

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO A PARTIR DA RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO NO BRASIL

Maria Luísa Heinzmann¹

RESUMO

A presente pesquisa aborda o tema do tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual e os seus reflexos nas estratégias de política externa e de segurança internacional do Estado Brasileiro, na tratativa de um crime transnacional, com efeitos colaterais a todo o sistema internacional. O foco é apontar como o país está lidando com o crime a partir das disposições determinadas pela 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, e compreender de que maneira a problemática implica diretamente no desenvolvimento e na garantia de igualdade dos direitos fundamentais das mulheres na sociedade em torno do globo.

Palavras-chave: Protocolo de Palermo. Tráfico internacional de mulheres. Papel do Estado brasileiro. Crime Transnacional.

ABSTRACT

This research approach the issue of international women trafficking to the purpose of sexual exploitation and its impacts on the foreign policy and international security strategies of the Brazilian State, in dealing with a transnational crime, with side effects to the entire international system. The main focus is to point out how Brazil is dealing with this crime, based on the provisions determined by the ratification of the Additional Protocol to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on the Prevention, Repression and Punishment of Trafficking in Persons, in particular Women and Children, and to understand how this issue implies directly in the development and guarantee of the equality of fundamental rights of women in society around the globe.

Keywords: Palermo Protocol. International women trafficking. The role of Brazilian State. Transnational Crime.

1 INTRODUÇÃO

O tráfico internacional de mulheres para exploração sexual constitui, atualmente, a terceira modalidade criminosa mais lucrativa do mundo. A ocorrência deste crime prevalece frente a sistemas em crise e com falhas nas políticas de defesa dos direitos humanos, trazendo efeitos colaterais que vão para além das

¹ Discente do Curso de Relações Internacionais da Universidade La Salle - Unilasalle, matriculada na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II. E-mail: marialuisa.heinzmann@gmail.com, sob a orientação da prof. Dra Tatiana Vargas Maia. E-mail: tatiana.maia@unilasalle.edu.br. Data de entrega: 05 dez. 2020.

fronteiras e implicam diretamente no desenvolvimento social e geopolítico da população.

Visando a necessidade do comprometimento dos Estados para a efetividade da luta contra o crime do tráfico internacional de mulheres, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional desenvolveu no ano de 2000, em Palermo na Itália, o documento 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, mundialmente conhecido como Protocolo de Palermo, entrando em vigor em 2003 e sendo ratificado pelo Brasil, por meio do Decreto nº 5.017, em 12 de março de 2004.

O Protocolo oficializa o conceito de crime de tráfico internacional de pessoas como de responsabilidade transnacional, uma vez que os países que o ratificam devem estar alinhados com as medidas de segurança e proteção aos direitos humanos dos seus cidadãos, implicando na adaptação das legislações internas dos países signatários. O documento tem, sobretudo, a finalidade de engajar os países na criação de ações e políticas públicas que auxiliem na erradicação do crime e o controle nas suas fronteiras.

A exploração da vulnerabilidade feminina é mais uma narrativa que deve ser inserida nas discussões do campo das Relações Internacionais. A intenção de expor este problema é discutir a sua relevância em âmbito internacional e a necessidade de inserção do mesmo nas agendas políticas transnacionais e na garantia do direito das mulheres nos Estados e, principalmente, nas zonas de fronteira do Brasil.

Promover e estimular o estudo deste tema é de extrema importância para a atualidade, tendo em vista a carência e a necessidade de materiais com abordagens teóricas sob uma visão geopolítica do sistema internacional, que se faz essencial para a compreensão da motivação destas atividades criminosas articuladas nos territórios fronteiriços dos países. E para que dessa maneira, sirva de base a sua relevância às agendas dos Estados, para o desenvolvimento de estratégias e criação de ações das políticas públicas de segurança internacional cooperativa entre os estados fronteiriços.

Este artigo tem como objetivo examinar, por meio de pesquisa bibliográfica e a partir de dados obtidos em relatórios dos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos órgãos do Governo brasileiro, a atuação do Estado brasileiro no combate ao tráfico internacional de mulheres, a partir do momento de ratificação do Protocolo de Palermo e de que maneira este crime transnacional implica no desenvolvimento social, econômico e político do país frente ao sistema internacional.

2 COMPREENSÃO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES

O tráfico de seres humanos faz parte de uma antiga história do Brasil, sendo o último país ocidental a abolir o trabalho escravo, em maio de 1888, o qual recebeu milhões de pessoas, principalmente provenientes do continente africano, a serem submetidas a trabalhos agrícolas e domésticos forçados e à exploração sexual. Após a abolição da escravidão, se iniciou um novo fluxo de pessoas para dentro do Brasil, desta vez provenientes da Europa. Famílias inteiras que vinham fugidas da fome e da perseguição, deslocaram-se para diversos países americanos em busca de esperança e desconhecidas oportunidades do Novo Mundo. No entanto, ao chegarem aqui, os imigrantes encontraram uma realidade de trabalho com condições semelhantes a escravidão.

Desse novo fluxo internacional de pessoas, emerge também o tráfico de mulheres brancas, em que jovens eram trazidas da Europa para serem exploradas sexualmente na crescente economia capitalista, florescendo assim a prostituição da belle époque.

O Brasil, que antes era um país de destino, passou a ser o país provedor do tráfico de mulheres. Atualmente milhares de pessoas seguem cruzando os oceanos em busca de inclusão da sociedade de consumo, fugindo de guerras, crises econômicas, fome, perseguição religiosa e da violência étnica. Na logística deste contexto, as mulheres deixam o seu país de origem para uma travessia de incertezas e, muitas vezes, sem volta, para estarem nas mãos de quadrilhas criminosas internacionais dedicadas às explorarem sexualmente.

Segundo o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Fundo das Crianças (UNICEF) e a Organização Internacional de Migração (IOM), o tráfico de pessoas é definido na atualidade da seguinte maneira:

tráfico é o recrutamento, transporte, transferência ou abrigo, ou recebimento de qualquer pessoa para qualquer finalidade ou de qualquer forma, incluindo o recrutamento, o transporte, a transferência ou abrigo, ou recebimento de qualquer pessoa pela ameaça ou o uso de força ou pelo abdução, fraude, coerção ou o abuso do poder para as finalidades de escravo, trabalho forçado (incluindo trabalho afiançado ou servidão por dívida) e servidão. (GAATW, 2006).

A rede da ilicitude do crime de tráfico, podendo ser composta por um ou mais indivíduos, se dá a partir do momento do aliciamento da vítima e termina com a pessoa que a explora. O aliciamento consiste na compra da pessoa a ser traficada, mantendo-a em escravidão ou submetendo a mesma a práticas similares a escravidão. A fundamentalidade do tráfico global está em mover uma pessoa de uma região para outra. Diante disso, deve ser levado em consideração o fato de que o consentimento da vítima em seguir viagem não exime a culpabilidade do traficante ou do explorador e tão pouco limita o direito da vítima à proteção. Ou seja, a vítima pode concordar em trabalhar na indústria do sexo, mas isso não significa que ela aceita as condições que se assemelham a escravidão. A condição de atividade consentida pela vítima, não pode ser empecilho do exercício de seus direitos humanos, sobre sua integridade ou violação de seu corpo.

Os grupos criminosos escolhem o tráfico de mulheres visando como objetivo o alto lucro e os baixos riscos inerentes a este negócio. Segundo relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) este tipo de crime é a terceira fonte ilegal de maior lucro no mundo, perdendo somente para o tráfico de armamentos e o de drogas. SNJ (2013, p. 27). Os dados da Secretaria de Polícia da Suíça, apontam ainda que cada mulher traficada pode chegar a um lucro de 120 mil euros anuais para o seu explorador.

O maior motivo para a alta lucratividade do tráfico de pessoas é o fato de a “mercadoria” poder ser reutilizada várias vezes. Ou seja, uma mulher pode ser explorada muitas vezes e quando não estiver mais nas condições adequadas àquele grupo de aliciadores, é facilmente comercializada e substituída por outra mais nova. Além do crime não exigir muito investimento e ainda ser contribuído pela ineficiência de muitos governos ao lidarem com problemas de migração internacional e

exploração sexual comercial. A logística do tráfico internacional de mulheres é explicado por JESUS, Damásio, da seguinte maneira:

As mulheres que entram em países de maneira ilegal e ultrapassam o período estipulado de seus vistos, se tornam vulneráveis a exploração. O padrão é similar em muitos países: mulheres jovens que procuram trabalhos legítimos são ludibriadas por agentes especializados em tráfico de pessoas. Ao chegarem em um país estrangeiro, seus documentos são “confiscados” e seus movimentos são restritos. Mesmo que elas tenham oportunidade, não procuram ajuda por receio de represálias, de serem tratadas como criminosas ou da repatriação. As mulheres são estupradas, agredidas e drogadas pelos seus exploradores. (JESUS, 2003, p.18 - 19).

Segundo o Relatório Global do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), no Brasil, mulheres, adolescentes e crianças são maioria nos registros de vítimas do tráfico de pessoas na região de fronteiras da pan-amazônica. Os dados do Ministério da Saúde, através da fonte do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), afirmam que a maioria das vítimas do tráfico de pessoas, com a finalidade de exploração sexual, registradas no Brasil são mulheres com baixa escolaridade, solteiras e residentes das zonas urbanas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirma que 83% das pessoas anualmente são mulheres. Ou seja, se a maioria das pessoas que são traficadas no mundo, pertencem ao sexo feminino, somos impulsionados a repensar os aspectos que levam à discriminação cultural e social do gênero.

São claros os preconceitos estruturais da sociedade, que desde as colonizações até o presente momento, demonstram a desvalorização da mulher na sociedade e tras a tona como consequência, a vulnerabilidade no momento em que a figura feminina é considerada uma mercadoria que tem precificação para o mercado do sexo. Muitas delas escolhem, até mesmo por conta própria, enfrentar a incerteza da jornada do tráfico como fuga dos maus tratos e da exploração sexual que sofrem em suas próprias comunidades, além de acreditarem que estão libertas da pobreza. As mulheres dos países subdesenvolvidos são as mais suscetíveis a essa exploração, por não conseguirem validar seus direitos de cidadania, são desprotegidas pelo sistema legal. Muitas vezes, ao procurarem os serviços de apoio, às vítimas ainda acabam sendo culpabilizadas pelo crime sofrido e não recebem o amparo da maneira devida.

Ademais, ao analisarmos as estatísticas mundiais de índices econômicos, percebemos que as mulheres são as que mais sofrem em situações de crises econômicas e detem a menor parte do PIB per capita dos países e segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, desagregado por sexo, as mulheres estão em condições de extrema desigualdade. O tráfico de mulheres no Brasil se intensifica na medida que também se intensificam os problemas econômicos do país.

Zapata-Barrero (2012) defende que a fronteira do Estado-Nação, cada vez mais, vem perdendo o seu território. Ou seja, as fronteiras estão deixando de ser vistas apenas como linhas geográficas definidas e passam a ser consideradas como resultantes de um processo dinâmico e de uma realidade política e socialmente construída, e em constante mudança, tendo em vista a mobilidade humana que têm se acentuado com o processo de globalização. A fronteira é um lugar onde se iniciam as possibilidades de saída, de libertação, de concretização da migração. A

fronteira também pode ser lugar de passagem marcado pelos encontros e desencontros de ordem cultural e social. (TERESI; HEALY, 2012).

A fronteira terrestre brasileira possui cerca de 16 mil quilômetros de extensão, dos quais 7,3 mil são “linha seca”, fazendo divisa com nove países sul-americanos e um território ultramarino francês. E é justamente por essa dimensão que as fronteiras terrestres são as mais escolhidas, favorecidas pelas condições de migração irregular, bem como a falta ou ineficiência de controle alfandegário e espaços que, geograficamente, facilitam o acesso ao mesmo tempo que dificultam a fiscalização. O tráfico de pessoas é, portanto, uma das atividades ilícitas que ocorrem na “fronteira seca” brasileira.

[...] a enorme extensão da fronteira seca de nosso país, que faz divisa com a maioria dos outros países latino-americanos, facilita tanto a “importação” quanto a “exportação” de pessoas para o tráfico. É o que admitem as ONGs e autoridades policiais que trabalham nas regiões fronteiriças com a Bolívia, Paraguai, Uruguai, Peru ou Argentina. Em algumas dessas fronteiras, o que nos separa de outro país é uma rua por onde a pessoa traficada é facilmente carregada. (SNJ, 2013, p. 27).

A dinâmica do movimento migratório nas fronteiras terrestres ocorre de maneira bem distinta e, aproveitando-se da vulnerabilidade em que está exposto, a clandestinidade se torna o elemento mais comum nestes cenários.²A desigualdade impulsiona o desejo de mudança, em busca de novas oportunidades, mesmo que seja preciso buscá-las de maneira ilícita.

Buscando minimizar cada vez mais a impunidade e prestar auxílio às vítimas, principalmente a mulheres e crianças vulneráveis e expostas a estes movimentos em torno do globo, foi criado o Protocolo de Palermo, marco documental oficial da ONU que criminaliza a ocorrência do tráfico internacional de mulheres e crianças como crime transnacional.

3 O PROTOCOLO DE PALERMO

A partir de 1814, percebemos as primeiras movimentações significativas da segurança internacional a respeito do tráfico de pessoas, iniciando através do Tratado de Paris entre Inglaterra e França, que se ocupou da problemática do tráfico de negros comercializados para o trabalho escravo. As discussões são aprimoradas com a Convenção, estabelecida pela Sociedade das Nações, de 1926 e reafirmada pela ONU em 1953. Neste momento a escravidão é conceituada, oficialmente, como “estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercitam os atributos do direito de propriedade”.

Em 1956, a Convenção de Genebra utilizou-se destes conceitos para analisar instituições e práticas análogas à escravidão, nomeando a imobilização por dívidas de servidão (debt bondage); casamentos forçados em troca de vantagens econômicas; direitos hereditários da mulher viúva; além de obrigar os Estados signatários a elaborarem políticas para combater práticas consideradas análogas à escravidão, de mulheres e de crianças. A Convenção também atentou para definir

² No caso brasileiro, apesar de não haver comprovações oficiais dos dados, as pesquisas do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) apontam para os estados brasileiros do Acre, Roraima, Pará e Amapá como sendo focos de maior incidência do tráfico para exploração sexual.

como crime o transporte ou a intenção de transportar escravos de um país a outro, mutilando-os ou aplicando castigos.

As discussões em torno do comércio transatlântico de escravos africanos, foram de extrema importância para impulsionar pesquisas e políticas sobre o tráfico de mulheres brancas para prostituição. Em 1904, é firmado em Paris o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas; em 1910 a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas (Paris); em 1921 a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra); em 1933 a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra); em 1947 o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores; em 1949 a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Nova Iorque).

A partir desta série histórica, os direitos humanos voltaram as suas preocupações para garantir a proteção das mulheres europeias, principalmente do leste europeu. A partir do ano de 1910, os organismos internacionais dão início as discussões para conceito da exploração da prostituição e do tráfico, tratando do assunto para capacitação de embasamentos punitivos em infrações criminais com penas de privacidade da liberdade e extradição. A Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas apontava o tráfico e o incentivo à prostituição como o aliciamento, induzimento ou descaminho, apesar das situações de consentimento da prostituição pelo indivíduo. E assim, ficava permitido aos Estados Partes que dessem a mesma proteção à mulher maior de idade, independente da fraude ou constrangimento. Já a Convenção de 1949 por sua vez, compreende como “vítima” qualquer pessoa, indiferente de sexo e idade.

De acordo com a definição dada pela Assembleia Geral da ONU, em 1994, o tráfico internacional constitui-se a partir de um movimento ilícito de pessoas nas fronteiras nacionais e internacionais, oprimindo e explorando sexual ou economicamente mulheres e crianças, em favor de traficantes e até mesmo organizações criminosas.

Os organismos envolvidos no processo de implementação das tratativas e mecanismos legislativos a respeito do tráfico internacional de mulheres, entenderam que a melhor alternativa para combater o crime organizado transnacional de maneira mais efetiva e com garantias punitivas, seria através do mecanismo que representa essa ordem mundial interconectada: a ONU, que tem como principal objetivo assegurar a paz e a segurança mundial.

Para isto, no ano de 2000 a ONU estabeleceu a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a partir de então iniciam-se grandes avanços e projetos voltados ao combate do crime organizado transnacional. O comitê intergovernamental tinha como propósito a criação de uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional, que por sua vez, teria como finalidade a elaboração de um instrumento que fosse capaz de tratar de todos os aspectos relacionados ao tráfico de pessoas, voltando-se especialmente para a garantia dos direitos das mulheres e das crianças. Vale lembrar que não houveram novas Convenções sobre o tráfico internacional de pessoas, mas sim Protocolos adicionais relativos ao tema do tráfico de pessoas e contrabando de imigrantes.

O comitê, contando com a participação de representantes de 121 Estados, organismos internacionais e organizações não-governamentais, apresentou uma

proposta fortemente discutida durante o ano de 1999, que foi aprovada em 15 de novembro de 2000, e aberta para assinaturas em dezembro do mesmo ano, em Palermo, na Itália, sendo esta, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, que entrou em vigor oficial em 2003.

A Convenção representa um passo importante na luta contra o crime organizado transnacional e significa o reconhecimento por parte dos Estados-Membros da gravidade do problema, bem como a necessidade de promover e de reforçar a estreita cooperação internacional a fim de enfrentar o crime organizado transnacional. (UNODC, 2020).

Este Protocolo dá continuidade à tratativa da problemática a respeito do tráfico e da prostituição, considerando que nas primeiras discussões em busca dos direitos das vítimas, que eram inicialmente apenas as mulheres brancas, depois mulheres e crianças, e agora os seres humanos. O Protocolo de Palermo surge justamente com o pretexto de garantir que as vítimas, antes negligenciadas como se fossem criminosas, agora sejam tratadas com maior atenção e como pessoas que sofreram graves abusos. E dessa maneira, os Estados signatários devem criar serviços de assistência e executar mecanismos de denúncias. Na trajetória das Convenções estabelecidas até o ano de 1949, a preocupação central estava em reprimir o tráfico que tinha como objetivo a prostituição, agora o Protocolo também engloba agendas destinadas a combater a exploração sexual e a servidão.

O Protocolo se preocupou em direcionar ao máximo a proteção aos direitos fundamentais das vítimas do tráfico de pessoas, uma vez que trata como irrelevante o consentimento da vítima. De acordo com as palavras de MAIMERI, Gabriel M. e OBREGÓN, Marcelo Fernando Q.: O objetivo desta disposição foi afastar possível situações concretas, nas quais a vítima, tendo em vista sua situação de vulnerabilidade e hipossuficiência em face do traficante, afirmasse ter anuído com o tráfico, estando, de tal maneira, “trabalhando” para o traficante por livre e espontânea vontade.

Ademais, no artigo 3º, o Protocolo define como tráfico de pessoas: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração.” Quanto às questões de exploração, foi englobado “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Os conceitos sobre a vítima de exploração sexual, legalmente, melhor descritos são peças essenciais, uma vez que o descaso e a discriminação, devido a falta de conhecimento e divulgação do tema, dificulta uma leitura justa do processo de punição.

Além de sofrerem a vitimização primária, por parte do agente explorador, são hostilizadas pela sociedade do país de destino como “putas” e imigrantes, indocumentadas e, muitas vezes, pela própria família, vindo a sofrer também nas mãos da polícia, na medida em que são aprisionadas e

retiradas do país de destino em razão de sua situação irregular. A condenação moral atrapalha o enfrentamento do problema, dificultando a assistência às vítimas. (GABRIM; ZACKSESKI, 2016, p. 67).

Em dezembro de 2000, o governo brasileiro organizou em Brasília, um seminário internacional para discutir o tema do tráfico de pessoas sob a ótica do Protocolo de Palermo, junto do United Nation International Drug Control Programme (UNDCP) e United Nations Centre for International Crime Prevention (CICP) que são agências interligadas à Organization Drug Control Crime Prevention (ODCCP) ou United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

O Brasil, sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo vista a necessidade de impor barreiras para conter o problema do tráfico de pessoas, ratificou o Protocolo de Palermo por meio do Decreto nº 5.017 em 12 de março de 2004, que promulgou esse Protocolo, oficialmente conhecido como “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”.

Vale lembrar que esse momento foi marcado por uma fase de importantes avanços dos direitos humanos no país. Além da ratificação do Protocolo de Palermo, o Brasil teve grande participação no plano internacional, exercendo posição de destaque no grupo de países emergentes frente ao G20 e sendo o principal membro ativo no Conselho dos Direitos Humanos.

Os Estados-membros que ratificaram este instrumento se comprometem a adotar uma série de medidas contra o crime organizado transnacional, incluindo a tipificação criminal na legislação nacional de atos como a participação em grupos criminosos organizados, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça. A convenção também prevê que os governos adotem medidas para facilitar processos de extradição, assistência legal mútua e cooperação policial. Adicionalmente, devem ser promovidas atividades de capacitação e aprimoramento de policiais e servidores públicos no sentido de reforçar a capacidade das autoridades nacionais de oferecer uma resposta eficaz ao crime organizado. (UNODC, 2020).

A partir deste momento, o Brasil teve de adequar os seus mecanismos legislativos e adotar políticas públicas visando cooperar com os objetivos estabelecidos pelo Protocolo, como definido no Artigo 2º: a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma especial atenção às mulheres e às crianças; b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir estes objetivos.

4 O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO APÓS A RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE PALERMO

Em 1999 o UNODC, em cooperação com o Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime Inter-regional (UNICRI), motivaram-se a apoiar os Estados na criação de ferramentas para combater o tráfico de pessoas, iniciando por meio da sistemática de coleta de dados, avaliando e demonstrando medidas

apropriadas para o combate ao crime. A proposta do programa era identificar as rotas e os métodos utilizados pelos traficantes.

O Ministério da Justiça do Brasil, no ano de 2001, firmou parceria com a UNODC, como iniciativa de intensificar internamente as medidas no combate contra o tráfico de pessoas. A intenção da justiça brasileira nessa parceria era aprimorar o treinamento dos seus servidores, a fim de promover a conscientização pública, aperfeiçoar o domínio sobre o tema, para proporcionar um apoio mais qualificado às vítimas e testemunhas.

Na obrigação de adequar-se internamente às premissas acordadas no Protocolo de Palermo, em 2004, se assume o dever de combater o tráfico de pessoas, bem como, qualquer meio ilícito que for contra a dignidade humana, inicia assim a adesão a uma “onda” de importantes políticas de enquadramento legislativo para controle e enfrentamento do tráfico internacional de mulheres.

Quadro 1 - Marco legal das Legislações nacionais sobre tráfico de pessoas a partir do Protocolo de Palermo.

Decreto N° 5.017	12/03/2004	Promulga o 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.
LEI N° 11.106	28/03/2005	Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal e dá outras providências.
PORTARIA MJ N° 2.167	07/12/2006	Institui a aplicação do Plano de Ação para a Luta contra o Tráfico de Pessoas entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados (MERCOSUL/RMI/ACORDO, nº 01/2006).
DECRETO N° 5.948	26/10/2006	Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP.
DECRETO N° 6.347	08/01/2008	Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.
PORTARIA SNJ N° 031	20/08/2009	Define as atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados.

Fonte: elaborado pelo autor

Nota 1: as informações utilizadas para construção do quadro foram retiradas do site UNODC.

Seguindo o precedente do sancionamento da lei 10.886 pelo Presidente Lula, a qual tipifica o crime de violência doméstica no Código Penal e prevê penas de seis meses a um ano para o agressor, tendo em conta da necessidade de abrangência, foi aprovada e sancionada em 28 de março de 2005, a Lei Nº 11.106, proveniente do Projeto de Lei (PL 117/03), de autoria da deputada Iara Bernardi (PT-SP), a qual é a autora do projeto do crime de violência doméstica da lei 10.886, e também do crime de assédio sexual, incluído no Código Penal de 2001, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A Lei nº 11.106 alterou os artigos 148, 215, 216, 226, 227, acrescentou o artigo 231-A, e revogou os incisos VII e VIII do artigo 107, os artigos 217, 219, 220, 221, 222, o inciso III do caput do artigo 226, o §3º do artigo 231, e o artigo 240 do código penal. As mudanças, preveem atualizações de diversos termos e definições arcaicas que possam comprometer ou culpabilizar a vítima. Entre as revogações, a atenção segue voltada à posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude, lenocínio e tráfico interno e internacional de pessoas a partir do território brasileiro.

O Ministério da Justiça, através da Portaria no- 2.167, de 7 de dezembro de 2006, institui o Plano de Ação para a Luta contra o Tráfico de Pessoas entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados (MERCOSUL/RMI/ACORDO, no 01/2006), celebrado em Buenos Aires, tem alcances e efeitos de um Acordo interministerial como norma do MERCOSUL.

O Plano visa medidas em grupo voltadas à garantia dos direitos humanos, uma vez que o tráfico de pessoas e as outras formas de escravidão contemporânea constituem violação da dignidade do ser humano e ao notar um considerável crescimento internacional deste delito complexo que atinge em particular pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente mulheres e crianças. Considerando o comprometimento na busca de mecanismos conjuntos para prevenção e combater, mediante adoção de medidas efetivas e coordenadas, as redes organizadas que lucram com a exploração de pessoas, é de suma importância a cooperação entre países do bloco econômico para o combate ao crime de envolvimento transnacional, conforme competem as definições do Protocolo de Palermo.

A aprovação da política nacional deixou como primeira tarefa a criação das Políticas Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que se propunha a realização de ações e metas a serem implantadas no período de dois anos. E assim, o primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP), é executado após o Decreto 6.347, em janeiro de 2008. A política e execução através dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, está estruturada em três grandes eixos estratégicos: a) prevenção; b) repressão e responsabilização dos autores; c) atendimento à vítima. Esse conjunto de ações representa um marco histórico por reconhecer o fenômeno de tráfico de pessoas como um problema cuja dimensão e gravidade exigem uma atuação estatal transversalmente articulada com vários ministérios, instituições públicas e sociedade civil. (SNJ, 2013, p. 38).

Foi também realizada no Brasil a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PESTRAF), que tinha como objetivo, demonstrar a necessidade de atuação mais

efetiva para a proteção contra as rotas de tráfico nos países, principalmente subdesenvolvidos, que se alastrava cada vez mais. A pesquisa detectou cerca de 240 rotas, utilizadas pelos traficantes (UNODC, 2013). Devido a relevância dos dados alcançados por esta pesquisa, intensificaram-se significativamente as participações do Brasil em parceria com a UNODC, que aliado aos conhecimentos adquiridos a respeito do tráfico de pessoas, foram elaboradas medidas mais rigorosas, para tratamento deste crime no Brasil.

A Secretaria Nacional de Justiça, conforme preceituado no Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008 e na Portaria nº 0237/08/MJ, de 30 de janeiro de 2008, considera a necessidade de articular, estruturar, ampliar e consolidar, a partir dos serviços, programas e projetos existentes, uma rede nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico de pessoas; (Redação dada pela Portaria SNJ nº 41, de 06.11.2009, DOU 09.11.2009).

Pensando na necessidade de uma melhor articulação no serviço de atendimento a brasileiros não admitidos ou deportados nos principais pontos de entrada e saída do país e atendo-se ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual prevê o apoio ao desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Portaria é instituída a fins de esclarecer e servir como suporte orientativo das atribuições dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados.

Destacam-se as principais funções nos artigos Art. 1º Os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas têm por principal função articular e planejar as ações para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, no âmbito estadual, e serão implementados em parceria entre o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, e os governos estaduais; Art. 3º Os Postos Avançados têm por principal função prestar serviço de recepção a brasileiros não admitidos ou deportados nos pontos de entrada; Art. 6º Os Núcleos e Postos Avançados, sempre que possível, serão compostos por equipes interdisciplinares com, pelo menos, um(a) psicólogo(a), um(a) assistente social e um(a) consultor(a) jurídico(a).

O segundo Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP), foi instituído em 2013, marcando importante agenda transversal para as políticas públicas de enfrentamento.

Além dos dispositivos legislativos, em 5 de abril de 2017, o Escritório de Ligação em Parceria do UNODC no Brasil coordenou a Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT). A iniciativa de quatro anos (2015-2019), envolveu a União Europeia e o UNODC, implementada em parceria com a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O projeto da Ação Global foi implementado em 15 países estrategicamente selecionados na África, Ásia, Leste Europeu e América Latina, dispondo-se a apoiar os países selecionados no que tange o desenvolvimento e implementação de estratégias nacionais com respostas ao tráfico de pessoas e ao tráfico ilícito de migrantes, tendo como prerrogativa o foco à assistência a autoridades governamentais, organizações da sociedade civil, vítimas de tráfico de pessoas e migrantes traficados.

O ano de 2018 é marcado como um novo ciclo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) no Brasil, a partir da eleição de um novo grupo de representantes para o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e da implementação do III PNETP.

Agregando prerrogativas importantes ao II PNETP (2013-2016), o III Plano (2018-2022), aprovado pelo Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018, se origina de uma construção coletiva, assumindo uma importante dimensão de transversalidade e colaboração, tanto da sua implementação como em seu monitoramento.

Para este novo ciclo, o III Plano é visto como uma oportunidade para as conquistas da gestão da política, gestão da informação, articulação e integração de programas, reforça ainda mais, a necessidade da continuidade na capacitação dos atores, na sensibilização das opiniões públicas, na prevenção ao tráfico de pessoas, na proteção das vítimas e na responsabilização dos seus agressores. (BRASIL, 2020).

Em 2017, o escritório Brasil da OIT se uniu a iniciativa do Ministério Público do Trabalho (MPT), a fim de consolidar a iniciativa Smartlab como um fórum multidisciplinar de fomento da gestão transparente de políticas, programas e projetos de promoção do trabalho digno, fundamentados em evidências e orientados para resultados baseados em práticas inteligentes.

Essa parceria resultou na criação do mecanismo de monitoramento dos planos de erradicação do trabalho forçado, da escravidão contemporânea, do tráfico de pessoas e do trabalho infantil, através da Plataforma MONITORA 8.7, sendo gerenciada por cooperação internacional entre o MPT e a OIT.

Lançada em Nova York no final de setembro de 2016, a Aliança 8.7 é uma iniciativa que busca a união dos atores interessados em lutar pelo cumprimento da meta de erradicar o trabalho forçado, a escravidão moderna, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil do mundo até 2030, mediante cooperação das organizações responsáveis por formular, implementar, monitorar e avaliar ações de finalidades como repressão, prevenção, inserção e assistências às vítimas, monitoramento de legislação e de capacitação, entre outras; estabelecida pela Agenda 2030 da ONU. Para isto, a Aliança 8.7 tem como foco principal quatro áreas, sendo elas: a aceleração dos prazos, a realização de pesquisas e intercâmbio de conhecimentos, a fomentação da inovação, e o aumento e aproveitamento de recursos. (OIT, 2016).

A iniciativa também irá contribuir positivamente para a evolução acadêmica do assunto. O uso das tecnologias abertas (open source) tem sido excepcional no aprimoramento de aplicações da coleta de informações relevantes para a promoção de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ratificação do Protocolo de Palermo por parte do governo brasileiro, surge como um marco importante para orientar, através de um documento normativo elaborado pelas Nações Unidas, e intensificar ações e iniciativas de políticas de segurança do país no combate ao tráfico internacional de mulheres. As pesquisas realizadas por organismos internacionais apresentadas ao governo brasileiro ajudaram de forma significativa na constatação do problema no território nacional, fazendo com que o governo tomasse medidas que erradicasse o fenômeno (BIJOS, 2009).

É possível reconhecer que há um grande avanço histórico do direito internacional a respeito do tráfico internacional de mulheres. Contudo, a luta de enfrentamento ao tráfico de mulheres, que atinge todos os continentes do globo, ainda enfrenta dilemas de instabilidade das políticas públicas e um longo caminho a ser percorrido até o sucesso da sua efetividade.

A dificuldade se inicia a partir da falta de dados disponíveis a serem estudados e analisados para que possam ser usados como base do desenvolvimento das políticas públicas necessárias. Este ponto está relacionado a diversos fatores, sendo o principal deles o silêncio dos familiares e das vítimas que se recusam a testemunhar sobre o que vivenciaram, abaladas psicologicamente, temendo a represália de uma sociedade machista patriarcal e o preconceito, além do medo da perseguição, o que dificulta a localização dos criminosos, e consequentemente, a condenação pelos crimes praticados.

Tendo ciência deste obscurecimento, a plataforma Monitora 8.7, projeto da agenda 2030 da ONU, pretende contribuir para uma evolução acadêmica do assunto, impulsionando a coleta de informações e dados empíricos para o desenvolvimento de relatórios globais com maior precisão em relação a movimentação do tráfico internacional de pessoas no globo.

Outro fator dificultador são as condições das equipes policiais e de enfrentamento no direcionamento das investigações que, geralmente, são insuficientes ou incapacitadas tecnicamente para a investigação de crimes internacionais. As redes de apoio e proteção à mulher que atuam nas fronteiras brasileiras se veem fragilizadas por lidarem com a carência de infraestrutura, ausência de delegacias especializadas, falta de defensorias públicas, equipes de apoio psicológico, pontos de abrigo e, principalmente, de espaços e profissionais humanizados para o atendimento devido às vítimas.

A falta de controle especializado quando da ocorrência do tráfico internacional de mulheres brasileiras traz consequências muito graves para o país como um todo, contribuindo inclusive para o aumento de outros problemas internos, uma vez que o tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual, engloba consigo uma série de diversificações do crime organizado. Quando estão estabelecidas em determinado território, as redes criminosas tendem a expandir a sua área de atuação para outros tipos de crimes, como a do tráfico de drogas, de armas e também de órgãos. A alta lucratividade das redes criminosas contamina as instituições financeiras por meio da lavagem de dinheiro, desestimulando assim os investimentos internos. Ademais, a corrupção estabelecida em torno do tráfico mina os esforços envidados em seu combate e abala a confiança da sociedade civil nos sistemas político, policial e judiciário (OIT, 2006, p. 21-22).

A fragilidade dos setores de proteção às mulheres traficadas representa sobretudo uma comunidade feminina empobrecida, discriminada e desamparada dos seus direitos, que acaba sendo assim vulnerável e suscetível à exploração.

A rede de proteção à mulher deve estar preparada para atender ocorrências de tráfico de pessoas desenvolvendo uma escuta qualificada que possibilite identificar na narrativa da vítima as situações pregressas de violência. E a prevenir que mulheres em situação de violência sejam presas fáceis de redes criminosas, vulneráveis ao tráfico de pessoas. (ASBRAD, 2018, p.108).

As políticas públicas implementadas nas regiões de fronteira devem estar atentas à necessidade de medidas de desenvolvimento econômico e territorial das mulheres, propondo a participação feminina em espaços públicos, bem como o acesso à educação e a política, conscientizando-as dos seus direitos de cidadania e emancipação social.

As redes de criminosos procuram atuar em locais onde a aplicabilidade da legislação é fraca e o acesso das vítimas aos recursos de direito é praticamente inexistente ou ainda muito fraco, para que encontrem uma brecha e possam explorar as falhas do sistema jurídico e não serem extraditados.

Dessa maneira, fica claro que o Estado sozinho é insuficiente para lutar contra este crime organizado, o qual é arquitetado e ocorre em âmbito transnacional, ultrapassando as fronteiras nacionais. E é então que o Protocolo de Palermo se faz um mecanismo necessário de auxílio ao sistema legislativo dos Estados que o ratificam.

A seriedade desse assunto e a necessidade de estimular estudos relativos a Convenção de Palermo dá-se ao fato do crime organizado ser uma ameaça à humanidade. E a cooperação internacional é a única forma de combatê-lo, pois, o crime organizado não mais se limita as fronteiras de um único Estado. (SANDRONI. p.12).

A adaptação interna da legislação dos Estados que ratificam Palermo é um processo naturalmente demorado e que depende do quão preparado está internamente a estrutura política e social do país e também de suas fronteiras.

Os países da América Latina, vêm ao longo das últimas décadas, passando por fortes crises de instabilidade política, econômica e social. O que dificulta ainda mais o processo de organização interna para recepcionar e tornar efetiva as políticas públicas previstas nas prerrogativas do Protocolo de Palermo. No que tange à cooperação internacional para o combate de crimes transnacionais, o Brasil, além de prover ações nacionais de enfrentamento e combate ao tráfico internacional de mulheres, necessita poder contar com o apoio dos Estados vizinhos com os quais divide fronteira.

Enquanto persistir a instabilidade entre Estados fronteiriços, impedindo a tomada de ações conjuntas e o compromisso de todas as nações, será ainda mais difícil combater o problema. Outro ponto importante que deve ser levado em consideração é o choque de culturas que ocorre nestes locais, influenciando a exploração do mais vulnerável.

A pobreza, a busca por oportunidades trabalhistas, a violência doméstica, a discriminação de gênero, a instabilidade política e social, os conflitos armados, a migração irregular, o turismo sexual, a corrupção, a deficiência das leis e o anseio a um projeto de vida contribuem sobremaneira para tanto (OIT, 2006, p. 16-17).

Por fim, se conclui que os altos índices do tráfico internacional de mulheres são respondidos quando relacionados a fatores de pobreza, desigualdade e vulnerabilidade social, além da instabilidade política e econômica do país, que levam a falta de qualidade de vida dos seus cidadãos. Enquanto as mulheres brasileiras não estiverem em patamares iguais de oportunidade, de educação e de emprego na sociedade, enquanto o acesso a política e a voz nas ações relacionadas ao seu próprio gênero e liberdade de expressão não lhes for garantido, elas continuarão a somar nas listas das vítimas preferenciais da violência e do tráfico internacional de pessoas para exploração sexual.

Fortalecer uma base política bem estruturada é primordial para sustentar os alicerces do enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres no Brasil. É necessário o apoio e o árduo trabalho de agentes especializados para atuação em

nível nacional e internacional, provendo acesso aos direitos humanos das mulheres vulneráveis ao tráfico internacional.

REFERÊNCIAS

ASBRAD. **Percepções Sobre o Tráfico de Pessoas e Outras Formas de Violência Contra a Mulher Nas Fronteiras Brasileiras**. Guarulhos, julho de 2018.

Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres (GAATW). **Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual**. Rio de Janeiro, 2006.

BIJOS, Cecília. A insuficiência das ações brasileiras no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas. **Revista do Mestrado em Direito**, v. 3, n. 2 p. 54-100, 2009.

BRASIL. **Decreto Nº 5.017, de 12 de março de 2004**. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm. Acesso em: 21/08/2020.

JESUS, Damásio. Livro: **Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças - Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAIMERI, Gabriel M.; OBREGÓN, Marcelo Fernando Q. **O tráfico de pessoas sob a ótica do Protocolo de Palermo e a nova lei ordinária 13.344, de 6 de outubro de 2016**. Derecho y Cambio Social, p. 1-23, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas**. SNJ. Brasília, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual**. 2. ed. Brasília, 2006.

SANDRONI, Gabriela Araujo. **A Convenção De Palermo E O Crime Organizado Transnacional**. Artigo do Grupo de Estudos sobre Corrupção (CNPQ). Graduação em Relações Internacionais – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. São Paulo.

Secretaria Nacional de Justiça; Ministério da Justiça. **Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**, 1ª EDIÇÃO. Brasília, 2013.

Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC); Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Memorando nº 784/2013.

UNODC. Prevenção ao Crime e Justiça Criminal: marco legal. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>. Acesso em: 03/09/2020.

UNODC. Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes: marco legal. Disponível em:

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/marco-legal.html#:~:text=LEI%2026.364%2C%20DE%2029%20DE,e%20assist%C3%Aancia%20a%20suas%20v%C3%ADtimas>. Acesso em: 26/09/2020.

TERESI, Maria Verônica; Healy, Claire. **Guia de Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, 2012.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. **Teoria Política de la Frontera y la Movilidad Humana**. Revista Española de Ciencia Política. n. 29, p. 29, 39-68, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acessado em: 04/09/2020.

MONITORA 8.7 SMART LAB. Sobre a Iniciativa Smartlab. Disponível em: <https://www.monitora87.org/smartlab>. Acessado em: 04/09/2020.