

Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo

Ela Wiecko V. de Castilho

Este artigo arrola os principais instrumentos internacionais que antecederam o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000), relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. Tem como objetivo ampliar a compreensão do conceito de tráfico incorporado em parte pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

A legislação internacional, principalmente a partir de 1814, com o Tratado de Paris entre Inglaterra e França, se ocupou primeiro do tráfico de negros, objeto de comércio para a escravidão. O esforço diplomático culminou, em 1926, com a Convenção firmada pela Sociedade das Nações, reafirmada, em 1953, pela ONU. Para os fins dessa Convenção o tráfico de escravos “compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de um indivíduo para vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão por venda ou câmbio de um escravo, adquirido para vendê-lo ou trocá-lo, e em geral todo ato de comércio ou de transporte de escravos”. Por sua vez a escravidão é conceituada como “estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercitam os atributos do direito de propriedade ou de alguns deles”. A Convenção de Genebra, de 1956, repetiu esses conceitos e ampliou o foco para instituições e práticas análogas à escravidão, nomeando expressamente a imobilização por dívidas e a servidão (*debt bondage*), bem como o casamento forçado de uma mulher em troca de vantagem econômica para seus pais ou terceiros; a entrega, onerosa ou não, de uma mulher casada a terceiro pelo seu marido, sua família ou seu clã; os direitos hereditários sobre uma mulher viúva; a entrega, onerosa ou não, de menor de 18 anos a terceiro, para exploração.

Além da obrigação dos Estados Partes de estabelecer medidas de natureza administrativa e civil visando modificar as práticas análogas à escravidão, de mulheres e crianças, a Convenção fixou a obrigação de definir como crimes, entre outras, a conduta de transportar ou de tentar transportar escravos de um país a outro, de mutilar ou aplicar castigos, de escravizar alguém ou de incitar alguém a alienar a sua liberdade ou de quem esteja sob sua autoridade.

À preocupação inicial com o tráfico de negros da África, para exploração laboral, agregou-se a do tráfico de mulheres brancas, para prostituição. Em 1904, é firmado em Paris o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, no ano seguinte convolado em Convenção. Durante as três décadas seguintes foram assinados: a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de

Mulheres Brancas (Paris, 1910), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921), a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (Genebra, 1933), o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947), e, por último, a Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Lake Success, 1949).

Esta sucessão histórica pode ser dividida em duas fases: antes e depois da Convenção de 1949, ou seja, no contexto da Liga das Nações e no âmbito da ONU, com expressa anulação e substituição das normas anteriores.

A primeira fase iniciou com a preocupação de proteger as mulheres europeias, principalmente do leste europeu. Não se definiu tráfico, apenas o compromisso de reprimi-lo e preveni-lo com sanções administrativas. A partir de 1910, os instrumentos internacionais passaram a conceituar tráfico e exploração da prostituição como infrações criminais puníveis com pena privativa de liberdade e passíveis de extradição.

A proteção foi se ampliando para abranger todas as mulheres, com especial atenção para crianças e adolescentes, à época chamados de “menores”.

A Convenção de 1910 definia o tráfico e o favorecimento à prostituição como o aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com o seu consentimento, de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição. Tratando-se de mulher casada ou solteira maior, a conduta só deveria ser punida se aquelas condutas tivesse sido praticadas “com fraude ou por meio de violências, ameaças, abuso de autoridade, ou qualquer outro meio de contrangimento”. Era permitido, porém, aos Estados Partes dar a mesma proteção à mulher casada ou solteira maior independentemente da fraude ou constrangimento.

A maioria se completava aos 20 anos. A Convenção de 1921 alterou o art. 1º para incluir “crianças de um e do outro sexo” e aumentou a maioria para 21 anos completos. A regra geral era de que o consentimento de mulheres casadas ou solteiras maiores excluía a infração.

A Convenção de 1933 modificou essa orientação. Consoante o art. 1º: “Quem quer que, para satisfazer às paixões de outrem, tenha aliciado, atraído ou descaminhado, ainda que com seu consentimento, uma mulher ou solteira maior, com fins de libertinagem em outro país, deve ser

punido”.

Os Protocolos de Emenda ao Acordo de 1904 e às Convenções de 1910, 1921 e 1933, aprovados pela ONU em 1947 e 1948, não afetaram as definições, apenas validaram as Convenções na nova ordem internacional pós-guerra. A prostituição, nessa primeira fase, era considerada um atentado à moral e aos bons costumes.

A Convenção de 1949 veio valorizar a dignidade e o valor da pessoa humana, como bens afetados pelo tráfico, o qual põe em perigo o bem-estar do indivíduo, da família e da comunidade. Vítima pode ser qualquer pessoa, independentemente de sexo e idade.

De acordo com o seu artigo 1º, as Partes se comprometem em punir toda pessoa que, para satisfazer às paixões de outrem “aliciar, induzir ou descaminhar, para fins de prostituição, outra pessoa, ainda que com seu consentimento” bem como “explorar a prostituição de outra pessoa, ainda que com seu consentimento” O art. 2º detalha as condutas de manter, dirigir, ou, conscientemente, financiar uma casa de prostituição ou contribuir para esse financiamento; de dar ou tomar de aluguel, total ou parcialmente, um imóvel ou outro local, para fins de prostituição de outrem.

É permitido à legislação interna prever condições mais rigorosas e são lançadas bases para a cooperação jurídica internacional. Sob o ângulo das pessoas que exercem a prostituição, consideradas vítimas, enfatiza-se a obrigação dos Estados em atuar na prevenção, reeducação e readaptação social, bem como em facilitar a repatriação no caso de tráfico internacional. Os Estados devem abolir qualquer regulamentação ou vigilância das pessoas que exercem a prostituição.

A ineficácia da Convenção de 1949 é reconhecida pela Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), ao obrigar os Estados Partes a tomar as medidas apropriadas para suprimir todas as formas de tráfico e de exploração da prostituição de mulheres. Em 1983 o Conselho Econômico e Social da ONU decide cobrar relatórios. Em 1992, a ONU lança o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. A necessidade de um processo de revisão se fortalece na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), cuja Declaração e Programa de Ação de Viena salientam a importância da “eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres”. Daí o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição (1996).

Em 1994, Resolução da Assembléia Geral da ONU definiu o tráfico como o movimento ilícito ou clandestino de pessoas através das fronteiras nacionais e internacionais, principalmente de países em desenvolvimento e de alguns países com economias em transição, com o fim de forçar mulheres e crianças a situações de opressão e exploração sexual ou econômica, em benefício de proxenetas, traficantes e organizações criminosas, assim como outras atividades ilícitas relacionadas com o tráfico de mulheres, por exemplo, o trabalho doméstico forçado, os casamentos falsos, os empregos clandestinos e as adoções fraudulentas.

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, (1995) aprovou uma Plataforma de Ação. Para a violência contra a mulher um dos três objetivos estratégicos fixados, consiste em eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico. Foi acolhido o conceito de prostituição forçada como uma forma de violência, permitindo entender que a prostituição livremente exercida não representa violação aos direitos humanos. Isso altera o paradigma da Convenção de 1949.

Vale lembrar que o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998), define os crimes internacionais de escravidão sexual e de prostituição forçada contra a humanidade e de guerra. O conceito de escravidão sexual tem como elementos específicos: a) exercer um dos atributos do direito de propriedade sobre uma pessoa, tal como comprar, vender, dar em troca ou impor alguma privação ou qualquer outra forma de reduzir alguém a condição análoga à escravidão.

A Convenção Interamericana de 1998 sobre o Tráfico Internacional de Menores, conceituou como tráfico internacional de pessoas com menos de 18 anos a “subtração, transferência ou retenção, ou a tentativa de subtração, transferência ou retenção de um menor, com propósitos ou por meios ilícitos”. Exemplificou como propósitos ilícitos, entre outros, “prostituição, exploração sexual, servidão” e como meios ilícitos “o seqüestro, o consentimento mediante coerção ou fraude, a entrega ou recebimento de pagamentos ou benefícios ilícitos com vistas a obter o consentimento dos pais, das pessoas ou da instituição responsáveis pelo menor”.

A essa altura a Assembléia Geral da ONU criou um comitê intergovernamental para elaborar uma convenção internacional global contra a criminalidade organizada transnacional e examinar a possibilidade de elaborar um instrumento para tratar de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças. O comitê apresentou uma proposta intensamente discutida durante o ano de 1999, que foi aprovada como Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Palermo, 2000).

O Protocolo, no artigo 3º, define como tráfico de pessoas: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração.” A exploração inclui, no mínimo, “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, os trabalhos ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos”. Tratando-se de crianças e adolescentes, isto é, com idade inferior a 18 anos, o consentimento é irrelevante para a configuração do tráfico. Quando se tratar de homens adultos e mulheres adultas o consentimento relevante para excluir a imputação de tráfico, a menos que comprovada ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade bem como a oferta de vantagens para quem tenha autoridade sobre outrem.

Este Protocolo inicia a terceira fase do controle jurídico internacional em matéria de tráfico e de prostituição. Considerando a fase anterior quatro aspectos se destacam. Os dois primeiros dizem respeito às pessoas objeto de proteção. As vítimas que eram, inicialmente, só as mulheres brancas, depois mulheres e crianças, são agora os seres humanos, mantida a preocupação especial com mulheres e crianças. Antes as vítimas ficavam numa situação ambígua, como se fossem criminosas. O Protocolo busca garantir que sejam tratadas como pessoas que sofreram graves abusos, os Estados membros devem criar serviços de assistência e mecanismos de denúncia. O terceiro é concernente à finalidade do tráfico. Nas Convenções até 1949 a preocupação era coibir o tráfico para fins de prostituição. O Protocolo acolhe a preocupação da Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores para combater o tráfico de pessoas com *propósitos ilícitos*, neles compreendidos, entre outros, a prostituição, a exploração sexual (não mais restrita à prostituição) e a servidão. O Protocolo emprega a cláusula *para fins de exploração*, o que engloba qualquer forma de exploração da pessoa humana, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos. A enumeração é apenas ilustrativa.

Atualmente não há limitação quanto aos sujeitos protegidos e na condenação de todas as formas de exploração. Cabe registrar, porém, a mudança que se estabeleceu acerca do valor consentimento e, ainda, o detalhamento conceitual. Inicialmente a prostituição era mencionada como uma categoria única. Hoje o gênero é a exploração sexual, sendo espécies dela turismo sexual, prostituição infantil, pornografia infantil, prostituição forçada, escravidão sexual, casamento forçado.

Houve intenso debate sobre o tema do consentimento. A redação aprovada é ambígua, no esforço de atender a tendências opostas, (descriminalização total da prostituição com reconhecimento do “trabalho sexual” e criminalização dos clientes e dos proxenetas visando erradicar a prostituição). A “situação de vulnerabilidade” pode ser aplicada na maior parte dos casos em que ocorre exploração de qualquer natureza, mas depende da interpretação da polícia, do ministério público e do judiciário, permitindo a incidência de outro Protocolo, relativo à migração ilegal, que não considera o migrante como vítima. Ora, configurada a finalidade de exploração de uma pessoa, há violação à dignidade humana como exposto na Convenção de 1949. O Estado não pode cancelar o consentimento.

Ficou enfraquecida a proteção das mulheres adultas, quando se trata do exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual, e de modo geral das pessoas, na exploração do seu trabalho. Rompe com o paradigma das Convenções sobre escravidão e práticas análogas à escravidão e sobre a exploração da prostituição.

Os Estados que ratificaram a Convenção de 1949, enquanto não a denunciarem, continuam a ela vinculadas. Houve pressão para eliminar do texto do Protocolo todas as referências às precedentes Convenções sobre Direitos Humanos e para revogar a Convenção de 1949. Mas, prevaleceu no texto final a cláusula de salvaguarda (art. 14), segundo a qual nenhuma disposição do Protocolo “prejudicará os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, especificamente, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados e ao princípio do *non refoulement*”¹.

1 Permissão de permanecer no território do Estado de destino a título temporário ou permanente.