

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Danielly Pavão Passos Oliveira

**O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual: um discurso e
prática do regime internacional de direitos humanos no Brasil e Espanha**

DOURADOS

Maio, 2023

Danielly Pavão Passos Oliveira

O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual: um discurso e prática do regime internacional de direitos humanos no Brasil e Espanha

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade da Grande Dourados como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais sob a orientação da Prof. Dra. Deborah Silva do Monte

DOURADOS

Maio, 2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

P289t Passos, Danielly Pavao

O tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual: um discurso e prática do regime internacional de direitos humanos no Brasil e Espanha [recurso eletrônico] / Danielly Pavao Passos. -- 2023.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Deborah Silva do Monte.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2023.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Tráfico Internacional de Mulheres. 2. Regime Internacional de Direitos Humanos. 3. Brasil. 4. Direitos Humanos. I. Monte, Deborah Silva Do. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 04 maio de 2023, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Danielly Pavão Passos** tendo como título “**O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UM DISCURSO E PRÁTICA DO REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL E ESPANHA**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dra. Déborah Silva do Monte** (orientadora), **Dr. Alfa Oumar Diallo** (examinador) e **Dra. Janiffer Tammy Gusso Zarpelon** (examinadora).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Dra. Déborah Silva do Monte

Orientadora

Dr. Alfa Oumar Diallo

Examinador

Dra. Janiffer Tammy Gusso Zarpelon

Examinadora

“Toda vez que uma mulher se defende, sem nem perceber que isso é possível, sem qualquer pretensão, ela defende todas as mulheres.”

Maya Angelou

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao meu Senhor e Salvador por me dar esperança e colocar sonhos em meu coração que eu jamais imaginaria conquistar, graças a Ele.

Ao meu lar, Jackson e Sofia. Por serem combustíveis da minha alma e acreditarem em mim mais do que eu mesma. É por vocês que eu luto.

À minha orientadora, professora e doutora Deborah da Silva Monte. Por me instruir e me inspirar além de um trabalho, mas me inspirar na vida. Por enxergar pessoas e não nomes. Por trazer leveza em um mundo tão sombrio. Levarei para sempre seus ensinamentos e a pessoa que você é em meu coração.

Agradeço à minha banca examinadora por aceitarem o convite e serem referências de professores, doutores e exemplos de vida.

Por fim, agradeço à UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados) e FADIRI (Faculdade de Direito e Relações Internacionais), por ser uma segunda casa e por formarem, mais que bacharéis, mas seres humanos.

RESUMO

O objeto desta pesquisa é o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual a partir de uma análise do fenômeno entre o Brasil e a Espanha. Primeiramente, o presente trabalho pretende trazer um panorama geral do tráfico internacional de mulheres, no que diz respeito ao seu conceito, suas modalidades, causas e consequências inseridas no Brasil, além de discutir a forma de como o regime internacional dos direitos humanos contempla o tráfico internacional. Em diversos momentos, o tráfico está presente no cenário internacional, entretanto, é recente ser conhecido como um problema não só por órgãos internacionais, mas também para países como o Brasil. Dessa maneira, o trabalho procura discutir a problemática entre o tráfico internacional de mulheres e estudar o histórico do Brasil e Espanha em relação ao tema, e como as suas corporações jurídicas internacionais constroem uma agenda de segurança no que tange o tráfico internacional de mulheres.

Palavras-chave: Tráfico Internacional de Mulheres. Regime Internacional de Direitos Humanos. Brasil. Direitos Humanos.

ABSTRACT

The object of this research is the international trafficking in women for the purpose of sexual exploitation with an analysis of the phenomenon between Brazil and Spain. First of all, the present work intends to bring a general panorama of international trafficking in women, with regard to its concept, its modalities, causes and consequences inserted in Brazil, as well as discuss how the international human rights regime contemplates international trafficking. At various times, trafficking is present in the international scenario, however, it is recent to be known as a problem not only by international bodies, but also for countries like Brazil. In this way, the work seeks to discuss the problematic between international trafficking in women and study the history of Brazil and Spain in relation to the theme, and how their international legal bodies build a security agenda regarding the international trafficking in women.

Keywords: International Traffic in Women. International Human Rights Regime. Brazil. Human Rights.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. DO TRÁFICO DE PESSOAS.....	10
2.1 A Evolução Histórica do Tráfico de Pessoas.....	10
2.2 Do Tráfico de Pessoas e Mulheres para Fins de Exploração Sexual Internacional...15	
3. OS REGIMES INTERNACIONAIS E O TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL.....	19
3.1 A Construção dos Regimes Internacionais.....	21
3.2 Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e o Brasil.....	25
4. DO TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL ENTRE BRASIL E ESPANHA.....	33
4.1 Características e abordagem do crime na Espanha.....	33
4.2 Ações e políticas de combate feitas pelo Brasil.....	40
4.3 Iniciativas e cooperações internacionais.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
6. REFERÊNCIAS.....	52

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar o tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual entre Brasil e Espanha. Muito se debate sobre as diversas formas de violação aos direitos humanos e sua relevância nas relações internacionais, como o tráfico de mulheres, entretanto, o maior problema encontrado é a proteção que esses direitos recebem em meio a um caminho difícil na sociedade. Devido a essa questão, *quais seriam as ações do Brasil para combater o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual com destino à Espanha?* Esta é a pergunta que orienta a pesquisa deste trabalho.

Não é de hoje que se ouve falar do tráfico internacional de mulheres, mas para muitos, pode ser um crime invisível e silencioso. Há em comum dentro das modalidades do tráfico a “coisificação” do ser humano, ou seja, a visão do ser humano como mercadoria passível de troca. Na América Latina, vê-se um crescimento de crimes internacionais, como o tráfico internacional de humanos, os quais a maioria são mulheres.

Segundo dados do Gabinete das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC, em inglês), em seu *Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas de 2020*, 2.358 mulheres adultas foram detectadas como vítimas do tráfico humano na América do Sul em 2018, frente a 850 homens. Entre crianças, 172 eram meninas e 41 eram meninos. A pesquisa também aponta que 97 por cento das vítimas na América do Sul são cidadãs do mesmo país onde são exploradas ou originárias de países dessa mesma região. Fora dessa localidade, foram encontradas pessoas da América do Sul vítimas do tráfico principalmente na Europa.

Este trabalho busca examinar este fenômeno, mostrar os reais fatos que levam a isto, e como os regimes internacionais normatizam e combatem o tráfico de mulheres. Em termos de dispositivos legais, pode-se dizer que não existe um acordo internacional específico para legislar sobre o tráfico de mulheres, apenas o tráfico de pessoas. Nesse contexto, o Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, assinado pelos Estados membros da ONU, assegura homens, mulheres e crianças contra este crime.

O referido Protocolo chama a atenção geral dos Estados para aumentar o investimento para melhorar o controle do tráfico de pessoas e eliminar os fatores que o levam, que segundo o Protocolo seriam o subdesenvolvimento, desigualdade social e a pobreza. Assim, uma vez contextualizado, este trabalho tentará observar o fenômeno do tráfico internacional de

mulheres no Brasil e seu próprio papel no seu controle. Por meio de uma análise do regime internacional de Direitos Humanos, este trabalho tentará responder como ocorre o tráfico de pessoas na região brasileira, em especial entre Brasil e Espanha, e qual tem sido a resposta do Estado brasileiro ao problema.

A pesquisa desenvolvida no trabalho discutirá os regimes internacionais e seus conceitos dentro da Teoria das Relações Internacionais, o regime internacional de direitos humanos e a inserção do Brasil nesse regime, e também quais os principais instrumentos internacionais que tratam do tema e da defesa dos direitos das mulheres e suas relações com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos como um todo.

A motivação para esta pesquisa foi colaborar com uma visão sobre temas transversais de igualdade, gênero e direitos. Optou-se por estudar o Brasil e Espanha por observar um aumento significativo nesses países e, demonstrar que a Espanha é uma evidente porta de entrada para o tráfico internacional, principalmente de mulheres. Além disso, o trabalho busca entender o movimento das mulheres na região e como os países se enquadram nas normas internacionais desse fenômeno.

Ademais, o presente trabalho abordará características, números específicos e a forma como crime na Espanha é visto e quais seriam as políticas que o Brasil e Espanha adotaram como mecanismo para garantir maior efetividade nas ações de cooperação.

2. DO TRÁFICO DE PESSOAS

“O tráfico de pessoas é uma ferida aberta no corpo da sociedade contemporânea, um flagelo no corpo de Cristo. É um crime contra a humanidade”. - Papa Francisco

Este capítulo trará a compreensão inicial da existência do tráfico a nível internacional de pessoas e especificamente, de mulheres. Observa-se uma análise histórica de quais e onde foram os primeiros relatos e casos que ocasionaram o tráfico.

Além disso, apontará acerca de uma realidade de exploração, escravidão e violência contra a mulher, que fere os direitos humanos e como isso aumentou ao longo dos anos. Para comprovação deste aumento, o capítulo trará dados e números que comprovam como este fenômeno se alastrou significativamente, principalmente nos países da América Latina, aqui exposto no Brasil e Espanha.

2.1 A Evolução Histórica do Tráfico de Pessoas

O tráfico internacional de pessoas é uma forma de crime que existe há muitos anos e é mais prevalente do que muitas pessoas imaginam, especialmente hoje. Há algum tempo, o tráfico de pessoas raramente era falado porque era visto como uma coisa "normal", principalmente quando se tratava de pessoas negras e escravizadas. A análise histórica mostra que as escravas negras foram forçadas à prostituição para seus senhores do século XVI ao XIX, começando na era colonial do Brasil. Uma grande proporção de escravos negros foi forçada a se prostituir com seus senhores, e isso continuou a acontecer mesmo após o período de escravidão, quando ocorreu o deslocamento de imigrantes.

Atualmente, o Brasil é um dos principais países com fins de prostituição. Por se tratar de um comércio ilegal de seres humanos, eles são tratados como mercadorias, usados e depois descartados. Por meio do tráfico, as vítimas são exploradas sexualmente, forçadas a se casar e têm tecidos e órgãos extraídos para vender ilegalmente no mercado negro.

O conceito legal de tráfico de pessoas nasceu em meados do Século XIX e é lembrado novamente no início do século XX. Eles relataram que a prática existia nos tempos clássicos, primeiro na Grécia e depois em Roma. Na época, o comércio de prisioneiros de guerra com a finalidade de escravizá-los só passou a ser comercializado nas cidades italianas entre os séculos XIV e XVII. De acordo com Bonjovani (2004):

O primeiro caso de tráfico de seres humanos, que objetivou lucro, aconteceu nas cidades italianas, entre os séculos XIV e XVII, durante o Renascimento. A prática estimulou o comércio mediterrâneo na Península Itálica, onde também teve início o 'pré-capitalismo', que pregava o acúmulo de capital (BONJOVANI, 2004, p. 17).

No século XIX, o tráfico de seres humanos assumiu novas formas, ultrapassando o problema da escravidão e voltando-se para a finalidade da exploração sexual, pelo que o tráfico assumiu um novo significado, referindo-se à troca de mulheres para fins de prostituição. Antigamente, o tráfico de pessoas era considerado legal e não havia como combatê-lo. Os negros escravizados não tinham direitos ou proteções, eram tratados como uma mercadoria que gerava lucro econômico.¹

Na contemporaneidade, o tráfico internacional de pessoas tornou-se mais visível e relevante no Brasil desde a ratificação do Protocolo de Palermo por meio do Decreto nº 5.017/2004. Naquela época, o tráfico de pessoas não se limitava mais aos crimes sexuais na legislação penal brasileira, mas apenas o tráfico para fins de exploração sexual. De acordo com pesquisas de organizações e estudiosos internacionais relevantes, o tráfico de pessoas é a terceira maior fonte de lucro para o crime organizado, perdendo apenas para o tráfico de drogas e armas. Segundo o Relatório da Coalizão Global contra o Trabalho Forçado da OIT – Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2005), o comércio de bens humanos para fins de exploração gera lucros brutos para organizações criminosas de US\$ 31,6 bilhões anuais. Estima-se que as redes criminosas possam ganhar até US\$ 13.000 por ano para cada fluxo de um país para outro.

O tráfico de pessoas existe em quase todos os países e é praticado com diferentes finalidades: exploração na indústria do sexo (a forma mais difundida e denunciada), trabalho

¹ REDIKER, Marcus 2011. O navio negreiro: uma história humana. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 456 p.

em condições abusivas, mendicância forçada, servidão doméstica e doação involuntária de órgãos para transplantes. A maioria das vítimas são meninas adultas, crianças e adolescentes, e uma minoria são homens.²

Fica também estabelecido que o tráfico de pessoas está essencialmente relacionado com a internacionalização de associações criminosas, que é favorecida pela globalização da economia, zonas de livre trânsito, zonas de livre comércio e transações pela internet. Por outro lado, esse crime é reforçado pelas diferenças socioeconômicas entre países ricos e pobres, crises econômicas e desemprego. Assim, percebe-se que o tráfico de pessoas como crime multifacetado dificulta a caracterização dessa atividade e, assim, dificulta a detecção de sua ocorrência.³

É um fato que, embora as vítimas sejam majoritariamente de classe baixa, esta não é a causa do tráfico de seres humanos, mas sim um dos fatores que contribuem para o fenômeno, porque as principais causas deste crime estão muito mais enraizadas e viabilizam a demanda: traficantes atraídos pela perspectiva de lucros milionários; empregadores que buscam capitalizar com mão de obra barata; e consumidores que consomem produtos e serviços oferecidos pelas vítimas.⁴

As condições mais importantes que favorecem o tráfico de pessoas incluem: vulnerabilidade social, que torna as pessoas motivadas pela necessidade de sobreviver devido à falta de perspectivas futuras atacadas pelos participantes da rede de tráfico de pessoas; falta de oportunidades de trabalho, que provoca ou impede o fim do ciclo de exclusão social; discriminação da personagem feminina em seus diversos aspectos; imigração ilegal; instabilidade política, econômica e da sociedade civil no país de origem; a violência doméstica, que muitas vezes leva as pessoas às ruas ou a moradias precárias; a corrupção de funcionários que, a troco de subornar os traficantes, ignoram as fronteiras, facilitando a passagem das vítimas; e falta de legislação, onde leis de imigração excessivamente rígidas criam barreiras que impedem estrangeiros de ocupar empregos que os locais desprezam, e leis

² De US Mission Brazil, 2022, Disponível em: [Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2022 – Brasil - Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil](#)

³ Disponível: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>

⁴ Disponível:

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/09/pobreza-e-desemprego-principais-fatores-que-influencia-m-o-trafico-de-pessoas-no-brasil.html>

desatualizadas e inadequadas que dificultam a sobrevivência devido à burocracia de tráfico excessiva.⁵

Além das condições mencionadas acima, é importante ressaltar que a imigração indocumentada e econômica também incentiva as pessoas que buscam de melhores condições de vida a decidirem tentar entrar em outro país e muitas vezes ficam completamente vulneráveis aos traficantes que se submetem às condições e que sonham em ter uma vida melhor.⁶ De acordo com o Manual de Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas da Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres (2005) - GAATW, os principais elementos do tráfico são sedução, coerção ou escravidão, e o propósito de exploração ou abuso para o qual são recrutadas. O tratamento geralmente está relacionado às condições ou natureza do trabalho realizado. Portanto, a utilização desses elementos como meio de obrigar a vítima a trabalhar como escravo ou em condições de exploração e violência, privando-a da vontade e do controle sobre seu corpo, é certamente uma grave violação dos direitos fundamentais de todas as pessoas. . criaturas, pessoas. Assim, não se pode abordar o tráfico de pessoas sem falar da dignidade da pessoa humana, pois é, sem dúvida, o mais violento dos demais direitos legais que esta prática afeta.

Neste sentido, a prática do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual viola gravemente o princípio da dignidade da pessoa humana, tão enaltecido na Constituição Federal e pelos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, visto o cerne deste crime ser o comércio de pessoas, um mercado que tem como artigo de compra e venda seres humanos, tratados como mercadorias, sem o mínimo de dignidade e respeito, privados dos seus direitos mais fundamentais.

Portanto, o que se percebe é que nessa modalidade de tráfico, o ser humano é convertido em objeto sexual, comercializado e apropriado para a satisfação da lascívia de outrem, e com isso, os valores pessoais, as mínimas condições dignas de existência são abruptamente suprimidas. Para que se tenha uma noção da dimensão do problema, dados fornecidos pela OIT com a publicação do relatório Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado em 2005, estimou-se que cerca de 2,450 milhões de pessoas foram traficadas em todo o mundo, sendo 43% das quais destinadas à exploração sexual comercial, e 32%

⁵ UNODC, 2017. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2017 a 2020 (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC))

⁶ Disponível:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/pesquisa/trafico-internacional-de-mulheres-e-seu-enfrentamento-no-ambito-nacional-e-internacional>

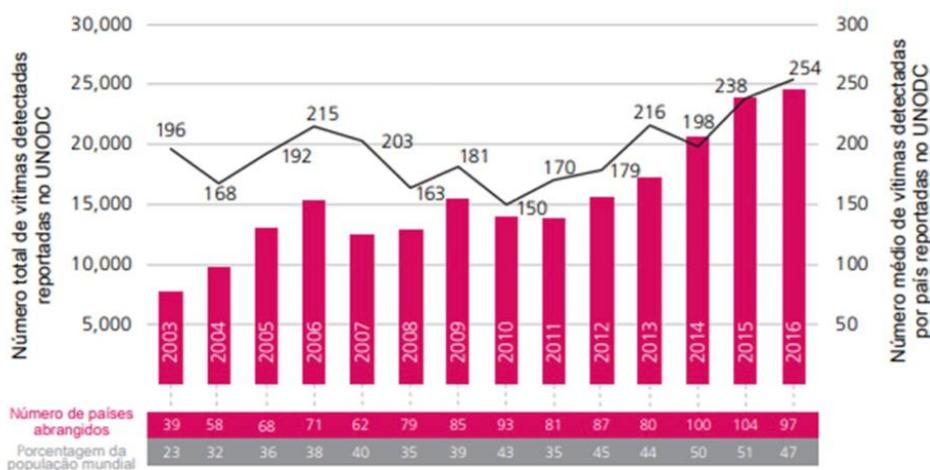
destinadas a outros tipos de exploração econômica, e 25% restantes foram traficadas para uma combinação dessas formas ou por razões indeterminadas.

Segundo dados da OIT (2021), em parceria com a *Walk Free* e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) estima que o número de vítimas de escravidão moderna atingiu, no ano passado, a marca de 50 milhões.

O documento mostra que, no total, 28 milhões de pessoas realizaram trabalhos forçados em 2021. Quase uma em cada oito pessoas que realizaram trabalhos forçados no ano passado é criança (3,3 milhões). Mais da metade delas é vítima de exploração sexual comercial. O número de vítimas de 2021 é 10 milhões mais alto do que o número de pessoas que estavam em situação de escravidão moderna em 2016.⁷

Figura 1. TENDÊNCIAS NO NÚMERO TOTAL DE VÍTIMAS DE TRÁFICO DETECTADAS E REPORTADAS AO UNODC, NÚMERO MÉDIO DE VÍTIMAS DETECTADAS POR PAÍS E NÚMERO DE PAÍSES DECLARANTES POR ANO (2003-2016)⁸

Tendências no número total de vítimas de tráfico detectadas e reportadas ao UNODC, número médio de vítimas detectadas por país e número de países declarantes, por ano, 2003-2016



Fonte: elaboração de dados nacionais pelo UNODC.

Fonte: UNODC (2018).

Esse significativo aumento se relaciona não somente pelo capital que os criminosos adquirem, mas também pela capacidade que cada país tem em gerir e lidar com o crime.

⁷OIT, 2022. Disponível: file:///C:/Downloads/WMR-2022-EN-CH-10_2.pdf

⁸UNODC, 2018. Figura disponível:

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf

Conforme o referido relatório, o Instituto Europeu para o Controle e Prevenção do Crime estima que, em média, a cada ano, 500 mil pessoas são subtraídas de suas pátrias por traficantes para o continente europeu. Ainda segundo a OIT, o Brasil provê os traficantes de mulheres que atuam em países como Espanha, Holanda, Itália, Suíça, França, Alemanha, dentre outros. Destacamos que esse é um dos motivos de estudar este crime entre o Brasil e a Espanha. Vale ressaltar também que a legislação brasileira tem feito grandes avanços em relação ao tráfico de pessoas. Embora o tráfico de pessoas não receba a importância que merece, hoje já recebe muito mais importância.

2.2 Do Tráfico de Pessoas e Mulheres para Fins de Exploração Sexual Internacional

O tráfico de mulheres é transfronteiriço. É um fenômeno que surge como uma força capaz de ignorar ou degradar todo e qualquer direito dos seres humanos. É um fenômeno mundial que afeta, principalmente, os países com dificuldades econômicas e sociais, em que é comum a vulnerabilidade.

Esse fenômeno viola, direta e cruelmente, a dignidade da pessoa humana e o seu direito à liberdade, pois muitas vezes reduz o ser humano a condições de vida deploráveis de onde são explorados e submetidos a fazer dívidas com os abusadores. Esse cenário é comumente visto nos casos do tráfico internacional, devido ao fato de que o indivíduo, ao se locomover para outro país, por vezes na ilegalidade, sem conhecimento do lugar ou da língua falada. Conseqüentemente, é dever do Estado tomar medidas efetivas para prevenir e reprimir esse crime, a fim de proteger os direitos de seus cidadãos.

A definição internacionalmente aceita de tráfico de pessoas está contida no Protocolo Adicional das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em particular Mulheres e Crianças (2000) (conhecido como Protocolo de Palermo), o qual foi ratificado pelo Brasil. De acordo com o texto do Protocolo:

A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da 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 (PROTOCOLO DE PALERMO, 2000).

A ideia de que existe um conjunto de direitos inalienáveis que todos os seres humanos possuem pelo simples fato de serem humanos esteve presente em vários momentos da história. Essa ideia ganhou força após o fim da Segunda Guerra Mundial, especialmente porque a necessidade de o indivíduo ser reconhecido como cidadão no cenário internacional tornou-se cada vez mais evidente após aquele conflito.⁹

Segundo a OIT (2006, sp):

No Brasil, o tráfico para fins sexuais é, predominantemente, de mulheres e adolescentes, afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos. As mulheres são provenientes de classes populares, apresentam baixa escolaridade, habitam em espaços urbanos periféricos com carência de saneamento, transporte (dentre outros bens sociais comunitários), moram com algum familiar, têm filhos e exercem atividades laborais de baixa exigência. Muitas já tiveram passagem pela prostituição.”

KEMPADOO (2005, p. 63) afirma que:

[...]mulheres e meninas tentam mudar para o exterior consciente e voluntariamente para melhorar suas vidas e as de suas famílias. O que essas mulheres muitas vezes não sabem, ou às vezes aceitam tacitamente, são os perigos das rotas subterrâneas que têm que usar para atravessar a fronteira, os custos financeiros, o tipo de atividades, as condições de vida e de trabalho na chegada, o alto nível de dependência de um conjunto específico de recrutadores, agentes ou empregadores, os riscos de saúde, a duração do emprego, seu status criminoso no exterior, a violência e/ou períodos de detenção ou encarceramento que poderão ter que enfrentar (KEMPADOO apud VANESSA, 2005, p. 63)

Acerca do tráfico de mulheres e em especial as mulheres brasileiras, a cartilha *Tráfico de Mulheres: Política Nacional de Enfrentamento* elaborada pela Secretaria de Política das Mulheres em conjunto com a Presidência da República (2011)¹⁰ ressalta:

O tráfico de mulheres leva às últimas consequências o binômio: dominação masculina versus submissão feminina. Ocorre a objetificação do corpo feminino e da figura simbólica das mulheres que são tratadas e negociadas como objetos com a finalidade de se obter lucro, sendo desconsiderado por completo o respeito à sua dignidade de pessoa humana sujeito de direitos. Contribuem para essa realidade de exploração os estereótipos socialmente construídos e reproduzidos pelos meios de comunicação, que vinculam a imagem da mulher brasileira à sexualidade e acabam por incentivar, inclusive, o turismo sexual para o Brasil, uma das situações de risco para a ocorrência do tráfico de pessoas (2011, p. 14).

⁹ Carneiro, 2019. Disponível:

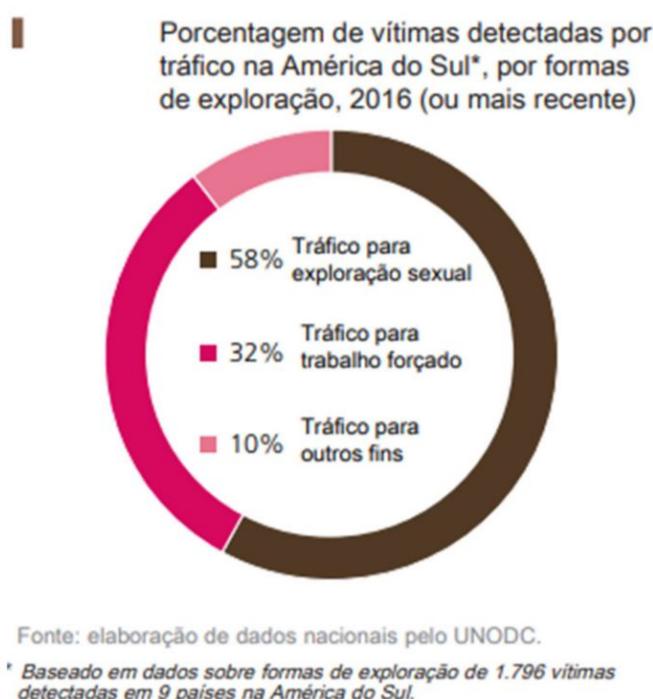
<https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/102788977>

¹⁰ Cristiane Britto, 2011, Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/Traficodemulheres.pdf>

Em relação ao Brasil, o tráfico internacional de pessoas e a questão migratória estão em evidência na atualidade. Hoje, nosso país é considerado um país de origem, de trânsito e de destino de pessoas traficadas. Os relatórios mais recentes sobre tráfico, elaborados pelo Ministério da Justiça em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, revelaram que o fenômeno vem se mantendo em expansão, principalmente no que se refere às mulheres, não obstante os avanços alcançados com as medidas de enfrentamento adotadas até então (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016).

FIGURA 2. PORCENTAGEM DE VÍTIMAS DETECTADAS POR TRÁFICO NA AMÉRICA DO SUL (POR FORMAS DE EXPLORAÇÃO - 2016)



FONTE: UNODC (2018).

Conforme dados da UNODC, divulgados em 2018, como demonstrado acima, o tráfico para fins de exploração sexual ainda lidera, totalizando mais da metade das 1.796 vítimas analisadas nos 9 países da América do Sul, incluindo o Brasil.

Segundo a UNODC¹¹:

¹¹ UNODC, 2018, Relatório Global sobre o tráfico de pessoas. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf

Nos últimos dez anos, a capacidade das autoridades nacionais de rastrear e avaliar os padrões e fluxos de tráfico de pessoas melhorou em diversas partes do mundo. Isto também é devido ao foco da comunidade internacional na elaboração de normas para a coleta de dados. A capacitação na coleta de dados tornou-se um dos elementos de combate ao tráfico que a comunidade internacional considera indispensável para respostas baseadas em evidências. Mais países, atualmente, conseguem coletar e registrar dados e reportar sobre o tráfico de pessoas, demonstrando que a capacidade de coletar estatísticas oficiais sobre o tráfico de pessoas a nível nacional melhorou. Em 2009, apenas 26 países tinham alguma instituição que recolhia e divulgasse sistematicamente dados sobre casos de tráfico, enquanto que, até 2018, o número aumentou para 65.

Como primeiro marco jurídico internacional desse reconhecimento, foi aprovada, em 1979, a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Além dessa convenção, foi aprovada em 1995 a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos a tratar especificamente da questão da violência contra a mulher. Apesar de todos esses avanços, ainda existe uma variedade de fenômenos que envolvem violações de direitos humanos, como o tráfico internacional de pessoas. O tráfico internacional de seres humanos tornou-se uma prática frequente, sendo considerada uma das atividades mais rentáveis do crime organizado internacional na atualidade (UNODC, 2016).

O principal instrumento legal internacional que trata do tráfico internacional de pessoas foi elaborado durante a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Também conhecido como Convenção de Palermo, ele foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 15 de novembro de 2000 e possui três protocolos adicionais, entre eles: 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. Esse protocolo foi recepcionado pela legislação brasileira no ano de 2004, através do Decreto nº 5.017, que traz no seu art.3º a definição mais utilizada para conceituar tráfico internacional de pessoas.

Com isto, o Protocolo de Palermo demonstra também, a cláusula para fins de exploração, o que atinge qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual (sendo espécies desta o turismo sexual, a prostituição infantil, a pornografia infantil, a prostituição forçada, a escravidão sexual e o casamento forçado), laboral ou pela remoção de órgãos. Além disso, também incentiva a formação de campanhas sociais, econômicas e

ressalta a importância da troca de resultados de pesquisa e de informações entre os países (CARVALHO, 2010, p. 31).¹²

Acerca do Protocolo, pode-se ver uma forma de apelo para que todos os governos possam agir e mudar esse cenário do tráfico internacional de mulheres, pois “apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas (...)” é necessário que todos atuem de forma conjunta e pragmática para abolir essa exploração da vida humana.

O tráfico internacional de mulheres, trata-se de um fenômeno que não está relacionado apenas com os Estados nacionais no papel de provedores de segurança, mas, sobretudo, relaciona-se com a segurança humana para além das fronteiras estatais. Assim, ameaça tanto a ordem interna dos Estados nacionais quanto o próprio sistema internacional, uma vez que afeta a proteção dos direitos humanos, bem como interfere em questões envolvendo tratados internacionais, política externa e soberania. Portanto, discutir a política internacional dos direitos humanos a partir da teoria dos regimes internacionais é fundamental para entender como o Brasil se comporta diante desse contexto.

¹² CARVALHO, Danielle 2010. Um estudo sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual: o encontro entre Estado e ONG's na construção de uma política pública, Rio de Janeiro, p. 1-127, mai./2010.

3. OS REGIMES INTERNACIONAIS E O TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

“Os direitos humanos não são um privilégio concedido pelo governo. Eles são o direito de cada ser humano em virtude de sua humanidade.” —Madre Teresa, santa e missionária

Para compreender a fundo sobre as normas e colaborações acerca do tráfico de mulheres, é preciso conhecer a existência de distintos regimes de direitos humanos na prática que cumprem o papel de normatizar e combater fenômenos como esse. Sendo assim, este capítulo tem como objetivo demonstrar historicamente como surgiram e como foram construídos os Regimes Internacionais, sendo abordado como instituições internacionais, à luz das teorias de Relações Internacionais.

Além disso, o capítulo trará visões dos autores, Robert Keohane e Joseph Nye, pioneiros na teorização da interdependência, acerca do esboço dentro do sistema internacional e de como conceituam o Regime Internacional. Além de mostrar, à luz de Jack Donnelly, estudioso do regime internacional dos direitos humanos, o conceito de Regime Internacional e aplicação à área temática dos direitos humanos.

3.1 A Construção dos Regimes Internacionais

Com o fim da Guerra Fria no final da década de 1980, as relações internacionais se aprofundaram com a inserção de novos atores e novas agendas. Nesse período são aperfeiçoados e superados os preceitos básicos de visão realista das relações internacionais, que predominou no período da Guerra Fria, dentre os quais se destacam: a consideração do Estado como único ator internacional, os interesses estatais como exclusivamente egoístas, e a preocupação meramente secundária com as agendas de *low politics* em relação às de *high politics*.

Nesse contexto, novos atores passam a ser considerados relevantes no sistema internacional, como organizações intergovernamentais, organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais e até mesmo o indivíduo a quem é dada grande importância em termos de direitos humanos. Portanto, pode-se supor que esses atores, como os Estados, atuam e modificam o sistema internacional.

Além de considerar um novo personagem, o sistema internacional do pós-guerra também foi marcado pelo surgimento de novos programas estatais. Há evidências relativas à perda de importância de temas considerados de alta política, com questões de segurança internacional dominando a agenda principal e pontuadas pela importância do *hard power*, em comparação com temas tradicionalmente considerados de alta política.

Entende-se também que a perspectiva realista em que os Estados estão sempre em um jogo de soma zero, ou seja, buscando constante e exclusivamente a maximização de seus próprios interesses, não é mais suficiente. Os Estados estão sujeitos a um conjunto complexo de condições que podem condicionar suas ações e marcar a incompletude de uma visão estadocêntrica do sistema

Começa-se a reconhecer que o sistema internacional se caracteriza por um adensamento das redes de interdependência de atores, tanto Estados quanto outros atores transnacionais. Então surgiu o conceito de dependência. Por meio da interdependência, a cooperação passou a ganhar importância no sistema internacional.

Em termos simplificados, a interdependência refere-se a situações em que os atores se afetam mutuamente, ou seja, a dependência mútua. Robert Keohane e Joseph Nye, autores pioneiros na teorização da interdependência, consideram que esse conceito refere-se a uma condição, a um estado das coisas. Essa condição pode aumentar, o que ocorre na maioria das dimensões desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ou diminuir, como ocorreu, ao menos em termos econômicos, durante a Grande Depressão de 1930 (KEOHANE, NYE, 2000, p. 105)

A partir de um adensamento das redes de interdependência chegamos à ideia de globalização, definida por Keohane e Nye como um aumento do globalismo, que por sua vez

é “um estado do mundo envolvendo redes de interdependência em distâncias multicontinentais”¹³ (KEOHANE, NYE, 2000, p. 105; tradução da autora).

Muito embora a globalização seja muitas vezes equiparada a um conceito de economia mundial e associada a aspectos econômicos, ensina Nye que a globalização possui várias dimensões, sendo a globalização ambiental a forma mais antiga (NYE, 2009, p. 245).

A globalização, portanto, pode ser notada em diversos campos, entre eles a globalização dos direitos humanos, associada à constituição de uma rede global de interdependências¹⁴. (SYMONIDES, 2003)

Do novo esboço do sistema internacional, no contexto da interdependência e novos atores na agenda, foi criada a conjectura do sistema internacional, que surgiu na década de 1970 como um teste das limitações do realismo em moldar a conjectura dos sistemas internacionais. diante do enfraquecimento dos padrões da Guerra Fria.

A interdependência pode ser associada à criação de Regimes Internacionais. Keohane e Nye conceituam regimes como arranjos de governança que afetam relações de interdependência (KEOHANE, NYE, 1987, p. 273)

Os regimes possuem uma missão em meio às relações de interdependência, sendo capazes de influenciar as ações dos Estados e os resultados. Nesse viés Stephen Krasner conceitua os regimes internacionais da seguinte maneira: "Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores". (KRASNER, 2012, p. 93)

Uma relação entre processos interdependentes e instituições internacionais é possível porque, ao estabelecer e definir agendas políticas, os Estados criam instituições para resolver conflitos decorrentes de situações interdependentes. Esses países tentam usar instituições internacionais para maximizar seus ganhos ou minimizar suas perdas. No contexto de

¹³ KEOHANE, NYE, 2000. Texto original: “*A state of the world involving interdependence networks across multicontinental distances* (pg 105)

¹⁴Symonides, Janusz, 2003, Direitos Humanos: Novas dimensões e desafios, p. 265-279. Disponível em: [Direitos humanos: novas dimensões e desafios. p. 265-279](#)

interdependência, surgem instituições para mediar eficazmente os conflitos. (CEPALUNI, 2005)¹⁵

As instituições internacionais são desenvolvidas com base na cooperação no sistema internacional como forma de estabelecer a ordem e governança dentro desse sistema. Dessa forma, as instituições trazem normatividade ao sistema internacional.

A cooperação acontece quando os atores ajustam seus comportamentos às preferências antecipadas ou factuais de outros, através de um processo de coordenação política, (policy coordination) (KEOHANE, 1984, p. 51). A cooperação interestatal ocorre, portanto, quando as políticas factualmente seguidas por um Estado são vistas pelos demais atores como facilitadoras à realização de seus próprios objetivos, como um resultado de um processo de coordenação política. A cooperação se constrói através de conflitos complementares.

Os Regimes Internacionais têm a cooperação como seu foco, sendo que os Estados aceitam os regimes porque, ao agir em coordenação, inibem condições menos vantajosas, que ocorreriam caso a cooperação não existisse.

Stephen Krasner estabelece que os regimes são conceituados como variáveis intervenientes entre os fatores causais básicos, de um lado, e resultados e comportamentos, de outro (KRASNER, 2012, p. 93). Esses fatores causais básicos podem ser exemplificados como as normas e princípios, costumes, conhecimento, poder político, dentre outros.

Considerando os conceitos propostos por Krasner, é necessário compreender a taxonomia dos fundamentos institucionais, que, inseridos no contexto da teoria institucional, seriam princípios, normas, regras e procedimentos decisórios.

Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva. (KRASNER, 2012, p. 94).

¹⁵ Cepaluni, Gabriel, 2005, Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. Disponível: <https://www.scielo.br/j/cint/a/zQvSn9pjQwjWrFJ949Ly95F/?lang=pt>

Princípios e normas definem as características básicas de um regime, e sua modificação levará inevitavelmente à modificação do próprio regime, que pode ser o surgimento de um novo regime ou o desaparecimento de um novo regime. Por outro lado, se surgem regras e procedimentos de tomada de decisão, o sistema muda internamente e não fundamentalmente. Nesse sentido, explica Krasner:

Uma distinção fundamental precisa ser feita entre princípios e normas, por um lado, e regras e procedimentos, por outro lado. Os princípios e as normas fornecem as características básicas definidoras de um regime. Podem existir muitas regras e procedimentos de tomada de decisão que são consistentes com os mesmos princípios e normas. Assim, mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisão são mudanças internas aos regimes, desde que os princípios e as normas não sejam alterados (KRASNER, 2012, p. 95).

Os debates políticos mais fundamentais nos regimes são entendidos como sendo mais sobre normas e princípios do que sobre regras e processos decisórios, sugerindo a importância daqueles relacionados a estes últimos para a mudança de regime.

Portanto, mudanças dentro do sistema são apenas mudanças nas regras e nos processos de tomada de decisão, enquanto mudanças nos próprios princípios e normas causarão mudanças no próprio sistema. Inconsistências entre os componentes de um regime e as práticas atuais dos atores internacionais podem levar ao enfraquecimento desse regime.

Os regimes são estabelecidos através de uma perspectiva de continuidade, não se constituindo como estruturas temporárias, de curto prazo. Devem ser condicionantes de resultados, de ações dos Estados. Nesse viés “os regimes precisam ser entendidos como algo mais do que arranjos temporários que mudam com cada alteração de poder ou interesses dos estados” (KRASNER, 2012, p. 94).

Baseados na cooperação, os mecanismos internacionais devem ser vistos como uma forma de cooperação que transcende cálculos de benefícios de curto prazo e significa mais do que promover normas e expectativas de cooperação. Uma vez que os países aceitam um regime, eles sacrificam interesses de curto prazo na expectativa de reciprocidade de outros membros do regime, mesmo que nenhuma obrigação seja criada pelo instrumento legal específico.

Segundo Keohane, os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão todos contêm mandamentos, comandos sobre comportamento. Eles estipulam certos

comportamentos e proíbem outros. Eles implicam em obrigações mesmo que essas não sejam vinculadas por um sistema legal hierárquico. (KEOHANE, 1987, p. 59)

É nesse sentido que se entende que os princípios e normas de um regime podem ser tanto explícitos quanto implícitos, não estando sujeitos a uma positivação ou a uma obrigação dotada de uma especificidade. (ROMAN, 2017)¹⁶

3.2. Regime Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e o Brasil.

Segundo Brysk (2002), o regime internacional de direitos humanos é um conjunto de reivindicações universais para salvaguardar a dignidade humana da coerção ilegítima. Essas normas formam um agrupamento de compromissos internacionais amplamente aceitos: a Carta Internacional de Direitos Humanos (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), estabelecida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU); e proteção para grupos vulneráveis, como a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional de 1945, em São Francisco, houve uma aspiração geral a uma “nova ordem mundial” que fosse construída sobre uma base de direitos humanos (RAMCHARAN, 2007). E foi graças à pressão da sociedade civil sobre os delegados, especialmente sobre a delegação estadunidense, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos incluiu disposições que viriam a ser profundamente significativas:

Primeiro, houve a ênfase no princípio da autodeterminação como base para a busca da independência de colônias e territórios. (...) Segundo, a organização mundial se basearia no princípio da não discriminação em razão de raça, sexo, idioma ou religião entre nações e povos. (...) Terceiro, os Estados membros se comprometeram com a busca de cooperação internacional para a promoção dos direitos humanos para todos os povos. Quarto, os Estados membros se comprometeram a tomar medidas conjuntas e separadamente para alcançar o respeito universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. [...] Quinto, e crucialmente em termos institucionais, o Artigo 68 da Carta exigia a criação de uma Comissão de Direitos Humanos como

¹⁶ ROMAN, Flavia 2017. REGIME INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS

um órgão funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (RAMCHARAN, 2007, p. 441).

Apesar de suas falhas, a Comissão de Direitos Humanos¹⁷ inspirou o movimento de formação e de consolidação dos direitos humanos ao longo da história da ONU. Ainda assim, o desafio contemporâneo continua sendo o de garantir que os governos não violem os direitos básicos de seus povos e que os recursos nacionais sejam usados de maneira justa para dar a todos oportunidades de vida equitativas (RAMCHARAN, 2007).

Faz parte também desse processo histórico de construção dos direitos humanos a sua internacionalização. O processo de internacionalização dos direitos humanos e a criação de um sistema global e sistemas regionais de proteção desses direitos, instituindo o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), são marcados pelas peculiaridades do sistema internacional pós Segunda Guerra Mundial. (SCHMIDT, 2013)¹⁸

Nesse período, o Sistema Internacional passa por profundas modificações em sua disposição. Dá-se início à Guerra Fria, marcada por um sistema internacional bipolarizado entre capitalismo e comunismo. Nesse período, se instituíram como assuntos de maior importância na política internacional, sobretudo os assuntos de segurança, marcando-se a superveniência das *high politics*.

De acordo com Flávia Lantmann Roman, em sua pesquisa:

Paralelamente, no entanto, outros assuntos passam a ter suas bases formuladas, ainda que não dotados de superveniência nas agendas estatais, passando a ser denominados de *low politics*. Nessa categoria se inserem, por exemplo, os direitos humanos, os quais passam por um momento de grande desenvolvimento legislativo, como resposta às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. (ROMAN, 2017)

Por sua vez, com o fim da Guerra Fria, no final dos anos 1980, ocorre um adensamento das relações internacionais, com a inserção de novos atores e novas agendas, dando-se espaço para o surgimento dos chamados regimes internacionais, os quais são princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de uma área das relações

¹⁷ Em 15 de março de 2006 a ONU aprovou a criação de uma nova organização de Direitos Humanos, apesar da oposição dos Estados Unidos. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>

¹⁸ Schmidt, 2013. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SEU REFLEXO NO DIREITO BRASILEIRO

internacionais que convergem as expectativas dos atores (KRASNER, 2012, p. 93). Dentre estes encontra-se o Regime Internacional dos Direitos Humanos.

Dessa forma, faz-se necessário identificar o que seriam os Regimes Internacionais, para então analisar o desdobramento histórico que resultou na criação do DIDH, assim como os aspectos, características, atores e fontes que compõem o Regime Internacional dos Direitos Humanos.

Jack Donnelly (1999) autor estudioso do regime internacional dos direitos humanos, vê como inviável a efetividade a longo prazo dos tratados e pactos de direitos humanos por, segundo ele, não existir uma entidade política global com poder suficiente para obrigar o cumprimento e, assim, constranger e desmotivar as violações. Isto porque, de acordo com o autor, os direitos humanos se caracterizam por serem direitos de caráter moral que tem sua implementação ligada à alçada quase exclusiva dos Estados (DONNELLY, 1999).

Donnelly argumenta, que a abertura à sociedade internacional está muito mais ligada a valores nacionais (e suas autoimagens) do que ao próprio conteúdo das normas (e práticas) internacionais de direitos humanos. Neste ponto observa-se que para Donnelly a abertura a comprometer e vínculos externos está muito mais condicionada a variáveis internas, qual seja, a permissão do Estado (manifestação de soberania) do que a variáveis externas,, sobre as quais os Estados (e suas respectivas soberanias) detêm pouco ou nenhum controle.

O regime global dos direitos humanos é em grande parte um sistema de implementação nacional de normas internacionais em matéria de direitos humanos. [...] As políticas internacionais de direitos humanos são (no máximo) uma parte das políticas externas nacionais, que todos os Estados consideram ser impulsionadas principalmente pela prossecução do interesse nacional. Portanto, a menos que assumamos de forma implausível que os direitos humanos internacionais têm prioridade sobre todos os outros interesses nacionais, os direitos humanos devem por vezes ser sacrificados a outros interesses e valores. (DONNELLY, 2000, p. 320-321, tradução nossa).¹⁹

Segundo Donnelly, praticamente todos os Estados no pós-Guerra Fria incluem o respeito aos direitos humanos internacionais como parte da sua auto imagem nacional e como um objetivo de política externa (até pela universalização do debate gerado em Viena), porém

¹⁹ Texto original: *The global human rights regime is largely a system of national implementation of international human rights norms. [...] International human rights policies are (at most) one part of national foreign policies, which all states consider to be driven primarily by the pursuit of the national interest. Therefore, unless we implausibly assume that international human rights take priority over all other national interests, human rights must sometimes be sacrificed to other interests and values.* (DONNELLY, 2000, p. 320-321)

poucos fazem esforços no sentido de condicionar outros interesses de política externa em nome dos direitos humanos (DONNELLY, 2000).

Entretanto, segundo o próprio autor, os direitos humanos, ao contrário do que consideravam os realistas, condicionam e têm seu peso enquanto matéria de interesse, a despeito de muitas vezes não serem o interesse prioritário. Ele diz que o fato de um interesse ser limitado e ter um efeito limitado não o desqualifica enquanto interesse, o qual é levado em conta, ainda que marginalmente, e pode, muitas vezes, influenciar no processo decisório ou na formulação da política externa de um país. Pode-se dizer que para Donnelly, os direitos humanos, apesar de não serem um interesse material (como segurança ou economia), também se constituem como interesse e, como tal, fazem parte do cálculo na formulação de políticas de um Estado (DONNELLY, 2000).

O principal argumento de Donnelly é que, desde o fim da Guerra Fria, os direitos humanos tiveram um progresso real, com impacto maior, embora limitado, nas nações. Ou seja, cria uma reivindicação de fundo nacionalista (atribuindo o alcance efetivo da difusão dos direitos humanos à soberania nacional) em desacordo com o realismo (que considera os direitos humanos como uma linguagem e uma referência à legitimidade internacional).

Nas palavras de Donnelly (2000):

Em termos gerais, as funções principais que foram atribuídas ou delegadas aos órgãos do regime internacional de direitos humanos são as de promoção, monitoramento e proteção dos direitos humanos. O Conselho de Direitos Humanos da ONU (Conselho DH), por exemplo, tem a função explícita de “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos” e, para isso, entre outras coisas, “[promoverá a educação e a aprendizagem sobre os direitos humanos”. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por sua vez, recebeu da OEA a incumbência de “promover a observância e a defesa dos direitos humanos”. (Carta da Organização dos Estados Americanos, OEA, 30 de abril de 1948)(Donnelly,2000)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU foi um instrumento político de fundamental importância porque trouxe intensas mudanças sociais, políticas e econômicas na ordem internacional e na ordem interna de muitos Estados. A Declaração pode ser vista como o início de muitos outros compromissos de proteção dos direitos humanos que os Estados-nação assumiram ao longo dos anos.

Atualmente, todos os acordos internacionais assinados pelo Brasil são constantemente utilizados como fontes de informação entre os cidadãos e como referências para a adoção de medidas políticas, leis e programas sociais voltados à proteção dos direitos humanos (ALVES, 2009).

Tal fato fica evidente a partir de uma análise comparativa entre as garantias civis e sociais previstas na Constituição brasileira de 1946, a última promulgada antes da chegada da Declaração dos Direitos Humanos da ONU, e as garantias previstas na Carta Magna de 1988, atualmente em vigor. Com exceção do período da história brasileira dominado pela ditadura militar (1964 - 1985), em que a participação do Brasil no cenário internacional foi motivada pela necessidade de melhorar sua imagem diante dos inúmeros casos de violação de direitos ali ocorridos, desde do estabelecimento da Nova Ordem Mundial à Segunda Guerra Mundial, muitos avanços foram feitos neste contexto.²⁰

Um ano antes do início do período de redemocratização, em 1984, o Brasil deu o primeiro passo no processo de incorporação do regime internacional de direitos humanos em sua agenda política ao ratificar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Mulher e, a posterior, promover a incorporação desse instrumento ao ordenamento jurídico nacional. (PIOVESAN, 2007)²¹

Antes desse episódio, em 1968, o Brasil ratificou outro tratado internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, mas foi um ato isolado, embora de grande importância para a proteção dos direitos humanos. O processo de redemocratização do Brasil teve início em 1985 e foi muito importante para promover mudanças na agenda internacional do país, especialmente para garantir maior reconhecimento das obrigações internacionais de direitos humanos. Outro evento significativo foi a crescente mobilização da sociedade civil e de organizações não-governamentais trazendo o discurso da proteção dos direitos humanos. (ONU, 2020)

O episódio histórico mais relevante nesse contexto foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. As normas constitucionais dessa Carta foram, de fato, influenciadas pelas normas e regulamentos consolidados nas Nações Unidas e nos tratados internacionais então vigentes, especialmente no que se refere aos direitos humanos saúde de direitos, confirmando a intolerância com as violações desses direitos.

Durante a década de 1990, o Brasil reforçou seu compromisso com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos e ratificou um grande número de importantes tratados, pactos e convenções internacionais. Graças a essa incorporação de instrumentos

²⁰MAC, Natalino 2009. Disponível:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4326/1/bps_n.17_vol03_diretos_humanos.pdf

²¹ PIOVESAN, Flávia, 2007. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2007.

internacionais de direitos humanos ao ordenamento jurídico do país, o Brasil passou a ter obrigações internacionais como a promoção e proteção dos direitos de diversos segmentos sociais, apresentando relatórios periódicos aos comitês que fiscalizam a implementação de cada uma das principais normas internacionais de direitos humanos atua, reforçando a sua política externa nesta área, a criação de uma estrutura política e social para apoiar internamente estes direitos, entre outros. (TAIAR, 2009)²²

Desse ponto de vista, o Brasil passa a ser incumbido e controlado do cumprimento dessas novas obrigações e se mostra como um país que respeita e garante os direitos humanos. Assim, o Brasil se comprometeu perante a comunidade internacional a manter e desenvolver um Estado Democrático de Direito e a proteger um conjunto de direitos inalienáveis, inalienáveis e invioláveis, que por sua própria natureza, segundo Flávia Piovesan (2015), ampliam o significado de o chamado termo "cidadania", pois além dos direitos já consagrados na constituição federal, os cidadãos brasileiros passaram a ser titulares de direitos internacionais.

O país continua envolvido e atuante no regime internacional de direitos humanos, com a apresentação de relatórios nacionais aos órgãos fiscalizadores dos instrumentos internacionais de direitos humanos, participação mais direta em diversos órgãos de implementação e revisão de recomendações e normas internacionais, com maior representação em grupos da ONU, assumindo responsabilidades adicionais em organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA).

No entanto, apesar desse significativo avanço, existem tratados aguardando ratificação e outros que, embora ratificados, não estão em pleno vigor devido ao grande número de ressalvas e declarações restritivas que o Brasil fez por ocasião da ratificação. No entanto, é necessário que o Brasil considere reconsiderar sua posição em relação aos procedimentos facultativos incluídos no escopo desses tratados e também fazer alterações em sua legislação interna para adequá-la aos ditames dos tratados para sua plena integração ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

O Brasil pós-ditadura deu um salto qualitativo em relação às políticas de direitos humanos, tanto internacional quanto nacionalmente. Com o processo de redemocratização e desde a constituição de 1988, várias convenções e tratados de direitos humanos foram

²² ROGERIO TAIAR, 2009. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: Uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos

ratificados pelo Brasil. A tabela abaixo contém os principais acordos relativos à incorporação do tratado ao direito brasileiro e não necessariamente a sua elaboração ou mesmo a sua vigência. (PIOVESAN, 2003)

Quadro 1 - Incorporação dos principais tratados internacionais de direitos humanos ao direito brasileiro (Sistema ONU e Sistema Interamericano de DH).

ANO DA INCORPORAÇÃO DO TRATADO NO DIREITO BRASILEIRO	TRATADO/PACTO
1969	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. ²³
1989	Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura ²⁴
1991	Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Cruéis. ²⁵
1990	Convenção sobre os Direitos da Criança ²⁶
1992	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos ²⁷
1992	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. ²⁸
1992	Convenção Americana de Direitos Humanos. ²⁹
1996	Convenção Interamericana para Prevenir,

²³ BRASIL, 1969. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html

²⁴ BRASIL, 1989. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/j.Tortura.Ratif.htm>

²⁵ BRASIL, 1991. Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Cruéis. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art

²⁶ BRASIL, 1990. Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm

²⁷ BRASIL, 1992. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

²⁸ BRASIL, 1992. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

²⁹ BRASIL, 1992. Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm

	Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. ³⁰
1998	Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte. ³¹
1999	Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ³²
2002	Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional. ³³
2002	Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. ³⁴
2009	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ³⁵
2016	Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimento Forçado ³⁶
2007	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) ³⁷
2004	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre,

³⁰ BRASIL, 1996. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm

³¹ BRASIL, 1998. Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2754.htm

³² BRASIL, 1999. Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em:

[19https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm#:~:text=1o%20O%20Protocolo%20Adicional,t%C3%A3o%20inteiramente%20como%20nele%20se](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm#:~:text=1o%20O%20Protocolo%20Adicional,t%C3%A3o%20inteiramente%20como%20nele%20se)

³³ BRASIL, 2002. Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm

³⁴ BRASIL, 2002. Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4316.htm

³⁵ BRASIL, 2009. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

³⁶ BRASIL, 2016. Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimento Forçado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm

³⁷ BRASIL, 2007. Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm

	Marítima e Aérea ³⁸
2004	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial mulheres e crianças ³⁹
2003	Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) ⁴⁰
2004	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil ⁴¹

Fonte: Elaboração do quadro realizada pelos autores a partir de Piovesan (2007) e Publicações dos Decretos no Diário Oficial da União .

Segundo Jack Donnelly (2011), destaca-se o Pacto Internacional sobre de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, os quais ampliaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

As atividades de direitos humanos diminuíram à medida que enfrentavam obstáculos à ratificação doméstica e à soberania nacional, ou seja, os pactos internacionalizaram os debates sobre normas de direitos humanos. No entanto, a execução e execução permaneceram quase inteiramente no nível nacional, ou seja, não houve ação coercitiva internacional. (DONNELLY, 2011)

Donnelly (2011) conclui que, as mudanças mais profundas na concepção dos direitos humanos decorrem de diferenças na compreensão da natureza humana, dignidade, bem-estar ou bem-estar no que se refere a contextos sociais. Uma grande conquista do movimento de

³⁸ BRASIL, 2004. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm

³⁹ BRASIL, 2004. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm

⁴⁰ BRASIL, 2003. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>

⁴¹ BRASIL, 2004. Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5007.htm

direitos humanos é a legitimação de doutrinas morais ou políticas baseadas nas diferenças fundamentais. Apesar dos debates sobre os limites dessas proteções em relação à autonomia individual, a persistência dos direitos humanos como ideal normativo na política internacional é um sinal muito promissor para o futuro.⁴²

⁴² DONNELLY, Jack 2011. *La construcción social de los derechos humanos internacionales. Relaciones Internacionales*, [S.l.], n. 17, jun. 2011.

4. DO TRÁFICO DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL ENTRE BRASIL E ESPANHA

“Lembre-se de que todas as pessoas nas ruas, em um clube, na internet, em um quarto de hotel, onde quer que estejam, têm famílias, entes queridos e corações assim como você, e que são dignos e suficientes. Quando você os vê, você poderia apenas oferecer um pequeno sorriso? Estenda um pouco de compaixão, mesmo que você não entenda pessoalmente? Ações pequenas e simples têm o potencial de causar um grande impacto, e agora é a hora mais do que nunca.” — Melissa Diehl, 2022, sobrevivente de tráfico humano

O presente capítulo abordará acerca do tráfico internacional para fins de exploração sexual entre Brasil e Espanha e quais as características e como acontece tal fenômeno em cada país.

Além disso, nota-se no decorrer do capítulo quais foram os meios e tentativas que Brasil e Espanha aplicaram, ao longo dos anos, para a contribuição da problemática.

4.1 Características e abordagem do crime na Espanha

Para a análise do caso da Espanha, deve-se notar que a Espanha não é apenas o principal destino das vítimas brasileiras, mas também a porta de entrada do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual na Europa.⁴³ De acordo com um relatório do UNODC, tráfico de pessoas para a Europa para fins de exploração sexual, aproximadamente 84% das vítimas são traficadas para fins de exploração sexual e 13% das vítimas são da América do Sul:

Das vítimas de origem sul-americana na Europa, um número crescente é brasileiro. O tráfico com origem no Brasil afeta principalmente as comunidades pobres do norte (como as dos estados do Amazonas, Pará, Roraima e Amapá), e não as regiões

⁴³ FEMINICIO.NET,2018. Disponível em: <https://geoviolenciasexual.com/espana-la-puerta-de-entrada-de-latrata-con-fines-de-explotacion-sexual-en-europa/>

mais ricas do Sul (UNODC,2018, p.2).⁴⁴ (tradução nossa)

A polícia resgatou 5.675 vítimas de tráfico humano de exploração sexual e trabalho forçado em cinco anos. A maioria eram mulheres que foram tiradas de seus países de origem por meio de fraude ou violência e forçadas à prostituição em escravidão brutal ao chegar na Espanha. Relatórios policiais com esses números mostram que as políticas antitráfico estão começando a dar frutos, mas também o crime transnacional, que equivale a aproximadamente a mesma quantia já transferida para drogas e armas.

Se as 4.500 mulheres resgatadas e as 3.000 presas nesse período são apenas a ponta do *iceberg*, como dizem os especialistas, podemos inferir a magnitude do problema se quisermos erradicar esse tipo de escravidão e as máfias que lucram com isso.

O *Home Office Counter-Terrorism and Organized Crime Intelligence Center* estimou em em 2022 que 23.000 mulheres corriam risco de escravidão sexual. Esses dados mostram que há necessidade de rever tanto os meios usados para processar as máfias quanto o quadro legislativo em que a prostituição ocorre. Os meios limitados disponíveis para proteger tanto as vítimas quanto os denunciantes são um fator de impunidade. Considerando a brutalidade com que operam essas máfias, somente uma garantia de proteção pode estimular a denúncia.

Não é por acaso que, segundo a ONU (2017), a Espanha ocupa o primeiro lugar na Europa e o terceiro no mundo em demanda relativa de prostituição, depois da Tailândia e de Porto Rico. A existência de uma demanda crescente estimula a atividade das máfias em nosso país e se torna um fator de criminalidade com grande poder de corrupção associado à lavagem de dinheiro.

E como a legislação espanhola vem tratando o tema? A tipificação de crime para tráfico de pessoas foi estabelecida pela *Ley Orgánica* de 1995 estando presente no código penal espanhol através do Artigo nº177 que precisava:

Qualquer pessoa que, quer em território espanhol, quer de Espanha, em trânsito ou com destino a Espanha, utilizando violência, intimidação ou engano, ou abusando de uma situação de superioridade ou necessidade ou vulnerabilidade da vítima nacional

⁴⁴ UNODC, 2018. Texto original: *De las víctimas de origen sudamericano en Europa es cada vez mayor el número de brasileñas. La trata originada en el Brasil afecta principalmente a las comunidades pobres del norte (como las de los Estados de Amazonas, Pará, Roraima y Amapá), y no a las regiones más ricas del sur.* (UNODC,2018, p.2)

ou estrangeira, ou dando ou recebendo pagamentos ou benefícios para obter o consentimento da pessoa que tem controlo sobre a vítima (...), com um dos seguintes objectivos, será punida com uma pena de cinco a oito anos de prisão pelo crime de tráfico de seres humanos: (ESPANHA, 1995; tradução nossa)⁴⁵

A *Ley Organica* fornece uma definição clara do que constitui o crime de tráfico humano, referindo-se a "pessoa" de forma inclusiva e listando uma variedade de propósitos não limitados à exploração sexual.

Foi desenvolvido um quadro regulamentar e foi criada uma Lei Básica em 2000, vulgarmente conhecida como *Lei da Extranjería*, que trata dos direitos e liberdades dos estrangeiros residentes em Espanha e da sua integração social. Embora esta lei tenha sido alterada em 2003 e 2009, ainda é uma das principais ferramentas para combater o tráfico de pessoas, mas está ligada a preocupações com a política de imigração da Espanha, então, em última análise, existem algumas diferenças de conceito e prática. Falta de clareza no apoio à vítima.

Na última atualização da lei em dezembro de 2009 estavam correlacionados dois princípios: g) *la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas*; e h) *la persecución de la trata de seres humanos* (ESPANHA, 2009); demonstrando que o tráfico de pessoas estava sendo atrelado a uma questão de política migratória. Outra problemática é a existência de um artigo específico a respeito de uma espécie de “colaboração premiada”:

Artigo 59º Colaboração contra redes organizadas. Um estrangeiro que se encontre em Espanha ilegalmente e seja vítima, lesado ou testemunha de um acto de tráfico ilegal de seres humanos, imigração ilegal, exploração laboral ou tráfico ilegal de mão-de-obra ou exploração na prostituição, abusando da sua situação de necessidade, pode ser isento de responsabilidade administrativa e não será expulso se denunciar os autores ou cooperantes do referido tráfico, ou cooperar e colaborar com as autoridades competentes, fornecendo informações essenciais ou testemunhando, se for caso disso, nos

⁴⁵ Espanha, 1995. Texto original: 1. *Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima (...), con cualquiera de las finalidades siguientes:* (ESPANHA, 1995)

procedimentos correspondentes contra os autores dos crimes. (Tradução nossa)⁴⁶

O governo espanhol evidenciou uma confusão conceitual entre tráfico internacional de pessoas e imigração indocumentada, quando na verdade é esperado que a vítima tenha um sistema de apoio e proteção tanto no seu país de origem, quanto no país de destino, mas acaba tendo esse direito privado ou ponderado somente mediante colaboração com as investigações por parte das autoridades espanholas.

Segundo Adriana Piscitelli,⁴⁷ existia na Europa nos anos 2000, uma política antimigratória principalmente de migrantes de países pobres e subdesenvolvidos, portanto, o empenho do governo espanhol estava focado em expulsar migrantes irregulares trabalhadoras da indústria do sexo, independente dessa prostituição ser ou não de livre e espontânea vontade das mulheres, esbarrando mais uma vez na importância de estar claro a questão do consentimento para definição das vítimas de tráfico internacional de pessoas. Havia, de certa forma, uma associação automática entre migrante irregular-prostituição-tráfico de pessoas (PISCITELLI, 2011).

As políticas de confronto são mistas e com base nessa falta de compreensão, estão criando um sistema de deportação de migrantes estrangeiros que estão particularmente envolvidos em atividades relacionadas à prostituição. Essa abordagem do governo e da polícia espanhola cria medo e aumenta a vulnerabilidade das vítimas.

Em 2010 o governo espanhol lançou o *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, formalizando através desse documento o primeiro instrumento de combate ao tráfico de seres humanos com fins de exploração sexual na Espanha. (PISCITELLI, 2011)

O plano espanhol já havia partido das inadequações conceituais de limitar a ênfase do tráfico de pessoas à exploração sexual de mulheres e meninas, apenas quando o Protocolo de

⁴⁶ Espanha, 2005. Texto original: *Artículo 59. Colaboración contra redes organizadas. 1.El extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.*

⁴⁷ Adriana Piscitelli realizou uma pesquisa exploratória, sob uma perspectiva antropológica, em um período de 15 meses na Espanha, entre 2004 e 2013, analisando as experiências de migrantes brasileiras, mulheres e travestis inseridas em diferentes setores da indústria do sexo nesse país.

Palermo após 2000 abandonou a ideia de rebaixar gênero e idade para esses crimes. Outro problema teórico é que quando a prostituição é considerada, ela é automaticamente associada ao tráfico de pessoas: “No se puede desvincular el fenómeno de la trata del de la prostitución” (ESPANHA, 2010, p.10) e continua fazendo uma clara culpabilização da existência do tráfico internacional de pessoas estar diretamente relacionada à atividades de prostituição.

Ao analisar o tráfico de pessoas no nosso país, é impossível evitar a ligação muito relevante deste fenômeno com a prostituição. Tal como se refere no preâmbulo, o tráfico de mulheres e crianças existe porque a prostituição existe. (ESPANHA, 2010, p.14)⁴⁸

O Plano declara sobre as vítimas, como mulheres traficadas de países mais pobres, com baixa escolaridade, dificuldade em encontrar melhores oportunidades de emprego ou imigrar de maneira legal. Para o caso brasileiro destaca a rota usualmente feita “*desde Brasil, principal punto de origen, es frecuente hacer escala en París, para luego dirigirse a los aeropuertos de Bilbao, Madrid o Peinador en Vigo (Pontevedra)*”. (ESPANHA, 2010, p.17).

Ademais, o Plano reconhece a preocupação com esse problema e a necessidade do estabelecimento de novos instrumentos e áreas de atuação com a colaboração da administração pública em conjunto com a sociedade civil, demais instituições, além de um sistema de cooperação internacional. (ESPANHA, 2010)

Prevê a implementação das atividades do Plano por meio de uma série de objetivos e áreas de atuação, incluindo educação, conscientização, investigação, proteção à vítima, atividades legislativas e colaborativas.

O plano também é responsável por fortalecer a questão das condições de cooperação estabelecidas pela *Ley Organica*, obrigando a proteção das vítimas a cooperar com as autoridades locais. Eles, assim, perderam o rótulo de vítimas do tráfico de pessoas e assumiram o papel de violadores da lei de imigração.

A versão mais atual do *Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*, com vigência de 2015 a 2018, já trouxe muito mais robustez conceitual tendo também como objetivo principal a promoção dos direitos humanos e proteção das vítimas (ESPANHA, 2014).

⁴⁸ Espanha, 2010. Texto original: *Al analizar la trata de seres humanos en nuestro país es imposible eludir la conexión tan relevante de este fenómeno con la prostitución. Como se señalaba en el preámbulo, la trata de mujeres, niñas y niños existe porque existe la prostitución*. (ESPANHA, 2010, p.14)

Destaca iniciativas na região europeia, como a reabertura de acordos internacionais assinados pela Espanha e a criação de um grupo de especialistas para combater o tráfico de pessoas e como isso se reflete em nível nacional por meio de mudanças no direito penal e na formulação de políticas nacionais. Embora não vincule automaticamente o tráfico de seres humanos ao tráfico sexual, o tráfico ao investigar situações de tráfico sexual, porque a maioria das vítimas de tráfico está, no entanto, sujeita a exploração sexual/tráfico sexual.

Põe em evidência o importante papel de organizações não governamentais que foram fundamentais em programas de assistência e proteção às vítimas sem tirar a responsabilidade do governo. Nesse ponto, coloca-se operações do Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) possibilitando *“el desarrollo de programas dirigidos a la acogida integral de víctimas de trata de seres humanos, la sensibilización, la creación de redes de apoyo y otras actuaciones dirigidas a la erradicación de la trata con fines de explotación laboral o sexual”* (ESPANHA, 2014, p.41).

O *Plan* também traz recomendações internacionais de melhoria para o governo espanhol no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, colocando a preliminar de seguir reforçando o enfoque em direitos humanos frente aos objetivos de natureza policial e imigratória, sendo crucial a distinção dessas problemáticas. Em suma, o Plano espanhol propunha uma atuação em 6 frentes:

1. *Enfoque em Direitos Humanos*: coloca como elemento central do plano reconhecer a importância de proteger os direitos das vítimas.

2. *Enfoque de gênero*: Apresenta maior vulnerabilidade de mulheres e meninas e como essas são a maioria das vítimas, necessitando, portanto, um programa que entenda como a questão de gênero agrava ainda mais esse crime.

3. *Atenção à menores de idade*: propõe medidas que deem maior atenção a casos que envolvam menores de idade, promovendo um sistema de apoio tanto para vítimas de exploração sexual menores de idade quanto para filhos de vítimas adultas.

4. *Melhor conhecimento das situações de tráfico com fins de exploração sexual*: compromete-se com melhorar a obtenção de dados sobre o crime para produzir conhecimento e melhorar os instrumentos de enfrentamento.

5. *As vítimas como protagonistas*: as vítimas devem ser sempre o centro no planeamento e execução de políticas públicas.

6. *Processamento do crime*: admite que o número de condenações ainda é baixo, sendo preciso melhorar treinamento de forças policiais e judiciais para investigações e processamento dos delitos.

E para consolidar a execução desses 6 pilares o Plano Espanhol estabelece um orçamento de €104.111.157,72 euros dividido em 10 objetivos específicos, distribuídos em 5 prioridades: *refuerzo de la prevención y detección, identificación, protección y asistencia a las víctimas, conocimiento y análisis de la tsh con fes, persecución más activa a los tratantes, coordinación interinstitucional y participación sociedad civil*. (ESPANHA, 2014, p.78-82) Cada qual com um número de ações muito bem definidas totalizando 135 medidas para efetivar o Plano.

4.2 Ações e políticas de combate feitas pelo Brasil

A primeira vez que reflexos do tráfico de mulheres apareceram nas leis brasileiras foi no Código Penal de 1890, onde o Art.278 do Capítulo III referente à Lenocínio⁴⁹, criminaliza o seguinte (BRASIL, 1980, n.p.):

Art. 278. Induzir mulheres, quer abusando de sua fraqueza ou miséria, quer constringendo-as por intimidações ou ameaças, a empregarem-se no trafico da prostituição; prestar-lhes, por conta propria ou de outrem, sob sua ou alheia responsabilidade, assistencia, habitação e auxilios para auferir, directa ou indirectamente, lucros desta especulação: Penas - de prisão cellular por um a dous annos e multa de 500\$ a 1:000\$000.⁵⁰

Apesar de não detalhar a prática, não tratar de tráfico de pessoas em geral e não deixar claro o que se entendia por “tráfico da prostituição”, já introduzia certas características que poderiam posteriormente evoluir para leis mais específicas acerca do tráfico humano, destacando-se, a caracterização das mulheres a partir de sua “fraqueza e miseria” que

⁴⁹Código Penal, 1890. Lenocínio é a ação de explorar, estimular ou favorecer o comércio carnal ilícito, ou induzir ou constringer alguém à sua prática. (Art 278 Código Penal 1890)

⁵⁰ Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm

apontam inferioridade da figura feminina e a nomenclatura dada “tráfico de prostituição” que deixa claro os limites da lei. Isto é, em 1890 o Código Penal abordava o tema tráfico de mulheres ainda que de forma inédita.

Ao longo dos anos, o Brasil integrou acordos internacionais liderados pela Liga das Nações e posteriormente pela Organização das Nações Unidas, conforme quadro abaixo:

Quadro 1- Datas de promulgações de Acordos Internacionais

Acordo/Tratado Internacional	Data da Promulgação
I) Acordo para Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas	13/07/1905
II) Convenção Internacional para Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas	27/08/1924
III) Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e de Crianças.	30/01/1934
IV) Convenção Internacional para Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores	10/08/1938
V) Protocolo de Emenda da Convenção para Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, Concluído a 30 de setembro de 1921, e da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, Concluído em Genebra a 11 de outubro de 1933	15/04/1955
VI) Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio e Protocolo Final	08/10/1959

Fonte: Quadro construído a partir de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil disponíveis em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>.

A atuação do Brasil mostra que está em consonância com a trajetória internacional a partir das promulgações dos Acordos representando avanços, visto que a legislação interna carregava bastante teor sexista de repressão à prostituição, de redução do crime somente para exploração sexual, excluindo questões morais. Vale lembrar que no atual arcabouço normativo brasileiro:

Tal primazia atribui aos tratados ratificados pelo Brasil (quaisquer que sejam) um status hierárquico superior a toda a legislação doméstica do país. Assim, depois de publicados, os tratados passam a ter força normativa no nosso

ordenamento interno, revogando as disposições ordinárias em contrário e devendo ser observados pelas leis que sobrevenham (III Anuário Brasileiro de Direito Internacional, 2008, p.174)

Voltando em 1940, o código penal brasileiro sofreu mudanças ao estabelecer o tráfico de mulheres como crime contra os costumes no Artigo 231⁵¹ incriminando “Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro.” (BRASIL, 1940)

À medida que o tratado evolui, o Brasil o acompanha, mudando fundamentalmente a compreensão sobre o tráfico internacional de pessoas e construindo as bases para combater esse crime por meio de assinaturas, ratificações e declarações, pois representa um país que adere às diretrizes internacionais.

Contudo, é justamente a promulgação 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 em 2004, por meio do Decreto nº 5.017, que possibilitou e a ascensão da discussão sobre o tema no âmbito doméstico, ao estabelecer que:

Os Estados Partes deste Protocolo, Declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, exige por Parte dos países de origem, de trânsito e de destino uma abordagem global e internacional, que inclua medidas destinadas a prevenir esse tráfico, punir os traficantes e proteger as vítimas desse tráfico, designadamente protegendo os seus direitos fundamentais, internacionalmente reconhecidos, tendo em conta que, apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças, não existe nenhum instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, Preocupados com o fato de na ausência desse instrumento, as pessoas vulneráveis ao tráfico não estarem suficientemente protegidas.⁵²

O Protocolo deixa claro que o Brasil deve implementar e se comprometer a implementar o Protocolo de Palermo como um todo por meio de políticas e medidas domésticas e medidas de cooperação internacional.

⁵¹ Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10609197/artigo-231-do-decreto-lei-n-2848-de-07-de-dezembro-de-1940>

⁵² Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm

Outro tema importante do desenvolvimento do Protocolo são questões conceituais, como a definição dos conceitos de “tráfico de pessoas” e “consentimento”, que pela lei são fatores decisivos para determinar quem é a vítima desse crime. Anteriormente, não estava claramente definido no Brasil. (RUEDELL, 2016)

O conceito de “tráfico de pessoas” agora é enfatizado, abrindo possibilidades mais amplas para definir as vítimas e fornecendo uma lista de outras formas de exploração além da sexual. Isso representa uma mudança de paradigma da legislação baseada na moral para a luta atual contra as violações dos direitos humanos. Ele também lista o papel do Estado na proteção, acomodação e assistência às vítimas do tráfico de pessoas e descreve a responsabilidade do Brasil em desenvolver um plano para implementar esses sucessos. (RUEDELL, 2016)⁵³

Indo em encontro a essas ações, em outubro de 2006 cria-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a partir do Decreto nº 5.948 que consolidou o compromisso do Governo Federal em criar esforços a nível nacional acerca do tema e foi responsável pela criação de um grupo de trabalho com diversos órgãos em prol da constituição do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Sendo que em 8 de janeiro de 2008, institui-se através do Decreto nº 6.347 o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP) que foi desenvolvido em três eixos estratégicos: 1) prevenção ao tráfico, 2) repressão e responsabilização dos seus autores e 3) atenção às vítimas, contando com uma atuação conjunta e organizada dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; além do Ministério Público e Ministério da Justiça, Estados, Municípios e a própria sociedade civil (BRASIL, 2008).

Preliminarmente, já é possível reconhecer progressos ao descrever que “Tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos. É uma ofensa aos direitos humanos porque explora a pessoa humana, degrada sua dignidade, limita sua liberdade de ir e vir.” (BRASIL, 2008, p.5). Ademais, reconhece a complexidade desse crime ao compreender a existência de um impacto múltiplo à prostituição; agora o próprio governo brasileiro assente que, para ser efetivo no combate ao tráfico de pessoas, é necessário o envolvimento de diversas áreas, para que então se construa uma política de Estado coesa.

⁵³ Natali Ruedell, 2016. O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: Apontamentos e Perspectivas

Considerando os três eixos de operação previamente apresentados, o I PNETP prevê a seguinte atuação:

1) *Prevenção*: objetiva diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais ao tráfico de pessoas e fomentar seu empoderamento, bem como engendrar políticas públicas voltadas para combater as reais causas estruturais do problema.

2) *Atenção às Vítimas*: foca no tratamento justo, seguro e não-discriminatório das vítimas, além da reinserção social, adequada assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça.

3) *Repressão e Responsabilização*: concentra-se em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando os aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais desse crime.

Logo após a primeira versão do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a Lei nº.12.015, aprovada em 2009, alterou o Código Penal de forma que passou a tipificar o crime de tráfico de pessoas como crime contra a dignidade sexual e não mais contra a convenção. É o conceito de exploração sexual, não de prostituição. Ou seja, apesar de melhorias significativas, particularmente por meio do regime I PNETP, até 2009 a legislação nacional ainda regula apenas atividades relacionadas à exploração sexual como tráfico de pessoas, excluindo muitas outras formas de exploração previstas desde o Protocolo de Palermo. Em outras palavras, essas mudanças legislativas deixam claro que, embora o Brasil tenha implementado tal acordo, sua integração à legislação interna era falha ou incompleta e não atendia às diretrizes do protocolo como um todo. (BORGES, 2013)⁵⁴

Em 2013 institui-se o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que acresce mais duas linhas estratégicas: “4) produção, gestão e disseminação de informação e 5) conhecimento sobre tráfico de pessoas e campanhas e mobilização para o enfrentamento ao tráfico de pessoas” (BRASIL, 2013, p.11). Sendo que o II PNETP foi um importante instrumento para ampliação e aperfeiçoamento de políticas já existentes conforme explicitado no documento oficial que afirma que “a implementação do II Plano deve levar em consideração e respeitar as políticas setoriais já existentes e potencializá-las ou especificá-las na medida em que se conectem ao tema” (BRASIL, 2013, p.13).

⁵⁴ BORGES, 2013. O TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: PROSTITUIÇÃO E TRABALHO SEXUAL ESCRAVO.

Somente em 2016 implementa-se a Lei 13.344, que finalmente tem maior alinhamento com a legislação internacional ao ser ampla, trazendo universalidade, ou seja, não se restringe somente a mulheres e crianças, ditando agora que a composição do crime independe de gênero, orientação sexual, origem étnica, faixa etária, entre outros..

Além disso, a mudança da tipificação do crime também foi um passo importante, pois trouxe contrariedade à dignidade sexual para expandir-se para crime contra pessoas, o que trouxe maior abrangência para atuação estatal que antes estava mais restrita.

Esta lei “dispõe sobre o tráfico de pessoas cometido no território nacional contra vítima brasileira ou estrangeira e no exterior contra vítima brasileira.” (BRASIL, 2016) e coloca princípios que visam a proteção da dignidade da pessoa humana, e segue diretrizes no tocante à prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, proteção e assistência às vítimas a partir da cooperação nas esferas públicas e privadas. (OLIVEIRA; BREGON, 2019)

Dessa lei, destaca-se alguns incisos do Art. 3º que contemplam princípios relativos ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, ditando o planejamento nacional a partir do:

I - fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada das esferas de governo no âmbito das respectivas competências; II - articulação com organizações governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras; III - incentivo à participação da sociedade em instâncias de controle social e das entidades de classe ou profissionais na discussão das políticas sobre tráfico de pessoas; IV - estruturação da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil; V - fortalecimento da atuação em áreas ou regiões de maior incidência do delito, como as de fronteira, portos, aeroportos, rodovias e estações rodoviárias e ferroviárias; VI - estímulo à cooperação internacional; IX - gestão integrada para coordenação da política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. (BRASIL,2016)

Os incisos acima demonstram tópicos importantes quanto aos meios de organização da operação de combate ao tráfico de pessoas a serem refletidos nas ações do Plano Nacional.

Já o capítulo IV dispõe de instruções para proteção e assistência às vítimas colocando a responsabilização estatal de prestar assistência jurídica, social, de trabalho, emprego e saúde, além de acolhimento e atendimento humanizado.

Ainda nessa seção, vale salientar o parágrafo 2º do Art.6º que dispõe: “No exterior, a assistência imediata a vítimas brasileiras estará a cargo da rede consular brasileira e será prestada independentemente de sua situação migratória, ocupação ou outro status.” Isto é, esclarece que o estado brasileiro dispõe de obrigações legais mesmo que a vítima esteja no exterior de maneira ilegal.

E em 2018 instaura-se o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio do Decreto nº9.440 estando planejado ser executado no prazo de 4 anos e continua com os mesmos parâmetros dos Planos, somando-se os objetivos:

I - ampliar e aperfeiçoar a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no enfrentamento ao tráfico de pessoas, na prevenção e repressão do crime de tráfico de pessoas, na responsabilização de seus autores, na atenção a suas vítimas e na proteção dos direitos de suas vítimas; II - fomentar e fortalecer a cooperação entre os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; III - reduzir as situações de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, consideradas as identidades e especificidades dos grupos sociais; IV - capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas; V - produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e VI - sensibilizar e mobilizar a sociedade para prevenir a ocorrência, os riscos e os impactos do tráfico de pessoas.⁵⁵

O III PNET é constituído de 58 metas divididas em 6 eixos temáticos: Gestão da Política, Gestão da Informação, Capacitação, Responsabilização, Assistência à vítima e Prevenção e Conscientização Pública. Institui-se também, um programa de monitoramento e avaliação da execução do Plano por meio de uma parceria entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério Público do Trabalho e Organização Internacional do Trabalho, através de uma plataforma denominada “MONITORA 8.7”. Esta tem o objetivo de monitorar planos de erradicação do Trabalho Forçado, da Escravidão Contemporânea, do Tráfico de Pessoas e do Trabalho Infantil.

A realização do monitoramento considerou o período de julho de 2018 a dezembro de 2019 analisando 120 indicadores. Destes, 42 foram considerados cumpridos, 16 parcialmente cumpridos e 62 não cumpridos, ou seja, um pouco mais de 50% dos indicadores não foram cumpridos, somando-se também 13,3% de questões que foram parcialmente cumpridas. Isso representa que somente 35% das ações propostas no plano foram efetivadas.⁵⁶

⁵⁵ Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-440-de-3-de-julho-de-2018-28505298>

⁵⁶ Dados da plataforma MONITORA 8.7. Disponível em: https://monitora87.org/visualizaplano?_token=VA5IU64N20icVXOsTxaRR8rZLsHLbNmC5D5OET5I&idplano=eyJpdil6lkhISXZ2NGU0VVhrNEJJoRHIUelwvZmZBPT0iLCJ2YWx1ZSI6IkozYXp0OTNhXC92ekUrbkpl

Dentre as ações parcialmente cumpridas, para o presente trabalho é importante ressaltar as ações de estabelecimento de parcerias com redes internacionais para localização de pessoas no exterior e atendimento a vítimas de tráfico de pessoas e o fortalecimento de pontos focais de apoio a vítimas no exterior. Já entre os indicadores não cumpridos, vale apontar os que dizem respeito ao diagnóstico e registro de informações referente ao cenário nacional sobre o tráfico de pessoas, indicando a não existência/construção de um Sistema Integrado de Informações sobre Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

No que concerne esse tema, em 2002, quase 20 anos atrás, foi realizada uma das principais pesquisas sobre a Exploração Sexual Infanto-Juvenil, a *Pestraf – Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil*, que trouxe um panorama sobre esse crime fazendo um extenso levantamento sobre perfis das vítimas e aliciadores, rotas do tráfico considerando lugar de origem e de destino seja no contexto interno ou rotas internacionais, em que inclusive elencou Espanha como sendo o principal país de destino de brasileiras traficadas.

Desafortunadamente, a Pestraf não teve atualizações e foi feita uma única edição, confirmando a debilidade do indicador de diagnóstico e registro sobre o tráfico de pessoas. No entanto, saindo do âmbito exclusivamente nacional, o Ministério da Justiça, em parceria com Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, produz relatórios sobre tráfico de pessoas com dados desde 2005 sendo a última consolidação de dados de 2014 a 2016.

4.3 Iniciativas e cooperações internacionais

Para além de determinações no âmbito local, são importantes também, para construção de um programa de combate ao tráfico de pessoas, iniciativas fundamentadas na cooperação e orientação internacional guiadas por instituições/órgãos internacionais.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) é um órgão não-governamental de grande magnitude por sua participação na promoção de ações, campanhas e marcos legais no Sistema Internacional acerca do tráfico de pessoas, tendo um papel crucial, principalmente após a implementação do Protocolo de Palermo, até os dias de hoje.

Y

TN2dUVnPT0iLCJtYWMiOiIzNWYzMTIzNzkyNzRhYmE3M2E4ZmZmYjE1MjkwYzVlMGZhMjFlODg2O
TgxMDkxZjZmNDA1OGY2OGE1OWNkMDk0In0%3D&_idioma=pt.

Dentre as realizações, a UNODC é responsável por importantes publicações que trazem diagnósticos como os relatórios sobre tráfico de pessoas, seja a nível global ou regional como Europa e América do Sul. Produzindo muito mais visibilidade para os Estados ao oferecer dados extremamente relevantes, identificação de rotas, perfil de vítimas e aliciadores, estatísticas em geral que podem ser instrumentos importantes para serem refletidos nas ações nacionais, visto que muitas vezes os instrumentos nacionais para esse feito ou não existem ou não têm o nível de informação necessário.

Nessa linha, destaca-se a também a campanha Coração Azul, iniciativa de sensibilização da sociedade civil e comprometimento dos Estados ao promover e gerenciar canais de denúncias de casos de tráfico de pessoas onde ambos os países, Espanha e Brasil aderiram a essa iniciativa considerando suas particularidades locais. (UNODC, 2010)⁵⁷

Outra ação a nível internacional coordenada pela UNODC é o TRACK4TIP,⁵⁸ uma iniciativa de 3 anos que teve início em 2019, dessa vez focada em alguns países da América Latina, incluindo o Brasil. A ação objetiva melhorar os processos de justiça criminal sobre o tráfico de pessoas buscando identificar, prevenir e processar casos por meio de três objetivos: fortalecimento de capacidades, conhecimento e investigação, coordenação e cooperação internacional. Demonstrando uma necessidade de a região latino-americana aprimorar a tratativa e respostas no âmbito judiciário. Por focar nessa região, a Espanha não está incluída na iniciativa.

Para além das instituições internacionais, a cooperação internacional pode se dar de maneira bilateral a depender dos interesses de cada Estado em um movimento organizado para uma atuação conjunta dentro de determinadas áreas. No caso de crimes transnacionais, ela se transforma em um agente de ainda mais relevância.

Segundo Thayná Antonini, 2021, em seu trabalho:

Apesar da existência de planos de cooperação estabelecidos entre Brasil e Espanha, estes são de forma geral, planos de ação para desenvolvimento, combate à pobreza e incentivos à

⁵⁷ UNODC, 2010. Disponível:

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/06/29-espanha-adere-a-campanha-contra-o-traffic-de-pessoas.html>

⁵⁸ Programa TRACK4TIP, uma iniciativa de enfrentamento ao tráfico de pessoas, [s.d.]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>

educação sem tratar especificamente do tráfico internacional de pessoas. (ANTONINI, 2021)

Sobre esse tema, destaca-se a operação em conjunto feita pela Polícia Federal brasileira e pelo Corpo Nacional de Polícia da Espanha, nomeada *Operação Cacique*, no caso do Brasil, *Operação Talayuela*, para os espanhóis. A ação realizada em 2009 foi um grande exemplo de um movimento ordenado entre os dois países que enfrentam uma estreita relação no caso de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual (AGUIAR, 2020).

Apesar de um exemplo de contribuição entre os dois países, não foi possível encontrar uma dinâmica de operações frequentes ou um documento firmado oficialmente entre o governo brasileiro e espanhol em prol de um objetivo único: a luta contra o tráfico de pessoas, em especial mulheres vítimas de exploração sexual. Não há, portanto, um programa consolidado com ações claras e bem estabelecidas ou um plano estratégico para esse tema em específico pautado na cooperação internacional.

Isso não significa que não existam práticas de cooperação bilaterais entre os dois países, existem movimentações conjuntas ou ações pontuais, porém não tocam especificamente o tema de tráfico internacional de mulheres para fins de exploração sexual como propôs analisar o presente trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não existem dúvidas de que o tráfico de pessoas em si é um vasto desafio a ser enfrentado, não somente no Brasil, mas no mundo todo. Porém, apesar de ser considerado um crime com avanço internacional e que viola os direitos humanos, ele ainda é tratado de forma restrita comparada à sua visibilidade.

Diante desse cenário, a aparente invisibilidade que esse delito possui é preocupante, além de ser um crime que feriu e fere um número incontável de pessoas pelo mundo todo, em principal as mulheres, além de fomentar organizações criminosas.

Os avanços aumentaram os debates para incluir a população masculina e outras formas de exploração além da exploração sexual, chamando a atenção para a análise dos direitos humanos. Também foram uma ferramenta importante para tornar mais claro o conceito de tráfico de pessoas, principalmente com a criação do Protocolo de Palermo. Isso tem permitido maior coerência da comunidade internacional e também exigido o comprometimento dos Estados signatários na construção de mecanismos e ajustes políticas nacionais.

Porém, mesmo com tratados internacionais, cada país internaliza esses acordos com suas particularidades e interpretações, abrindo espaço para diferentes ações, como é o caso da Espanha. No contexto aqui introduzido, o Brasil aparece como país de origem das vítimas, enquanto a Espanha é o país de destino, que possui um histórico significativo da presença de vítimas brasileiras em território espanhol. Ambos os países assinaram várias convenções e tratados internacionais, principalmente aqueles relacionados à ONU, e introduziu mudanças nas leis e mecanismos internos para refletir a criminalização e sanção do tráfico de pessoas, criar sistemas de proteção e apoio às vítimas, ferramentas de cooperação, seja internacional ou não, com organizações governamentais.

No entanto, toda esta construção, embora decorrente da mesma necessidade, o combate ao tráfico de pessoas, ocorreu de forma diferente para cada estado de acordo com seu viés e prioridades. Por um lado, a Espanha seguiu com um forte apelo para reprimir esta

prática diretamente no tráfico de mulheres, embora os instrumentos internacionais trataram a noção de consentimento para distinguir a prostituição consensual de exploração sexual.

Além disso, também busca uma abordagem anti-imigração ao abordar o tráfico humano como um problema de controle de fronteira, criando um ambiente de insegurança jurídica para vítimas onde são vistas como imigrantes ilegais e/ou criminosas, condicionando a proteção dessas mulheres com auxílios e investigações fornecendo às autoridades informações sobre redes de crime organizado que foram inseridos. Assim, ele deixa de lado o comportamento de defesa dos direitos das vítimas ao assumir o papel de para as forças policiais, punindo as mulheres que deveriam ser protegidas e não trabalhando em um juntamente com outras instituições, como ONGs.

Esta pesquisa mostra que a criação de documentos oficiais, como planos e a ratificação de tratados internacionais, embora represente um avanço na luta do tráfico internacional de mulheres, não significam a organização de uma estratégia nacional e/ou um projeto de cooperação internacional. Além disso, a pesquisa mostrou que, apesar da implementação de planos, é preciso a criação de um mecanismo de monitoramento e avaliação, para identificar ambientes em discrepância, designar novos objetivos e prioridades, e qualificar seus objetivos.

Mesmo com o progresso de Brasil e Espanha, seja em desenvolvimento e à adesão de acordos internacionais, seja na construção dispositivos domésticos, este estudo mostrou que ainda há espaço Espanha e Brasil aprimoram suas redes para combater o tráfico internacional de mulheres para exploração sexual, tendo em conta, por exemplo, a ordem pública como participação e sensibilização da sociedade civil e cooperação de organizações internacionais.

Por ser um crime de nível transnacional, o tráfico internacional de mulheres não é só uma luta do Brasil, o compartilhamento de informações coletadas a respeito do tráfico de pessoas, para que assim haja integração e maior organização na repressão e prevenção dele seria de benefício de todos os Estados.

REFERÊNCIAS

ANYSE, Cynara (2016) TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES E SEU ENFRENTAMENTO NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

ARY, Thalita Carneiro (2009) O Tráfico de Pessoas em Três Dimensões: Evolução, Globalização e a Rota Brasil-Europa. Brasília: Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

BRASIL, 1969. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html

BRASIL, 1989. Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/j.Tortura.Ratif.htm>

BRASIL, 1991. Convenção Contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Cruéis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm#:~:text=DECRETA%3A-Art

BRASIL,1990. Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm

BRASIL,1992. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

BRASIL, Nações Unidas (2020). Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>

BRASIL, 2018. Decreto nº 9.440, de 3 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-440-de3-de-julho-de-2018-28505298>

BRASIL, 1940. Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10609197/artigo-231-do-decreto-lei-n-2848-de-07-de-dezembro-de1940>

BRASIL, 2004. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm

BRITTO, Cristiane (2011). Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/Traficodemulheres.pdf>

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. 2017. Tráfico de pessoas (Artigo 149 - A, CP). Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 12 jan. 2017. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=371_&ver=2607.

CARLOS, Juan 2000. . Artículo 59 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

CARNEIRO, 2019. Disponível:

<https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/102788977>

CARVALHO, Danielle 2010. Um estudo sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual: o encontro entre Estado e ONG's na construção de uma política pública, Rio de Janeiro, p. 1-127, mai./2010

CASTILHO, Ela Wiecko 2007. A Legislação Penal Brasileira Frente aos Protocolos Adicionais à Convenção de Palermo. Brasília: 2007, p. 12.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro, (2016). Lei de Tráfico de Pessoas traz avanços e causa perplexidade. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-out-11/academia-policia-lei-trafico-pessoas-traz-avancos-causa-perplexidade>>.

CEPALUNI, Gabriel 2005. Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. Disponível:

<https://www.scielo.br/j/cint/a/zQvSn9pjQwjWrFJ949Ly95F/?lang=pt>

CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS (2008). Assembleia Geral: Tráfico de Seres Humanos é uma Epidemia Mundial. Disponível em <https://www.unric.org/pt/controlo-de-droga-e-prevencao-do-crime/17610>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2014). Tráfico de Pessoas. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/assuntos-fundiar-ios-trabalho-escravo-e-trafico-de-pessoas/trafico-de-pessoas>

CUNHA (2004). Tráfico internacional de mulheres. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/premios-e-concursos/livia-xerez.pdf>

CÓDIGO PENAL, 1890 (Art 278 Código Penal 1890) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm

DE US MISSION BRAZIL, 2022. Disponível em: [Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2022 – Brasil - Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil](#)

DONNELLY, Jack 2011. *La construcción social de los derechos humanos internacionales. Relaciones Internacionales*, [S.l.], n. 17, jun. 2011.

Dados da plataforma MONITORA 8.7. Disponível em:

https://monitora87.org/visualizaplano?_token=VA5IU64N20icVXOsTxaRR8rZLsHLbNmC5D5OET5I&idplan

o=eyJpdil6lkhISXZ2NGU0VVhrNEJoRHIUelwvZmZBPT0iLCJ2YWx1ZSI6IkoyYXp0OTNhXC92ekUrbkplY

TN2dUVnPT0iLCJtYWMiOiIzNWYzMTIzNzkyNzRhYmE3M2E4ZmZmYjE1MjkwYzVlMGZhMjFlODg2O TgxMDkxZjZmNDA1OGY2OGE1OWNkMDk0In0%3D&_idioma=pt.

FIORILLI, Bárbara 2009. TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UMA ABORDAGEM QUALITATIVA, 2018 ISSN 1982-0496 Vol. 5 (2009) UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil

FEMINICIO.NET, 2018. Disponível em:

<https://geoviolenciasexual.com/espana-la-puerta-de-entrada-de-latrata-con-fines-de-explotacion-sexual-en-europa/>

Justiça Federal do Brasil, 2018. Metas da Justiça Federal em 2018. Disponível em [http://www.trf3.jus.br/adeg/governanca-e-estrategia/planejamentoestrategico/ciclo-2015-2020/metas-da-justica-federal-em-2018/?sword_list\[\]=trafico&\[\]=internacional&\[\]=de&\[\]=pessoas&\[\]=para&\[\]=fins&\[\]=de&sword_list\[\]=explora%C3%A7%C3%A3o&\[\]=sexual&no_cache=1](http://www.trf3.jus.br/adeg/governanca-e-estrategia/planejamentoestrategico/ciclo-2015-2020/metas-da-justica-federal-em-2018/?sword_list[]=trafico&[]=internacional&[]=de&[]=pessoas&[]=para&[]=fins&[]=de&sword_list[]=explora%C3%A7%C3%A3o&[]=sexual&no_cache=1) > .

KEOHANE, NYE, 2000. Texto original: “*A state of the world involving interdependence networks across multicontinental distances* (pg 105)

Lemos, I. Z., Junior, A. B. (2016). A Tutela Penal do Tráfico Internacional de Pessoas para Fim de Exploração Sexual: Trajetória Legislativa e Comentários à Lei nº 13.344/2016. Revista Magister de Direito Penal e Processo Penal, (74), 18-41.

LADEIA, Anyse 2016. TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES E SEU ENFRENTAMENTO NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL Trabalho de Conclusão de Curso II, Disponível:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/pesquisa/trafico-internacional-de-mulheres-e-seu-enfrentamento-no-ambito-nacional-e-internacional>

LARA, Caroline 2009. CONCEITO E CONTEXTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: A SITUAÇÃO DO BRASIL

MAGALHÃES, B., Alba, R. 2017. A Nova Lei de Tráfico Internacional de Pessoas: Direitos Humanos da Vítima vs Direitos Humanos do Criminoso em Cumprimento a um Compromisso Internacional. Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, (1), 94-112

MAC, Natalino 2009. Disponível:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4326/1/bps_n.17_vol03_diretos_humanos.pdf

MUÑOZ, Alejandro 2017. Regimes Internacionais de Direitos Humanos. <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/09/sur-25-portugues-alejandro-anaya-munoz.pdf>

OIT, 2022. Disponível: file:///C:/Downloads/WMR-2022-EN-CH-10_2.pdf

OIM, 2022. <https://brazil.iom.int/pt-br/news/cnj-e-oim-lancam-compilado-de-legislacao-sobre-traffic-de-pessoa>

PISCITELLI, Adriana 2013. Atravessando fronteiras: teorias pós-coloniais e leituras antropológicas sobre feminismos, gênero e mercados do sexo no Brasil. Trabalho de Pesquisa.

PIOVESAN, Flávia, 2007. Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2007.

REDIKER, Marcus 2011. O navio negreiro: uma história humana. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, 456 p.

ROMAN, Flavia 2017. REGIME INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A INTERNACIONALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS

ROGERIO TAIAR, 2009. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: Uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos

RUEDELL, Natalli 2016. O TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: Apontamentos e Perspectivas. Trabalho de Conclusão de Curso.

SUR, 2017. Revista de Direitos Humanos. <https://www.conectas.org/acoes/revista-sur/>

SYMONIDES, Janusz, 2003, Direitos Humanos: Novas dimensões e desafios, p. 265-279. Disponível em: Direitos humanos: novas dimensões e desafios, p. 265-279

Schmidt, 2013. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E SEU REFLEXO NO DIREITO BRASILEIRO. Trabalho de Conclusão de Curso.

SALES, Lélia; ALENCAR, Emanuela 2008. Tráfico de seres humanos, migração e contrabando de migrantes, turismo sexual e prostituição - algumas diferenciações, Ceará, v. 13, n. 1, p. 1-14, jan./2008. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1225/1028>>

SANTARÉM, Vivian 2018. Tráfico de pessoas: uma análise da Lei 13.344/2016 sob a perspectiva dos Direitos Humanos, Brasília, p. 1-17, dez./2018.

UNODC, 2021. Disponível:

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/09/pobreza-e-desemprego-principais-fatores-que-influenciam-o-trafico-de-pessoas-no-brasil.html>

UNODC, 2017. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados de 2017 a 2020 (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC))

UNODC, 2018. Figura disponível:

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf

UNODC, 2018. Relatório Global sobre o tráfico de pessoas. Disponível em:

https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf

UNODC, 2011. Relatório Global da UNODC – Relatório Nacional sobre o tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011. Disponível em:

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

UNODC, 2019. Programa TRACK4TIP, uma iniciativa de enfrentamento ao tráfico de pessoas, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/track4tip.html>

UNODC, 2012. Relatório Global da UNODC – Relatório Nacional sobre o tráfico de pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011. Disponível em:

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

VANESSA, Silvia 2016. Tráfico Internacional de Mulheres: mecanismos de enfrentamento. Caruaru, p. 1-46, dez./2016.

VENSO, Annamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria 2013. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. Revista Brasileira de História, São Paulo, p. 1-23, mar./2013.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v33n65/03.pdf>>.

VIOTTI, Maria Luiza, Ribeiro 2014. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, Pequim, p. 1-112, jan./1995. Disponível

em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>.