são vistos como indesejados nas novas economias pós-industriais (CASTLES, 2008, p. 4).

Há, no entanto, uma falta de vontade política dos Estados em combater a economia subalterna e o trabalho informal. Cada vez mais as relações trabalhistas informais, que se contradizem com as políticas declaradas de combate à imigração irregular, acabam sendo as

²² A demanda, nesse contexto, geralmente se refere a duas coisas bem diferentes: demanda do empregador por mão-de-obra barata e explorável; e demanda do consumidor pelos bens ou serviços produzidos ou fornecidos por pessoas traficadas. A demanda também pode ser gerada por exploradores e outros envolvidos no processo do tráfico, como recrutadores, corretores e transportadores, que dependem do tráfico e das vítimas do tráfico para gerar renda (GALLAGHER, 2010, p. 432, tradução nossa).

mais desenvolvidas nos Estados de destino (AMBROSINI, 2013, p. 10). Wilmes (2011) corrobora com as informações de Ambrosini e apresenta um caso prático, mostrando como exemplo a Alemanha, em que mostra que nos Estados desenvolvidos há uma crescente demanda por serviços em residências privadas – como *au pair*, ajudante de idosos, entre outros – por salários mais baixos do que os usuais, uma vez que migrantes irregulares estabelecidos nesses países acabam aceitando qualquer emprego, a ter que voltar para seu país de origem ou tornar-se novamente vulneráveis.

Mesmo na Alemanha, a crescente demanda por serviços em residências privadas emerge do fato de que os migrantes irregulares prestam bem esses serviços e por um salário baixo, tornando-os acessíveis a particulares. Além disso, o emprego de migrantes irregulares está se tornando cada vez mais aceitável socialmente (WILMES, 2011, p. 122, tradução nossa).

Diante do exposto, tem-se que a demanda por mão-de-obra barata e serviços sexuais, e a capacidade de adaptação do crime organizado acabam por ser um desafio constante à prevenção e à aplicação da lei relativa ao tráfico de pessoas, fazendo com que haja cada vez mais a necessidade de esforços internacionais em forma de cooperação transfronteiriça e regional (IOM, 2005, p. 156). Para Cameron e Newman (2008), fatores relacionados à demanda são mais críticos na migração do que os fatores do lado da oferta. É a demanda reprimida de trabalhadores migrantes no destino que impulsiona o mercado do tráfico (CAMERON; NEWMAN, 2008, p. 15).

O surgimento de novos mercados de trabalho que criam oportunidades tanto para migrantes qualificados quanto para os menos qualificados, independente do seu gênero, gera um crescimento econômico que não foi acompanhado pela evolução de canais seguros de migração. Sendo assim, tem-se como possível consequência, o aumento no número de migrações irregulares, acompanhado também por um aumento no número de pessoas traficadas. De acordo com a OIM, “essa tensão entre a crescente necessidade de mão-de-obra e serviços, por um lado, e poucas oportunidades regulares de migração, por outro, cria um nicho para os intermediários intervirem e lucrarem” (IOM, 2008, p. 204–205, tradução nossa). Sendo assim, esse novo cenário que se instaura carece de uma atenção especial, principalmente dos Estados receptores – compostos principalmente por Estados desenvolvidos. Ou seja, a obrigação de entender a demanda cabe principalmente ao país no qual a exploração ocorre, porque é nesses países que a demanda do consumidor e do empregador é gerada (GALLAGHER, 2010, p. 438).

O que se percebe, no entanto, é que ao serem acometidos por um aumento de migrantes em busca de trabalho, como resposta à segurança nacional, os Estados desenvolvidos têm implementado políticas de controle migratório, com o objetivo de diminuir a demanda por mão-de-obra. No entanto, esse fechamento de fronteiras tem maior probabilidade de aumentar a migração irregular levando assim os migrantes à clandestinidade nas mãos de traficantes (CAMERON; NEWMAN, 2008, p. 75; IOM, 2005, p. 313), ou seja, enquanto os regimes de controle são dirigidos pelos interesses dos Estados do Norte, as pessoas afetadas por eles são principalmente cidadãos do Sul Global (AAS; BOSWORTH, 2013, p. 27–28).

A análise acerca da responsabilidade que deve também ser conferida aos Estados do Norte no que tange a demanda do tráfico de pessoas nos mostra que as OIs acabam por negligenciar alguns aspectos importantes relacionados ao tráfico de pessoas, fazendo com que os Estados mais poderosos sejam, de certa forma, imunes a responsabilidades mais enfáticas.

As OIs podem agir de formas que vão contra os interesses do Estado. Muitas vezes as OIs agem de forma contrária às preferências dos Estados fracos e muitas vezes frustram a vontade dos Estados fortes. OIs menos frequentemente desafiam os interesses centrais dos Estados dominantes diretamente (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 28, tradução nossa).

Ao negligenciar importantes aspectos relativos a uma temática específica, as OIs estão também exercendo sua autonomia e autoridade, e nesse escopo o fazem para que não seja necessário desafiar os interesses dos Estados cujo qual consideram mais poderosos, ou seja, optam por não responsabilizar os Estados do Norte por aspectos relacionados à demanda do tráfico de pessoas.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise acerca do desenvolvimento das agendas da OIM e do UNODC para com o tráfico de pessoas nos possibilitou traçar uma relação direta com os preceitos desenvolvidos por Barnett e Finnemore acerca de como OIs exercem autoridade e autonomia no Sistema Internacional. Por meio da análise dos conceitos utilizados pelas duas OIs para disseminar a temática do tráfico de pessoas, percebe-se que eles traçam uma relação direta entre o tráfico de pessoas e a temática migratória em um sentido mais amplo – ao se conceituar pessoas traficadas como migrantes irregulares -, bem como traçam relação direta entre o tráfico de

peças e o crime transnacional – ao se conceituar pessoas traficadas como sendo vítimas do tráfico de pessoas.

Nessa análise, observou-se a importância dos conceitos para o campo do tráfico de pessoas, bem como analisou-se que distintas são as implicações quando se enquadra o tráfico pelo viés dos direitos humanos ou pelo viés do combate crime transnacional. Sendo assim, verificou-se que a temática do tráfico de pessoas, por sofrer de um processo de *spill-over*, deve ser entendido não apenas por um viés, mas sim por um conjunto de temas que são diretamente relacionados à temática.

Por fim, pode-se verificar a capacidade das OIs em separar o mundo de acordo com seus interesses, mostrando que essas transformam informações em conhecimento, mesmo que para isso necessitem moldar e modificar as informações para que possam desenvolver e disseminar sua agenda de acordo com sua vontade. Ou seja, as OIs acabam por limitar a autonomia dos países e povos do Sul Global a adotar políticas sociais que atendam às suas culturas e estágios individuais de desenvolvimento (CHIMNI, 2004, p. 9). É nesse sentido que as OIs analisadas apresentaram os Estados do Sul como sendo os principais responsáveis pelo tráfico de pessoas, mostrando que os Estados do Norte são os mais preparados para enfrentar e temática, bem como os que deveriam ser os menos responsáveis por desenvolver políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas. No entanto, negligencia a responsabilidade dos Estados do Norte para com o aumento na demanda de mão-de-obra barata, bem como o aumento de políticas restritivas de migração que acabam, por consequência, gerando também um aumento no número de migrações irregulares e consequentemente no número de pessoas traficadas.

5 CONCLUSÃO

A discussão acerca do papel das Organizações Internacionais como atores relevantes das Relações Internacionais é pertinente, considerando a importância desses atores para com o manejo de temas considerados, principalmente, de bem comum. Como discutido ao longo dos capítulos, os Estados criam as Organizações Internacionais para que possam delegar a elas tarefas que eles mesmos não podem exercer e sobre as quais eles possuem conhecimento limitado (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Diante disso, as OIs são imbuídas de autoridade, principalmente por sua *expertise* técnica, para atuarem de forma autônoma aos Estados, fazendo com que temas, muitas vezes menosprezados por eles, tornem-se importante objeto de discussão na esfera internacional.

Um exemplo do exposto acima pode ser concretizado ao analisar-se a temática do tráfico de pessoas. Apesar de não se tratar de uma prática nova na história, o tráfico de pessoas foi por muito tempo negligenciado pelos Estados. Uma das explicações acerca desse ‘desinteresse’ em demandar esforços para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas é apresentado por Gallagher (2010), em que defende que os Estados não demandavam esforços para o enfrentamento ao tráfico de pessoas porque esse deveria se dar com base nos preceitos da defesa dos direitos humanos. Com o passar dos anos, no entanto, evidenciou-se que a temática em voga envolvia todos os Estados do Sistema Internacional, sendo eles caracterizados como países de origem, de trânsito ou de destino do tráfico de pessoas.

Na virada do século XXI os Estados começaram a unir seus esforços afim de estabelecer um acordo internacional com o intuito de combater o crime organizado transnacional que vinha ganhando força. Nesse escopo, no ano de 2000, – um pouco antes do ocorrido com Shandra, cuja história foi mencionada na introdução - foi acordado o Protocolo de Palermo. No que tange às discussões desse tratado, duas Organizações Internacionais estavam presentes, eram elas o Escritório das Nações Unidas contra o Crime Organizado (UNODC) e a Organização Internacional para Migrações (OIM), organizações essas que atualmente possuem sua autoridade reconhecida perante os Estados para com o manejo de questões relativas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

O presente trabalho teve como principal objetivo entender como as duas organizações têm desenvolvido a temática do tráfico de pessoas em suas agendas, bem como compreender quais as implicações que tais agendas acarretam para com o desenvolvimento da temática no cenário Internacional. Dessa forma, a pesquisa foi dividida em 3 capítulos, além da introdução e da conclusão.

No capítulo 2, por meio de uma breve análise histórica da Organização Internacional para Migrações (OIM) e de seu corpo burocrático, verificou-se que, mesmo que seu financiamento dependa, em sua maioria, de investimentos advindos de seus Estados-membros, esses por serem mandatários delegam certo nível de autonomia à organização. Além disso, verificou-se que, por exemplo, seu *staff* é formado por nacionais não advindos dos países que são os principais doadores. Complementarmente, sua autoridade centra-se em sua *expertise* e conhecimento técnico desenvolvido no manejo da temática migratória. Nesse sentido, por abarcar as mais diversas categorias de migrantes em seu escopo de trabalho, a OIM adquiriu autoridade para com o desenvolvimento de questões relativas ao tráfico de pessoas ao enquadrar a temática dentro do arcabouço maior dos processos migratórios. Com isso em mente, por meio de sua atuação preponderante na gestão da migração internacional, as pessoas traficadas que manifestarem o desejo de retornar ao seu país de origem contam com o auxílio da OIM por meio de seu Programa de Retorno Voluntário e Assistido (AVRR).

Concomitante a análise acerca da atuação da OIM para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas, fez-se também necessária a análise da atuação do UNODC para com a temática. Contrariamente aos achados nas análises da OIM, o UNODC apresenta-se como uma organização com características um pouco mais engessadas. Apesar de ser considerada a principal organização no que tange o manejo de questões relativas ao tráfico de pessoas, a análise acerca do corpo burocrático da OI e de seu funcionamento, evidenciaram que além de seus diretores serem, quase que exclusivamente, advindos do governo norte americano, seu orçamento depende de doações voluntárias de seus Estados-membros. Não obstante, essas doações são feitas para projetos específicos, de acordo com o desejo de seus membros. Nesse sentido, de acordo com as premissas desenvolvidas por Barnett e Finnemore (2004), e Bauer e Ege (2017), a autonomia das OIs não está simplesmente presente ou ausente, mas sim, varia em grau e tipo, fazendo com que se permita a classificação do UNODC como sendo uma organização que possui autonomia dos Estados, mesmo que em graus baixos.

Com relação a autoridade praticada pelo UNODC, essa centra-se em sua atuação junto aos Estados signatários do Protocolo de Palermo, para com a internalização do tratado junto a jurisdição interna de cada Estado. Nesse sentido, seus relatórios, desenvolvidos periodicamente, apresentam, de forma geral, como que os Estados têm desempenhado esforços, ou não, para com o enfrentamento ao tráfico de pessoas. A análise junto aos relatórios “*Global Report on Trafficking in Persons*” permitiu-nos avaliar como os Estados tem desenvolvido a temática do tráfico de pessoas de acordo com a identificação das vítimas, dos aliciadores, bem como de acordo com o número de condenações praticadas pelos Estados.

Nesse sentido, pode-se concluir que, mesmo que o Protocolo de Palermo tenha sido adotado por grande parte dos Estados, a mera ratificação não gera, sozinha, resultados positivos. Para isso, faz-se necessário que os Estados invistam cada vez mais esforços para que o combate ao tráfico de pessoas se dê de forma assertiva.

Por fim, o capítulo 4 teve como base analisar como as informações adquiridas por essas OIs são transformadas em conhecimento, e quais as implicações inerentes a tais explanações. Durante as análises desenvolvidas nos dois primeiros capítulos, verificou-se que além de utilizarem conceitos distintos ao se referirem às pessoas traficadas, as duas OIs também enquadram a temática em dois diferentes cenários, quais sejam, pelo viés da defesa dos direitos humanos, e pelo viés do combate ao crime.

Com base nos preceitos construtivistas, temos que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999). Nesse sentido, analisar os conceitos disseminados por cada OI ao se referirem às pessoas traficadas, fez-se muito necessário, uma vez que a utilização desses conceitos resulta em implicações distintas, principalmente no que tange a identificação e reconhecimento das pessoas traficadas.

A OIM, ao alocar as pessoas traficadas dentro do escopo mais amplo das migrações, conceitua-as como sendo migrantes irregulares. Esse termo, como consequência, tem manifestado uma construção social acerca do perigo que migrantes irregulares oferecem, uma vez que são classificados por muitos como sendo aqueles que estão violando a soberania nacional dos Estados (AMBROSINI, 2013), sendo assim considerados como potencial ameaça. No entanto, deve-se ter em mente que sua irregularidade está diretamente relacionada ao seu *status* de migrante, e não à sua condição de pessoa humana.

Por outro lado, o UNODC ao referir-se às pessoas traficadas, insere-os como sendo vítimas do tráfico de pessoas. Essa conceituação, além de traçar relação direta com a temática do crime, faz com que as vítimas sejam enquadradas como diretamente relacionadas aos criminosos, seus aliciadores. Essa falta de distinção entre vítimas e criminosos, por consequência, faz com que pessoas traficadas sejam caracterizadas como aquelas que são dignas de deportação, desprezo e apatia (CAMERON; NEWMAN, 2008).

Diante do exposto, a análise acerca dos conceitos utilizados pelas duas OIs fez possível concluir-se que o conceito mais adequado ao se referir a alguém que foi traficada, seria o termo pessoa traficada, uma vez que tende a conceituar os indivíduos por um ato sofrido em algum momento de sua vida, por um determinado período de tempo e que não

possui relação direta com sua condição humana, bem como deixa explícito que o ato em si foi praticado por uma terceira pessoa.

Por fim, os preceitos desenvolvidos por Barnett e Finnemore (2004) quanto ao poder informacional que as OIs possuem, nos fez concluir que tanto a OIM quanto o UNODC utilizam-se, por vezes, de seu poder informacional para manipular dados, e assim moldar a realidade social em que se inserem. Nesse sentido, as análises nos permitem corroborar com Barnett e Finnemore (2004) ao afirmar que as OIs fazem mais do que apenas manipular informações; eles analisam e interpretam-nas, investindo informação com significado que orienta e estimula a ação, transformando, assim, a informação em conhecimento (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Ao analisarmos como as OIs em voga tem apresentado a temática do tráfico de pessoas, verificou-se a existência de clara distinção entre a temática desenvolvida nos países do Norte Global e como a mesma tem sido desenvolvida nos países do Sul Global. Com base nas informações apresentadas nos relatórios das duas OIs, verificou-se que a temática do tráfico de pessoas é entendida como sendo principalmente uma questão econômica, em que países considerados mais pobres, ou em desenvolvimento, possuem maior “parcela de culpa”, uma vez que são responsáveis pela oferta do tráfico de pessoas. Tal entendimento surge por meio da análise da característica dos fluxos do tráfico de pessoas, que são, em sua maioria, caracterizados por indivíduos sendo traficados de Estados mais pobres, em busca de melhores condições de vida nos Estados mais desenvolvidos.

Apesar de os fluxos do tráfico de pessoas ter essa característica, as OIs se equivocam ao passar a ideia de que o Sul Global é marcado exclusivamente por países pobres e o Norte Global por países ricos. Uma vez que tanto no Sul Global quanto no Norte Global existem países com disparidades econômicas, pode-se concluir que o problema do tráfico de pessoas, é primordialmente, uma questão regional, e não uma questão de distinção de Norte e Sul.

Não obstante, ambas as organizações tendem a analisar a temática do tráfico de pessoas, essencialmente pelo lado da oferta, excluindo a importância que se deva dar também à demanda do tráfico de pessoas. E é por meio de análises acerca dessa demanda que se pode também responsabilizar os Estados desenvolvidos, que, em sua maioria, são caracterizados por Estados que buscam constantemente por mão de obra barata, que acaba, conseqüentemente, abrindo portas para o trabalho de aliciadores em busca de novas vítimas.

A análise nos permitiu concluir que OIs possuem capacidade de separar o mundo de acordo com seus interesses, transformando informações em conhecimento, mesmo que para isso necessitem moldar e modificar as informações para que possam desenvolver e disseminar sua agenda de acordo com sua vontade. Estabelecendo categorias, fixando significados e

difundindo normas, as OIs usam sua autoridade para exercer poder e influenciar o mundo. O poder das OIs é mais amplo do que sua capacidade de usar recursos materiais para fazer com que os atores estatais e não estatais façam o que de outra forma não fariam.

A temática do tráfico de pessoas não pode ser analisada com base em apenas um viés de análise. Por ser uma temática multidimensional que envolve inúmeros atores distintos, bem como permeia diversas temáticas – migração, direitos humanos, crime, saúde, trabalho – essa deve ser discutida e trabalhada pelo conjunto de atores que formam o Sistema Internacional, sejam eles Estados, OIs, ONGs, Empresas, Mídia, sociedade civil, entre outros. Nesse sentido, reconhece-se que as análises desenvolvidas não se esgotam neste trabalho. Para além de OIM e UNODC, inúmeros são os atores que possuem influência no desenvolvimento da temática do tráfico de pessoas. Muito mais do que uma questão de defesa dos direitos humanos ou combate ao crime, o tráfico de pessoas deve ser entendido como uma responsabilidade comum e compartilhada, para que histórias como a de Shandra deixem de existir.

REFERÊNCIAS

- AAS, Katja Franko; BOSWORTH, Mary. **The borders of punishment: migration, citizenship, and social exclusion**. New York: Oxford University Press, 2013.
- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201–246, 1999.
- AHOUGA, Younes. The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 44, n. 9, p. 1523–1540, 2017.
- AMBROSINI, Maurizio. **Irregular migration and invisible welfare**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- ANDRIJASEVIC, Rutvica; WALTERS, William. The International Organization for Migration and the international government of borders. **Environment and Planning D: society and space**, [s. l.], v. 28, n. 6, p. 977–999, 2010.
- ARONOWITZ, Alexis A. **Human trafficking, human misery: the global trade in human beings**. London: PRAEGER, 2009.
- ASHUTOSH, Ishan; MOUNTZ, Alison. Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. **Citizenship Studies**, [s. l.], v. 15, n. 01, p. 21–38, 2011.
- BARNETT, Michael N.; DUVALL, Raymond. **Power in global governance**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**. New York: Cornell University Press, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. **Strangers at our door**. Cambridge: Polity Press, 2016.
- BBC. “**Como fui traficada e virei escrava sexual nos EUA**”. [London], 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160330_escrava_sexual_eua_relato_lgb. Acesso em: 21 fev. 2019.
- BOMMES, Michael; SCIORTINO, Giuseppe. **Foggy social structures: irregular migration, European labor markets and the welfare state**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- BRADLEY, Megan. The International Organization for Migration (IOM): gaining power in the forced migration regime. **Refugee**, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 97–106, 2017.
- BULLER, Ana Maria *et al.* **Labour exploitation, trafficking and migrant health: multi-country findings on the health risks and consequences of migrant and trafficked workers**. Geneva: IOM, 2015.
- BURCH, Ryan J. International law and human trafficking. **Global Review**, Philadelphia, v. 3,

p. 77–88, 2014.

BURKE, Mary C. **Human trafficking: interdisciplinary perspectives**. New York: Routledge, 2013.

CAMERON, Sally; NEWMAN, Edward. **Trafficking in human\$: Social, cultural and political dimensions**. New York: UNU Press, 2008.

CARDOSO, Arisa Ribas. **Uma leitura do Protocolo de Palermo sobre o tráfico de pessoas à luz do direito internacional dos refugiados**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

CASTLES, Stephen. Understanding global migration: a social transformation perspective. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, London, v. 36, n. 10, p. 1565-1586, 2010.

CENTRE INTERNATIONAL POUR LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ. **Centre International pour la Prévention de la Criminalité**. [S.l.], 2019. Disponível em: <http://www.crime-prevention-intl.org/en/welcome.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CHACÓN, Jennifer M. Tensions and trade-offs : protecting trafficking victims in the era of immigration enforcement. **The University of Pennsylvania Law Review**, Pennsylvania, v. 158, p. 1609–1653, 2010.

CHARNYSH, Volha; LLOYD, Paulette; SIMMONS, Beth A. Frames and consensus formation in international relations: the case of trafficking in persons. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 323–351, 2015.

CHIMNI, B. S. International institutions today: an imperial global state in the making. **European Journal of International Law**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 1–37, 2004.

CHO, Seo-Young. Evaluating policies against human trafficking worldwide: an overview and review of the 3P index. **Journal of Human Trafficking**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 86–99, 2015. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23322705.2015.1014660>. Acesso em: 20 nov. 2018

CHUANG, Janie A. Exploitation creep and the unmaking of human trafficking law. **The American Journal of International Law**, Washington, DC, v. 108, n. 4, p. 609–649, 2014.

COALITION AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN. **Who we are**. [S.l.], 2011. Disponível em: <http://www.catwinternational.org/WhoWeAre>. Acesso em: 23 dez. 2018.

COLLYER, Michael. Deportation and the micropolitics of exclusion: the rise of removals from the UK to Sri Lanka. **The Geopolitics of Migration and Mobility**, London, v. 17, n. 2, p. 276–292, 2012.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão-quadro do Conselho de 19 de Julho de 2002 relativa à luta contra o tráfico de seres humanos. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, Bruxelas, 2002.

CORTELL, Andrew P.; PETERSON, Susan. Dutiful agents, rogue actors or both? Staffing, voting rules, and slack in the WHO and WTO'. In: HAWKINS, Darren *et al.* (ed.).

Delegation and agency in international organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 255–280.

DANAİLOVA-TRAINOR, Gergana; LACZKO, Frank. Trafficking in persons and development: Towards greater policy coherence. **International Migration**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 38–83, 2010.

DEFEIS, Elizabeth. Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons: a new approach. **ILSA Journal of International & Comparative Law**, Chicago, v. 10, n. 2, p. 485–491, 2004. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol10/iss2/20>. Acesso em: 23 maio 2018.

DINAN, Kinsey Alden. Globalization and national sovereignty: from migration to trafficking. *In*: NEWMAN, Edward; CAMERON, Sally (ed.). **Trafficking in human\$**: social, cultural and political dimensions. New York: UNU Press, 2008. p. 58–79.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. The negotiations on the UN protocol on trafficking in persons. **NEMESIS**, [s. l.], n. 4, p. 79–88, 2003.

DRAGIEWICZ, Molly. **Global human trafficking**: critical issues and contexts. New York: Routledge, 2015.

DUNN, Jennifer. Accounting for victimization: social constructionist perspectives. **Sociology Compass**, [s. l.], v. 2, n. 5, p. 1601–1620, 2008.

EGE, Jörn; BAUER, Michael W. How financial resources affect the autonomy of international public administrations. **Global Policy**, Durham, v. 8, p. 75–84, Aug. 2017.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília, DF: FUNAG, 2015.

FAZEY, Cindy S. J. The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: politics, policies and prospect for change. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 14, p. 155–169, 2003.

GLOBAL ALLIANCE AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN. **About us**. Bangkok, 2010. Disponível em: <https://www.gaatw.org/about-us>. Acesso em: 10 fev. 2019.

GALLAGHER, Anne T. **The international law of human trafficking**. New York: Cambridge University Press, 2010.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. The politics of international management. *In*: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (ed.). **The politics of international migration management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 305.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. International organisations and the politics of migration. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [s. l.], v. 40, n. 6, p. 865–887, 2014.

GEORGI, Fabian. For the benefit of some: the international organization for migration and its global migration management. *In*: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (ed.). **The politics of international migration management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 305.

HOLMES, Paul *et al.* **The IOM handbook on direct assistance for victims of trafficking.** Geneva: IOM, 2007.

HUMAN RIGHTS FIRST. **Human trafficking by the numbers.** New York, 2017.
Disponível em: <https://www.humanrightsfirst.org/resource/human-trafficking-numbers>.
Acesso em: 11 fev. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Constitution of the International Organization for Migration.** Geneva, 1951.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **IOM counter-trafficking activities.** Geneva, 2002.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **World migration 2005: costs and benefits of international migration.** Geneva, 2005.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **World migration 2008: managing labour mobility in the evolving global economy.** Geneva, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Working to prevent and address violence against women migrant workers.** Geneva: IOM, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Glossary on migration.** 2nd. ed. Geneva: IOM, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **World migration report 2011: communicating effectively about migration.** Geneva, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Counter trafficking and assistance to vulnerable migrants: annual report of activities 2011.** Geneva, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Notes on migration and development in the global South: emerging issues and responses.** Geneva, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Organizational structure.** Geneva, 2017. Disponível em: <https://www.iom.int/organizational-structure>.
Acesso em: 29 jun. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Observer states.** Geneva, 2018a. Disponível em: <https://www.iom.int/observer-states>. Acesso em: 29 jun. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **IOM snapshot.** Geneva, p. 2, 2018b.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM. **Mission.** Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.iom.int/mission>. Acesso em: 13 fev. 2019

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introduction to international relations: theories and approaches.** 5th. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

JORDAN, Ann D. Human rights or wrongs? The struggle for a rights-based response to

trafficking in human beings. **Gender and Development**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 28–37, 2002.

KALM, Sara. Liberalizing movements? The political rationality of global migration management. *In*: GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (ed.). **The politics of international migration management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 305.

KANGASPUNTA, Kristiina. Was trafficking in persons really criminalised? **Anti-Trafficking Review**, [s. l.], n. 4, p. 80–97, 2015.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, [s. l.], v. 25, p. 55–78, 2005.

KING, Lindsey. International law and human trafficking. **Human Rights & Human Welfare**, Denver, p. 88–103, 2008.

KOCH, Anne. The politics and discourse of migrant return: the role of UNHCR and IOM in the governance of return. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [s. l.], v. 40, n. 6, p. 905–923, 2014.

KORNEEV, Oleg. Self-legitimation through knowledge production partnerships: International Organization for Migration in Central Asia. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [s. l.], p. 1–18, 2017.

LAGON, Mark P. Traits of transformative anti-trafficking partnerships. **Journal of Human Trafficking**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 21–38, 2015.

LEE, Maggy. **Human trafficking**. Devon: Willan Publishing, 2007.

MAHLER, Anne Garland. **Global South**. Charlottesville, 2017. Disponível em: <https://globalsouthstudies.as.virginia.edu/what-is-global-south>. Acesso em: 2 fev. 2019.

MANN, Lori J. **Trafficking in human beings and smuggling of migrants in ACP countries: key challenges and ways forward**. Brussels, 2018.

MCCABE, Kimberly A. Common forms: sex trafficking. *In*: BURKE, Mary C. (ed.). **Human trafficking: interdisciplinary perspectives**. New York: Routledge, 2013. p. 133–148.

NAPIER-MOORE, Rebecca. **Beyond borders: exploring links between trafficking and migration**. Thailand: GAATW, 2010. (GAATW working papers series, 2010).

NAY, Olivier. How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the un response to AIDS. **Journal of Public Policy**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 53–76, 2012.

NEWLAND, Kathleen. The governance of international migration: mechanisms, processes, and institutions. **Global Governance**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 331–343, 2010.

NGUYEN, Anh *et al.* **Assisted voluntary return and reintegration: 2016 key highlights**. Geneva, 2016.

OBOOKATA, Tom. **Trafficking of human beings from a human rights perspective: towards a holistic approach**. Leiden, 2006.

PAASCHE, Erlend; SKILBREI, May-Len; PLAMBECH, Sine. Vulnerable here or there? Examining the vulnerability of victims of human trafficking before and after return. **Anti Trafficking Review**, [s. l.], n. 10, p. 34–51, 2018.

PÉCOUD, Antoine. What do we know about the International Organization for Migration? **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [s. l.], p. 1–18, 2017.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 8. ed. Salvador, 2016.

POTAUX, Claire. The current role of the International Organization for Migration in developing and implementing migration and mobility partnership. *In*: KUNZ, Rahel; LAVENEX, Sandra; PANIZZON, Marion (ed.). **Multilayered migration governance: the promise of partnership**. New York: Routledge, 2011. p. 183–204.

POURMOKHTARI, Navid. Global human trafficking unmasked: a feminist rights-based approach. **Journal of Human Trafficking**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 156–166, 2015.

ROLDAN, Ana Oviedo. **Man, the state, and human trafficking: rethinking human trafficking from constructivist and policy making perspectives**. New York, 2016.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; KLEMING, Mariana Costa Guimarães. Migração internacional, relações internacionais e a posição do Brasil: uma agenda em movimento, um regime em construção? *In*: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (ed.). **Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília, DF: IPEA, 2017. p. 518.

SCHNEIDER, Christian. **The role of dysfunctional international organizations in world politics: the case of the United Nations Office on Drugs and Crime**. Zürich: University of Zurich, 2012.

SHELLEY, Louise. **Human trafficking: a global perspective**. New York: Cambridge University Press, 2010.

SIMMONS, Beth A.; LLOYD, Paulette; STEWART, Brandon M. The global diffusion of law: transnational crime and the case of human trafficking. **International Organization**, [s. l.], p. 1–33, 2018.

SIQUEIRA, Priscila. Tráfico de pessoas: um fenômeno de raízes históricas e práticas modernas. *In*: SIQUEIRA, Priscila; QUINTEIRO, Maria (ed.). **Tráfico de pessoas: quanto vale o ser humano na balança comercial do lucro?** Sao Paulo: Ideias & Letras, 2013. p. 260.

THORVALDSDOTTIR, Svanhildur. **How to win friends and influence the UN: Donor influence on the United Nations ' bureaucracy**. Brussels, 2016.

UNITED NATIONS. **International migration and development: contributions and recommendations of the international system**. Geneva: United Nations, 2013.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **About UNODC**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>. Acesso em: 17 jul. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Former directors general**. [S.l.], 2006. Disponível em: <https://www.unodc.org/missions/en/image-gallery/former-director-generals.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Trafficking in persons: global patterns**. Vienna, 2006

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Making the world safer: from crime, drugs and terrorism**. Slovakia, 2007

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global report on trafficking in persons 2009**. Vienna, 2009

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global programmes: trafficking in persons (GPAT); smuggling of migrants (GPAS)**. Vienna, p. 2, 2011.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global report on trafficking in persons 2012**. Viena, 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global report on trafficking in persons 2014**. Vienna, 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global report on trafficking in persons 2016**. Vienna, 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Conference of the parties to the United Nations Convention against transnational organized crime**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/conference-of-the-parties.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

VIJEYARASA, Ramona. **Sex, slavery and the trafficked woman: myths and misconceptions about trafficking and its victims**. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2015.

WEBBER, Frances. How voluntary are voluntary returns ? **Race & Class**, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 98–107, 2011.

WIJERS, Marjan. Purity, victimhood and agency: fifteen years of the UN Trafficking protocol. **Anti-Trafficking Review**, [s. l.], v. 4, p. 56–79, 2015.

WILLIAMS, Phil. Trafficking in women: the role of transnational organized crime. *In*: NEWMAN, Edward; CAMERON, Sally (ed.). **Trafficking in human\$**: social, cultural and political dimensions. New York: UNU Press, 2008. p. 126–158.

WILLIAMS, Phil. Combating human trafficking: improving governance institutions, mechanisms & strategies. *In*: FRIESENDORF, Cornelius (ed.). **Strategies against human trafficking: the role of the security sector**. Geneva: National Defence Academy and Austrian Ministry of Defence and Sports, 2009. p. 381–425.

WILMES, Maren. Irregular migration and foggy organisational structures: implications of a German city study. *In*: BOMMES, Michael; SCIORTINO, Giuseppe (ed.). **Foggy social structures: irregular migration, European labor markets and the welfare state**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011. p. 117–140.

**ANEXO A – PAÍSES ANALISADOS NOS RELATÓRIOS DO UNODC POR REGIÃO
E ANO**

1. Europa Ocidental e Europa Central						
	2009	2012	2014	2016	2018	
					Europa Ocidental e do Sul	Europa Central e Oriental
Albânia	✓	✓	✓	✓		
Alemanha	✓	✓	✓	✓	✓	
Andorra				✓	✓	
Áustria	✓	✓	✓	✓	✓	
Bélgica	✓	✓		✓	✓	
Bósnia Herz.	✓	✓	✓			✓
Bulgária	✓	✓	✓	✓		✓
Chipre	✓	✓	✓		✓	
Croácia	✓	✓	✓			✓
Dinamarca	✓	✓	✓	✓	✓	
Eslováquia	✓	✓	✓	✓		✓
Eslovênia	✓	✓	✓	✓		✓
Espanha	✓	✓	✓	✓	✓	
Estônia	✓	✓	✓	✓		✓
Finlândia	✓	✓	✓	✓	✓	
França	✓	✓	✓	✓	✓	
Grécia	✓	✓	✓	✓	✓	
Holanda	✓	✓	✓	✓	✓	
Hungria	✓	✓	✓	✓		✓
Irlanda	✓	✓	✓	✓	✓	
Islândia	✓					
Itália	✓	✓	✓	✓	✓	
Kosovo	✓					
Letônia	✓	✓	✓	✓		✓
Liechtenstein					✓	
Lituânia	✓	✓	✓	✓		✓
Luxemburgo	✓	✓			✓	
Macedônia	✓	✓	✓	✓		✓
Malta	✓	✓	✓	✓	✓	
Mônaco		✓				
Montenegro	✓	✓	✓	✓		✓
Noruega	✓	✓	✓	✓	✓	
Polônia	✓	✓	✓	✓		✓
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	✓	
República Tcheca	✓	✓	✓	✓		✓
Romênia	✓	✓	✓	✓		✓
Servia	✓	✓	✓	✓		✓
Suécia	✓	✓	✓	✓	✓	
Suíça	✓	✓	✓	✓	✓	
Turquia	✓	✓	✓	✓	✓	
Total	38	37	34	33	22	15

2. Europa Oriental e Ásia Central					
	2009	2012	2014	2016	2018
Armênia	✓	✓	✓	✓	✓
Azerbaijão	✓	✓	✓	✓	✓
Bielorrússia	✓	✓	✓	✓	✓
Cazaquistão	✓	✓	✓	✓	
Geórgia	✓	✓		✓	✓
Moldávia	✓	✓	✓	✓	✓
Quirguistão	✓	✓		✓	✓
Rússia	✓	✓	✓	✓	✓
Tajiquistão	✓	✓	✓	✓	✓
Turcomenistão	✓				✓
Ucrânia	✓	✓	✓	✓	✓
Uzbequistão	✓	✓	✓	✓	✓
Total	12	11	9	11	11

3. América do Norte, América Central e Caribe					
	2009	2012	2014	2016	2018
Antígua e Barbuda					✓
Bahamas			✓	✓	✓
Barbados	✓	✓	✓	✓	
Canadá	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓
Cuba			✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓
Estados Unidos da América	✓	✓	✓	✓	✓
Granada			✓		✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓
Haiti	✓	✓	✓	✓	
Honduras	✓	✓	✓	✓	✓
Jamaica		✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓	✓
Nicarágua	✓	✓	✓	✓	
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓
República Dominicana	✓	✓	✓	✓	✓
São Cristóvão e Nevis		✓			
Santa Lúcia	✓	✓			
São Vicente e Granadinas	✓	✓	✓		
Trinidad e Tobago	✓	✓	✓	✓	✓
Total	15	17	18	16	15

4. América do Sul					
	2009	2012	2014	2016	2018
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓
Bolívia	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓
Colômbia	✓	✓	✓	✓	✓
Equador	✓	✓	✓	✓	✓
Guiana		✓	✓	✓	✓
Paraguai	✓	✓	✓	✓	✓
Peru	✓	✓	✓	✓	✓
Suriname				✓	
Uruguai		✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓
Total	9	11	11	12	11

5. Leste da Ásia e Pacífico					
	2009	2012	2014	2016	2018
Austrália	✓	✓	✓	✓	✓
Brunei Darussalam	✓		✓		✓
Camboja	✓	✓		✓	✓
China		✓	✓	✓	✓
Coreia do Sul	✓	✓	✓	✓	✓
Filipinas	✓	✓	✓	✓	✓
Fiji				✓	
Ilhas Marshall				✓	
Ilhas Salomão	✓			✓	
Indonésia	✓	✓		✓	✓
Japão	✓	✓	✓	✓	✓
Kiribati	✓				
Laos	✓	✓			✓
Malásia	✓	✓	✓	✓	✓
Mianmar	✓	✓	✓	✓	✓
Micronésia	✓				
Mongólia	✓	✓		✓	✓
Nauru	✓				
Niue	✓				
Nova Caledônia	✓				
Nova Zelândia	✓	✓	✓		✓
Palau	✓				
Polinésia Francesa	✓				
Samoa	✓		✓		
Singapura	✓	✓			✓
Tailândia	✓	✓	✓	✓	✓
Timor Leste	✓				✓
Tuvalu	✓				
Vietnam	✓	✓	✓	✓	✓
Total	26	15	12	15	17

6. Sul da Ásia					
	2009	2012	2014	2016	2018
Afeganistão	✓			✓	✓
Bangladesh	✓	✓	✓	✓	✓
Butão	✓				✓
Índia	✓	✓	✓	✓	✓
Maldivas	✓		✓	✓	✓
Nepal	✓	✓	✓	✓	✓
Paquistão	✓	✓	✓	✓	✓
Sri Lanka	✓	✓	✓	✓	✓
Total	8	5	6	7	8

7. África Subsaariana					
	2009	2012	2014	2016	2018
África do Sul	✓	✓	✓	✓	✓
Angola	✓	✓			✓
Benin	✓			✓	✓
Botswana	✓	✓	✓		✓
Burkina Faso	✓	✓	✓		✓
Burundi	✓	✓		✓	
Cabo Verde			✓	✓	
Camarões			✓	✓	✓
Chade	✓	✓			
Comores			✓	✓	
Congo	✓	✓	✓	✓	✓
Costa do Marfim	✓	✓		✓	✓
Djibuti	✓				✓
Eritreia	✓				
Etiópia	✓	✓			
Gabão	✓		✓		
Gambia	✓		✓		
Gana	✓	✓		✓	✓
Guinea	✓		✓	✓	✓
Guinea Bissau					✓
Ilhas Maurício	✓	✓		✓	✓
Lesoto	✓	✓	✓	✓	✓
Libéria	✓			✓	✓
Madagascar				✓	✓
Malawi	✓			✓	✓
Mali	✓	✓			✓
Mauritânia	✓		✓	✓	
Moçambique	✓	✓	✓	✓	✓
Namíbia	✓		✓		✓
Níger	✓	✓			✓
Nigéria	✓	✓	✓	✓	✓
Quênia	✓	✓	✓	✓	✓
República Centro Africana			✓	✓	✓
Ruanda	✓		✓	✓	✓
Seicheles			✓	✓	
Senegal	✓		✓	✓	✓

(continua)

África Subsaariana					
	2009	2012	2014	2016	2018
Serra Leoa	✓	✓	✓	✓	✓
Suazilândia	✓	✓	✓	✓	
Tanzânia	✓	✓	✓		✓
Togo	✓	✓	✓	✓	
Uganda	✓	✓	✓	✓	✓
Zâmbia	✓	✓		✓	✓
Zimbábue	✓	✓	✓		
Total	36	24	26	28	30

8. Norte da África e Oriente Médio					
	2009	2012	2014	2016	2018
Argélia	✓	✓	✓	✓	✓
Bahrein	✓	✓	✓	✓	✓
Catar	✓	✓	✓		
Egito	✓	✓	✓	✓	✓
Emirados Árabes	✓	✓	✓	✓	✓
Iêmen		✓	✓	✓	
Iraque	✓				
Israel	✓	✓	✓	✓	✓
Jordânia		✓	✓	✓	✓
Kuwait				✓	✓
Líbano		✓	✓	✓	✓
Marrocos	✓		✓	✓	✓
Oman	✓	✓		✓	✓
Síria		✓			✓
Sudão	✓			✓	✓
Tunísia		✓	✓	✓	✓
Total	10	12	11	13	13

ANEXO B– AVALIAÇÃO DOS PAÍSES PELO RANKING 3P INDEX

Ranking	Country	Year	Prosecution	Protection	Prevention	Overall 3P
1	Austria	2015	5	5	5	15
1	United Kingdom	2015	5	5	5	15
1	Spain	2015	5	5	5	15
4	Belgium	2015	4	5	5	14
4	Philippines	2015	5	4	5	14
4	Armenia	2015	4	5	5	14
4	South Korea	2015	5	4	5	14
8	Guatemala	2015	5	3	5	13
8	Croatia	2015	3	5	5	13
8	Azerbaijan	2015	5	4	4	13
8	USA	2015	5	3	5	13
12	Thailand	2015	5	3	4	12
12	Kosovo	2015	4	4	4	12
12	Jordan	2015	5	3	4	12
12	Netherlands	2015	5	3	4	12
12	France	2015	3	4	5	12
12	Poland	2015	5	3	4	12
12	Estonia	2015	4	4	4	12
12	Czech Republic	2015	4	4	4	12
12	Denmark	2015	5	3	4	12
12	Cyprus	2015	4	4	4	12
12	Germany	2015	5	3	4	12
12	Taiwan	2015	5	3	4	12
12	Romania	2015	5	3	4	12
25	Georgia	2015	3	4	4	11
25	Ethiopia	2015	4	3	4	11
25	Bahrain	2015	4	3	4	11
25	Albania	2015	4	3	4	11
25	Italy	2015	5	3	3	11
25	Finland	2015	3	3	5	11
25	Norway	2015	4	4	3	11
25	Japan	2015	4	3	4	11
25	Latvia	2015	3	4	4	11
25	Bahamas	2015	2	5	4	11
25	Canada	2015	3	4	4	11
25	Slovak Republic	2015	4	3	4	11
25	Lithuania	2015	4	3	4	11
25	Kenya	2015	4	3	4	11
25	Portugal	2015	3	4	4	11
25	Hungary	2015	4	3	4	11
25	Australia	2015	3	4	4	11

(continua)

Ranking	Country	Year	Prosecution	Protection	Prevention	Overall 3P
25	Mexico	2015	4	3	4	11
25	Greece	2015	4	3	4	11
25	Chile	2015	3	4	4	11
25	Bulgaria	2015	4	3	4	11
25	Kazakhstan	2015	4	4	3	11
25	Ukraine	2015	4	3	4	11
25	China	2015	4	3	4	11
25	Nigeria	2015	4	3	4	11
25	Vietnam	2015	4	3	4	11
25	Burma/Myanmar	2015	4	3	4	11
52	Bosnia and Herzegovina	2015	4	3	3	10
52	Ireland	2015	2	3	5	10
52	Paraguay	2015	4	3	3	10
52	Tajikistan	2015	4	3	3	10
52	Honduras	2015	4	2	4	10
52	Togo	2015	4	3	3	10
52	Kuwait	2015	3	3	4	10
52	Montenegro	2015	2	3	5	10
52	Iceland	2015	2	4	4	10
52	Turkey	2015	4	3	3	10
52	Singapore	2015	3	3	4	10
52	Uzbekistan	2015	5	2	3	10
52	India	2015	4	2	4	10
52	Nepal	2015	4	2	4	10
52	Cuba	2015	4	3	3	10
52	Netherlands, Antilles	2015	2	4	4	10
52	Jamaica	2015	3	4	3	10
52	Colombia	2015	4	3	3	10
52	Barbados	2015	2	4	4	10
52	Laos	2015	4	3	3	10
52	Aruba	2015	2	4	4	10
52	Madagascar	2015	3	3	4	10
52	Argentina	2015	4	3	3	10
52	Slovenia	2015	3	3	4	10
52	Dominican Republic	2015	3	4	3	10
52	United Arab Emirates	2015	3	3	4	10
52	Sweden	2015	3	3	4	10
52	Rwanda	2015	2	4	4	10
52	Botswana	2015	3	3	4	10
52	Lesotho	2015	3	3	4	10
52	Saudi Arabia	2015	4	3	3	10
52	Malaysia	2015	3	3	4	10
52	Moldova	2015	4	3	3	10
52	Mongolia	2015	4	2	4	10

(continua)

Ranking	Country	Year	Prosecution	Protection	Prevention	Overall 3P
52	South Africa	2015	3	3	4	10
52	El Salvador	2015	4	2	4	10
52	Cameroon	2015	3	3	4	10
52	New Zealand	2015	3	3	4	10
52	Peru	2015	3	3	4	10
52	Israel	2015	3	3	4	10
52	Trinidad and Tobago	2015	3	3	4	10
93	Macau	2015	2	3	4	9
93	Antigua and Barbuda	2015	2	4	3	9
93	Timor-Leste	2015	3	3	3	9
93	Tanzania	2015	3	3	3	9
93	Costa Rica	2015	2	3	4	9
93	Bangladesh	2015	3	3	3	9
93	Ghana	2015	3	2	4	9
93	Sierra Leone	2015	3	3	3	9
93	Suriname	2015	3	3	3	9
93	Indonesia	2015	4	2	3	9
93	Niger	2015	2	3	4	9
93	Panama	2015	3	2	4	9
93	Tunisia	2015	2	3	4	9
93	Brazil	2015	4	2	3	9
93	Uruguay	2015	3	3	3	9
93	Serbia	2015	4	2	3	9
93	Switzerland	2015	3	3	3	9
93	Macedonia	2015	3	3	3	9
93	Oman	2015	3	3	3	9
93	Afghanistan	2015	4	2	3	9
93	Ecuador	2015	4	2	3	9
93	Curacao	2015	2	3	4	9
93	Uganda	2015	3	3	3	9
93	Malawi	2015	4	2	3	9
93	Haiti	2015	3	2	4	9
93	Pakistan	2015	4	2	3	9
93	Burkina Faso	2015	3	3	3	9
93	St. Vincent and the Grenadines	2015	2	3	4	9
93	Senegal	2015	2	4	3	9
122	Fiji	2015	2	3	3	8
122	Cote d'Ivoire	2015	3	2	3	8
122	Bolivia	2015	3	2	3	8
122	Gabon	2015	2	3	3	8
122	Belarus	2015	2	3	3	8
122	Mozambique	2015	3	2	3	8
122	Luxembourg	2015	3	3	2	8
122	Egypt	2015	3	3	2	8

(continua)

Ranking	Country	Year	Prosecution	Protection	Prevention	Overall 3P
122	St. Lucia	2015	2	3	3	8
122	Nicaragua	2015	4	2	2	8
122	Sudan	2015	3	2	3	8
122	Hong Kong	2015	3	2	3	8
122	Angola	2015	2	3	3	8
122	Turkmenistan	2015	3	2	3	8
122	Malta	2015	2	3	3	8
122	Qatar	2015	3	3	2	8
122	Sri Lanka	2015	2	2	4	8
122	Cambodia	2015	2	2	4	8
140	Zimbabwe	2015	2	2	3	7
140	Lebanon	2015	3	1	3	7
140	Guinea-Bissau	2015	2	3	2	7
140	Swaziland	2015	2	2	3	7
140	Venezuela	2015	2	3	2	7
140	Chad	2015	3	2	2	7
140	Kyrgyz Republic	2015	3	1	3	7
140	Mauritius	2015	2	2	3	7
140	Micronesia	2015	3	2	2	7
140	Guyana	2015	3	2	2	7
140	Gambia	2015	2	2	3	7
140	Cape Verde	2015	2	3	2	7
140	Belize	2015	3	2	2	7
140	Zambia	2015	3	2	2	7
140	Brunei	2015	2	2	3	7
140	Namibia	2015	2	2	3	7
140	Liberia	2015	2	3	2	7
157	Seychelles	2015	2	2	2	6
157	Tonga	2015	2	2	2	6
157	Algeria	2015	2	1	3	6
157	Central African Republic	2015	2	2	2	6
157	Palau	2015	3	2	1	6
157	Morocco	2015	1	2	3	6
157	Maldives	2015	2	2	2	6
157	Congo, Democratic Republic of	2015	2	2	2	6
157	Marshall Islands	2015	2	1	3	6
157	Solomon Islands	2015	1	2	3	6
157	Papua New Guinea	2015	2	2	2	6
157	Mauritania	2015	2	2	2	6
157	Mali	2015	2	2	2	6
157	Benin	2015	2	2	2	6
171	Iraq	2015	1	1	3	5
171	Congo, Republic of	2015	1	2	2	5
171	South Sudan	2015	1	2	2	5

(Conclusão)

Ranking	Country	Year	Prosecution	Protection	Prevention	Overall 3P
171	Somalia	2015	1	2	2	5
171	Bhutan	2015	1	2	2	5
171	Comoros	2015	1	2	2	5
171	Guinea	2015	1	2	2	5
171	Djibouti	2015	2	1	2	5
180	Equatorial Guinea	2015	1	1	2	4
180	Kiribati	2015	1	1	2	4
180	Yemen	2015	1	1	2	4
180	Russia	2015	1	1	2	4
180	Iran	2015	1	1	2	4
185	BES Islands	2015	1	1	1	3
185	North Korea	2015	1	1	1	3
185	Libya	2015	1	1	1	3
185	Syria	2015	1	1	1	3
185	Eritrea	2015	1	1	1	3

ANEXO C – HISTÓRIA COMPLETA DE SHANDRA WOWORUNTU

Matéria veiculada na BBC em: 03 de Abril de 2016

Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160330_escrava_sexual_eua_relatu_lgb

Após perder o emprego, a indonésia Shandra Woworuntu decidiu emigrar aos Estados Unidos para recomeçar a vida trabalhando na indústria hoteleira.

"Cheguei aos Estados Unidos na primeira semana de junho de 2001. Para mim, era um país de promessas e oportunidades. Assim que passei pela imigração, fiquei animada de estar em um novo país, que me lembrava os filmes e séries de TV a que assistia.

No portão de desembarque, ouvi meu nome. Quando me virei, vi um homem segurando uma placa com minha foto. A imagem havia sido tirada pela agência de recrutamento na Indonésia e, nela, eu estava vestida com uma camiseta reveladora.

Não me preocupei. O homem que estava segurando a placa sorriu para mim calorosamente. Seu nome era Johnny, e ele me conduziria ao hotel onde eu trabalharia.

O fato de o suposto hotel ser em Chicago e eu ter chegado em Nova York, a quase 1,3 mil quilômetros de distância, mostra o quão ingênua fui. Aos 24 anos, não tinha ideia do que estava para acontecer.

Depois de concluir um curso de graduação em finanças, trabalhei em um banco internacional na Indonésia como analista. Mas, em 1998, a Indonésia foi atingida pela crise financeira asiática, e, no ano seguinte, uma turbulência política tomou conta do país. Acabei perdendo meu emprego.

Para sustentar minha filha de três anos de idade, comecei a procurar trabalho no exterior. Foi quando vi um anúncio em um jornal para trabalhar em grandes hotéis nos Estados Unidos, Japão, Hong Kong e Singapura. Decidi me candidatar a uma vaga nos Estados Unidos.

A exigência era de que falasse um pouco de inglês e pagasse uma taxa de 30 milhões de rúpias indonésias (em 2001, US\$ 2,7 mil). O processo seletivo foi demorado, com várias entrevistas. Entre outras coisas, eles me pediram para andar para cima e para baixo e sorrir, porque 'o atendimento ao cliente era a chave para esse emprego'.

Passei por todas as etapas e consegui o trabalho. O plano era que minha mãe e minha irmã cuidassem da minha filha enquanto eu trabalhasse nos Estados Unidos, por seis meses, ganhando em torno de US\$ 5 mil por mês. Então, voltaria para casa para cuidar da minha filha.

Cheguei ao aeroporto internacional de Nova York com quatro outras mulheres e um homem. Fomos divididos em dois grupos. Johnny pegou todos os meus documentos, incluindo meu passaporte, e me levou para seu carro com duas outras mulheres.

Sequestro

Foi então que tudo começou a ficar estranho. Um motorista nos levou para o bairro do Queens e parou em um estacionamento. Johnny disse para nós três sairmos do carro e entrarmos em outro, com um motorista diferente.

Fizemos exatamente o que ele mandou, e vi pela janela o novo motorista dando dinheiro a Johnny. Pensei: 'Alguma coisa não está cheirando bem'. Mas não me preocupei, pois achei que talvez fosse algum tipo de burocracia do hotel.

O novo motorista não nos levou muito longe. Estacionou do lado de fora de um café e, de novo, nos mandou sair do carro e entrar em outro. Novamente, houve uma troca de dinheiro. Então, o terceiro motorista nos levou para uma casa, e voltamos a trocar de carro.

O quarto motorista tinha uma arma e nos obrigou a entrar em seu carro. Fomos para uma casa no Brooklyn. Ele fechou a porta e gritou: 'Mama-san! Menina nova!'

Naquele momento, eu estava muito assustada, porque sabia que 'mama-san' significava cafetina. Mas, por causa da arma, não havia como fugir.

A porta estava aberta, e vi uma menina, talvez com 12 ou 13 anos, deitada no chão gritando enquanto um grupo de homens se revezava para chutá-la. O nariz dela estava sangrando enquanto ela gritava de dor. Um dos homens sorriu ironicamente e começou a brincar com um taco de beisebol na minha frente, como se quisesse me ameaçar.

Prostituição

Horas depois de chegar aos EUA, fui forçada a fazer sexo. Fiquei aterrorizada. No dia seguinte, Johnny apareceu e se desculpou por tudo o que tinha acontecido conosco. Disse que tudo não passou de um erro terrível.

Naquele dia, tiramos fotos para nossas cédulas de identidade. Também seríamos levadas para comprar uniformes. Em seguida, partiríamos rumo ao hotel em Chicago onde começaríamos a trabalhar.

'Todo mundo vai ficar bem', disse ele. 'Não vai acontecer de novo'. Acreditei. Depois de tudo o que tinha me acontecido, ele me pareceu um anjo. Pensei: 'O pesadelo acabou. Agora vou a Chicago começar meu trabalho'.

Um homem veio e nos levou para tirar as fotos. Dali, fomos comprar uniformes. Mas era uma loja de lingerie, cheia de calcinhas minúsculas. Nunca tinha visto algo parecido. Não havia nenhum uniforme.

É engraçado lembrar-me desse episódio. Sabia que mentiam para mim e que a minha situação era periclitante. Lembro-me de que dei uma volta pela loja, tentando ver se poderia escapar, desaparecer. Mas eu estava com medo e não conhecia ninguém nos EUA, então, permaneci relutante em abandonar as outras duas indonésias que estavam comigo.

Me virei e vi que elas estavam gostando do passeio. Então olhei para o meu cafetão e vi que ele estava armado, me observando. Ele fez um gesto para que eu não tentasse nada. Mais

tarde, nosso grupo foi dividido. Fui levada embora por um carro, não para Chicago, mas para um lugar onde traficantes me obrigaram a fazer sexo.

Os traficantes eram indonésios, taiwaneses, chineses malaios e americanos. Só dois deles falavam inglês – na maior parte do tempo, usavam linguagem corporal, empurrões e palavras cruéis. Uma coisa que me deixou aterrorizada naquela noite e não saiu da minha cabeça por semanas a fio: um dos homens tinha um distintivo policial. Até hoje, não sei se ele era realmente da polícia.

Os traficantes me disseram que eu devia a eles US\$ 30 mil e que pagaria US\$ 100 toda vez que fizesse um programa. Nas semanas e meses seguintes, fui levada a diferentes bordéis, prédios, hotéis e cassinos na costa leste dos EUA. Raramente ficava dois dias no mesmo lugar e nunca sabia onde estava ou aonde ía.

Esses bordéis aparentavam ser casas normais do lado de fora e discotecas do lado de dentro, com luzes piscantes e música alta. Cocaína, metanfetamina e maconha ficavam espalhadas pelas mesas. Os traficantes me faziam usar drogas sob a mira de armas, e talvez isso tenha me permitido suportar tudo o que me aconteceu. Dia e noite, bebia cerveja e uísque, porque era tudo o que tinha. Não tinha ideia que você podia beber água da bica nos EUA.

Drogas e violência

Vinte e quatro horas por dia, nós ficávamos sentadas, completamente nuas, à espera de clientes. Se ninguém chegasse, dormíamos um pouco, mas nunca numa cama. Era nesses momentos que os traficantes aproveitavam para nos estuprar. Então, tínhamos de ficar alertas. Nada era previsível.

Apesar da vigilância, parecia que eu estava em um estado de constante dormência. Era incapaz de chorar. Sobrecarregada pela tristeza, raiva e desapontamento, obedecia às ordens e tentava sobreviver. Lembro-me daquela cena da menina sendo agredida, e vi os traficantes batendo em outras mulheres também quando elas causavam 'problemas' ou se recusavam a fazer sexo.

Os traficantes me apelidaram de 'Candy'. Todas as mulheres traficadas eram asiáticas – além de nós, indonésias, havia meninas da Tailândia, China e Malásia. Havia ainda mulheres que não eram escravas sexuais. Eram prostitutas que recebiam dinheiro e ficavam livres para circular.

Na maioria das noites, um dos traficantes me levava a um cassino. Ele me vestia como se fosse uma princesa. Aquele responsável por mim usava um terno preto e sapatos brilhantes e andava comigo como se fosse meu guarda-costas, segurando uma arma nas minhas costas. Não entrávamos pelo lobby, mas pela porta para dos funcionários, e depois pegávamos o elevador de serviço.

Vigilância

Lembro-me da primeira vez que eu entrei um quarto de um hotel-cassino. Pensei que talvez poderia escapar. Mas meu traficante me esperava no corredor e me conduzia ao quarto seguinte. E ao seguinte. Quarenta e cinco minutos em cada quarto, noite após noite.

Como eu era complacente, não era agredida pelos traficantes, mas os clientes eram muito violentos às vezes. Alguns pareciam ser membros da máfia asiática, mas havia também homens brancos, negros e hispânicos. De todas as idades, de idosos a jovens universitários. Era a propriedade deles por 45 minutos e tinha de fazer o que queriam. Caso contrário, era agredida.

Era uma rotina difícil e dolorosa. Fisicamente, estava fraca. Os traficantes só me alimentavam com sopa de arroz com uns poucos pepinos, e eu estava drogada normalmente. A ameaça constante de violência e a necessidade de estar sempre em alerta também eram muito exaustivas.

Meu único pertence – além do meu 'uniforme' – era uma pequena bolsa com algumas coisas dentro: um dicionário, uma pequena Bíblia, algumas canetas e caixas de fósforo que pegava dos quartos de hotéis, com os nomes dos cassinos.

Também mantinha um diário, algo que fazia desde pequena. Escrevendo em uma mistura de indonésio, inglês, japonês e símbolos, tentava registrar o que fazia, aonde ia e quantas pessoas estavam comigo. Também mantinha o controle das datas. Era difícil, porque eu estava dentro de bordéis e não sabia se era dia ou noite. Minha mente só pensava em escapar, mas as oportunidades eram muito raras.

Fuga frustrada

Uma noite, estava trancada no sótão em um bordel em Connecticut. O quarto tinha uma janela que descobri estar aberta, então, fiz uma corda com os lençóis e minhas roupas e comecei a descer. Mas quando cheguei ao final da corda improvisada, vi que ainda estava a uma grande distância do chão. Tive de voltar.

Então, um dia, fui levada a um bordel no Brooklyn. Estava com uma menina indonésia de 15 anos, chamada Nina, que acabou se tornando minha amiga. Ela era um doce e linda. Tinha um alto astral – em uma ocasião, ela se recusou a cumprir uma ordem. Um dos traficantes torceu sua mão, e ela gritou muito.

Estávamos conversando com outra mulher no bordel, a responsável pela gente. Ela era gentil e dizia que, se um dia conseguíssemos escapar, deveríamos ligar para um homem que nos daria um emprego. Assim, poderíamos voltar para casa com algum dinheiro. Anotei o telefone dele em um pedaço de papel e o guardei.

Essa conversa aconteceu enquanto ela nos falava da nossa dívida. Comecei a entrar em pânico. Estava certa de que morreria antes de fazer sexo com os 300 homens necessários para quitá-la. Fechei meus olhos e rezei por ajuda.

Pouco tempo depois, fui para o banheiro e vi uma pequena janela. Estava fechada com parafusos, mas eu e Nina abrimos as torneiras e, com as mãos ainda tremendo, usei uma colher para desaparafusá-la o mais rápido que pude. Conseguimos escapar.

Ligamos para o número, e um homem indonésio atendeu. Assim como a mulher nos havia dito, ele prometeu nos ajudar. Ficamos muito felizes. Ele nos encontrou e nos colocou em um hotel. Falou também que deveríamos esperar até que eles achar um emprego para a gente.

Ele cuidou de nós duas, nos trouxe comida e roupas. Mas depois de algumas semanas, tentou nos forçar a nos prostituir. Quando recusamos, ele ligou para Johnny para vir nos buscar. No fim das contas, também era traficante. Ele e a mulher que nos deu seu telefone trabalhavam juntos. Foi quanto finalmente tive um golpe de sorte.

Resgate

Perto do hotel, antes de Johnny chegar, consegui me desvencilhar do meu novo traficante e corri, descendo a rua, usando apenas chinelos e carregando minha bolsa. Virei e gritei para Nina me acompanhar, mas o traficante a segurou.

Descobri uma delegacia e contei a um policial a minha história. Ele não acreditou em mim e me deu as costas. Disse que era perfeitamente seguro para mim voltar às ruas sem dinheiro ou documentos.

Desesperada por ajuda, abordei dois policiais na rua e ouvi a mesma resposta. Então, fui ao consulado indonésio para buscar ajuda e emitir novos documentos. Eu sabia que tinham um quarto onde as pessoas podiam dormir em caso de emergência. Mas também não me ajudaram.

Fiquei irritada e triste. Não sabia o que fazer. Tinha chegado aos Estados Unidos no verão, mas o inverno se aproximava e estava com frio. Dormi dentro de uma balsa, no metrô e na Times Square. Implorei por comida a estranhos, e, toda vez que conseguia fazê-los prestar atenção em mim, contava minha história.

Reviravolta

Um dia, em um parque do bairro de Williamsburg, um homem chamado Eddy comprou comida para mim. Ele era de Ohio, trabalhava como marinheiro e estava de férias. 'Volte amanhã por volta do meio-dia', disse ele, depois que eu lhe contei a minha história.

No dia seguinte, ele disse que havia feito alguns telefonemas em meu nome. Contou que havia falado com o FBI (a polícia federal americana) e eles haviam telefonado para o distrito policial local. E que nós deveríamos sair naquele minuto rumo à delegacia onde os policiais tentariam me ajudar.

Dois detetives me sabatinaram. Mostrei a eles meu diário com os detalhes da localização dos bordéis e as caixas de fósforo dos cassinos onde era obrigada a me prostituir. Eles telefonaram, então, para a companhia aérea e a imigração, e descobriram que a minha história batia.

'OK', disseram eles no final. 'Você está pronta para ir?'

'Ir aonde?', perguntei.

'Pegar seus amigos', responderam.

Entrei no carro de polícia, e eles dirigiram até o hotel no Brooklyn. Para meu alívio, pude achá-lo novamente. Dali em diante, tudo se desenrolou como um filme de Hollywood. Mas, em vez de assisti-lo da TV, pude ver tudo da janela do carro.

Do lado de fora do bordel, havia policiais à paisana fingindo ser mendigos – lembro que um deles estava empurrando um carrinho de compras. Algumas perguntas me passaram pela cabeça: 'Será que eles poderiam pensar que eu estava mentindo? Será que eu poderia ser presa, em vez dos meus sequestradores?'

Um policial vestido como cliente apertou a campainha do bordel. Vi Johnny aparecer na porta e, depois de um papo rápido, abrir a grade de metal. Ele desapareceu na escuridão e, segundos depois, os policiais invadiram o prédio.

Passada uma hora, me disseram que podia sair do carro e me aproximar do prédio. Eles cobriram uma das janelas com papel e cortaram um buraco através do qual podia espiar. Dessa forma, identifiquei Johnny e as meninas trabalhando no bordel sem ser vista. Havia três mulheres ali, e Nina estava entre elas.

Quando eu vi aquelas mulheres do prédio, despidas exceto pelas toalhas enroladas em seu corpo, foi o melhor momento da minha vida. Dar à luz é um milagre, mas em nada se compara à emoção que senti quando vi minhas amigas sendo libertadas. Sob as luzes vermelhas e azuis dos carros de polícia, dançávamos e gritávamos de alegria.

Prisão

Johnny foi acusado e condenado, assim como outros dois homens presos nos dias seguintes. Ainda preciso de apoio e uma oportunidade para me curar.

O FBI intermediou meu contato com a Safe Horizon, uma organização de Nova York que ajuda as vítimas de crime e abuso, incluindo sobreviventes de tráfico humano. Eles me ajudaram a permanecer nos Estados Unidos legalmente, me ofereceram abrigo e me colocaram em contato com pessoas para conseguir um emprego.

Poderia ter voltado à Indonésia, mas o FBI precisava que eu testemunhasse no julgamento dos traficantes, e realmente queria que eles fossem para a cadeia. O processo levou anos.

Na Indonésia, traficantes foram me buscar na casa da minha mãe, e ela e minha filha tiveram de se esconder. Eles me caçaram por anos a fio. O perigo era tão grande que o governo americano permitiu à minha filha emigrar para os EUA. Finalmente nos reunimos em 2004.

Em contrapartida por ajudar a prender os traficantes, recebi o direito de residir permanentemente no país em 2010. Na ocasião, me disseram que poderia escolher um novo nome, para minha própria segurança. Mas decidi manter meu nome antigo. No fim das contas, é o meu nome. Os traficantes me tiraram tudo – por que deveria desistir do meu nome?

Trauma

Depois de ter escapado, comecei a sofrer de dor nas juntas e a ter enxaquecas terríveis. Desenvolvi problemas de pele. Depois de muitos exames, os médicos disseram que era resultado de tudo pelo que passei.

Faz 15 anos desde que tudo aconteceu, mas ainda tenho insônia. Meus relacionamentos amorosos estão longe de ser normais. Faço terapia uma vez por semana, e, de quinze em quinze dias, me consulto com uma psiquiatra que me receita antidepressivos.

Ainda tenho flashbacks, o tempo todo. O odor do uísque me faz vomitar e, se eu ouço alguns toques de celular – os mesmos que os traficantes usavam – meu corpo se enrijece de medo.

Além disso, fico nervosa. A todo instante estou mexendo no meu anel para me acalmar. Também costumava usar um elástico no meu braço que estalava continuamente e um cachecol que ficava torcendo.

Felicidade

Não sou uma mulher feliz – e talvez nunca serei. Mas agora consigo lidar melhor com minhas memórias. Adoro cantar no coral, e cuidar dos meus filhos foi como um processo terapêutico. Minha menina agora é uma mulher – uma adolescente! – e tenho um menino de nove anos também.

Decidi dedicar minha vida a outras vítimas de tráfico humano. Montei uma organização, a Mentari, que ajuda sobreviventes a se reintegrarem ao mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, tentamos alertar sobre os riscos de emigrar para os Estados Unidos. Especialmente entre pessoas que ainda veem o país como uma espécie de "terra dos sonhos".

Já falei sobre a minha experiência em igrejas, escolas, universidades e instituições do governo. Também consegui mudar a lei que regula a contratação de trabalhadores no exterior. Agora, as agências de recrutamento têm de se registrar no Ministério do Trabalho antes de poderem operar. Além disso, precisamos educar as pessoas sobre tráfico humano. Muitas delas vêem mulheres traficadas como prostitutas. E são vítimas, não criminosas.

Ainda sou amiga de Nina, que hoje tem 30 anos. E guardei o número de telefone de Eddy, o homem que contou minha história ao FBI quando estava desesperada. Em 2014, no Natal, liguei para ele. Queria contar-lhe tudo o que havia acontecido comigo, mas ele me cortou e disse: 'Sei de tudo. Acompanho o noticiário. Estou muito feliz, você conseguiu reconstruir sua vida. 'Nem pense em me agradecer – você fez tudo sozinha'.

Mas eu queria agradecer a ele, por ouvir a minha história naquele dia no parque e por me ajudar a recomeçar minha vida.'