



O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO HUMANO NO MERCOSUL

EL ENFRENTAMIENTO A LA TRATA DE PERSONAS EN EL MERCOSUR

FIGHTING HUMAN TRAFFICKING IN MERCOSUR

*Brenda de Paula Mendes Dominguez*¹ 

Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Resumo: Esse artigo objetiva analisar na primeira parte como o tráfico de pessoas é tratado no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Foi realizado um levantamento bibliográfico e documental sobre o tema no Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), no recorte temporal de 1991-2020 a fim de abranger a evolução da agenda anti-tráfico no bloco. A segunda seção do artigo apresentará o conceito do tráfico humano, e a terceira seção analisará como o tema foi tratado no bloco a partir de uma cooperação essencialmente técnica, que pouco aborda os resultados de seus mecanismos. Por fim, será considerado que, apesar de o Mercosul ter se engajado na criação de protocolos e guias de cooperação técnica para beneficiar a implementação de políticas anti-tráfico eficazes nos países-membros, a ausência de harmonização nas políticas anti-tráfico nacionais, e na própria concepção dos países sobre o tráfico de pessoas, inviabiliza uma política única de enfrentamento ao tráfico humano no bloco.

Palavras-chave: Mercosul; Tráfico de pessoas; Cooperação regional; Direitos humanos.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar en la primera parte cómo se trata la trata de personas en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Se realizó un levantamiento bibliográfico y documental en el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH), en el lapso de 1991 a 2020 para incluir la evolución de la agenda anti-trata en el bloque. La segunda sección del artículo presentará el concepto de trata de personas, y la tercera sección analizará cómo se trató el tema en el bloque a partir de

¹ Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Paulista (UNIP) de Campinas. E-mail: dominguezmpbrenda@gmail.com

una cooperación esencialmente técnica, que poco aborda los resultados de sus mecanismos. Finalmente, se considerará que, si bien el Mercosur se ha comprometido en la creación de protocolos y guías de cooperación técnica para favorecer la implementación de políticas efectivas contra la trata en los países miembros, la falta de armonización en las políticas nacionales contra la trata y en la propia concepción en cada país sobre la trata de personas, hace inviable una política única para combatir la trata de personas en el bloque.

Palabras clave: Mercosur; Trata de personas; Cooperación regional; Derechos humanos.

Abstract: This article aims to analyze how human trafficking is treated in the Southern Common Market (Mercosur). A bibliographic and a documentary survey on the subject was carried out at the Institute of Public Policies and Human Rights (IPPDH, its Spanish and Portuguese acronym), in the frame time of 1991-2020 in order to cover the evolution of the anti-trafficking agenda in the block. The second section of the article will present the concept of human trafficking, and the third section will analyze how the topic was treated in the bloc based on essentially technical cooperation, which barely addresses the results of its mechanisms. Finally, it will be considered that, although Mercosur has engaged in the creation of protocols and technical cooperation guides to benefit the implementation of effective anti-trafficking policies in member countries, the lack of harmonization in national anti-trafficking policies, and in the countries' own conception of human trafficking, it makes a single policy to combat human trafficking in the bloc unfeasible.

Keywords: Mercosur; Human trafficking; Regional cooperation; Human rights.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2022.200648](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2022.200648)

*Recebido em: 02/08/2022
Aprovado em: 26/12/2022
Publicado em: 31/12/2022*

1 Introdução

O processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) entre os países da América do Sul foi iniciado na década de 1990, e moldado a partir da lógica neoliberal de integração como ampliação da capacidade de inserção internacional (BARRETO, 2020). Essa lógica guiou a movimentação dos países do cone sul em prol da integração, a fim de

maximizar seu poder de barganha, e sua capacidade de inclusão em processos de negociação e tomada de decisão nas organizações internacionais. Simultaneamente, o ativismo político anti-tráfico de grupos da sociedade civil galgava espaço na agenda internacional, para situar o enfrentamento ao tráfico de pessoas como prioridade (VENSON; PEDRO, 2013).

Do entrelaçamento entre esse ativismo e, principalmente, da necessidade dos Estados de proteger as fronteiras nacionais da migração ilegal e do crime organizado (VENSON; PEDRO 2013), foi criado no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional no ano de 2000 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, conhecido como Protocolo de Palermo.

Na tentativa de maximizar sua capacidade de inserção internacional, os quatro países-membros do Mercosul, naquela época Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, ratificaram o Protocolo de Palermo, e amplificaram suas ações para enfrentar o tráfico de pessoas doméstica e regionalmente. No entanto, ainda que o bloco tenha desenvolvido mecanismos de proteção à grupos vulneráveis como migrantes, crianças e adolescentes, informações do Relatório de Instrumentos sobre o Tráfico de Pessoas do Mercosul, divulgado pelo Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) em 2016, indicam que pouco se sabe sobre a efetividade e resultados dessas ações (IPPDH, 2016).

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar como o enfrentamento ao tráfico de pessoas é tratado no Mercosul. Para isso, o desenvolvimento do artigo se dividirá em duas partes: a primeira seção apresentará o conceito de tráfico de pessoas, e situará a multidimensionalidade do fenômeno como fator crucial para inspirar o fortalecimento de uma agenda sólida e coletiva de combate no âmbito do Mercosul; e a segunda seção analisará como a agenda de anti-tráfico tem sido abordada no Mercosul, como a agenda anti-tráfico tem sido

implementada pelos países membros, salientando, sobretudo, a ausência de uma ação coletiva.

A abordagem utilizada na pesquisa é qualitativa de natureza exploratória, cujos principais procedimentos foram a revisão de literatura e levantamento documental. No levantamento bibliográfico foi observada uma carência de pesquisas sobre tráfico de pessoas no Mercosul. Especificamente no Brasil, o *boom* de pesquisas sobre o tema ocorreu após a ratificação do Protocolo de Palermo em 2004 por meio do Decreto Nº 5.017². Contudo, após a alteração do Código Penal por meio da Lei Nº 13.344, notou-se a escassez de pesquisas que abarquem esse novo cenário. Ao ampliar a busca para documentos em espanhol, essa mesma carência se repetiu, ainda que houvesse uma quantidade substancial maior de pesquisas sobre migração no bloco. Observou-se, também, que o Brasil e Argentina são os países do bloco com mais iniciativas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, seja na formulação de políticas públicas domésticas ou na proatividade de expandir a agenda anti-tráfico para o bloco.

No levantamento documental, nota-se uma amplitude considerável de mecanismos de cooperação, como o “Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas”, e o “Guia MERCOSUL de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual” que serão apresentados na segunda seção. Ambos os documentos são também referenciados no relatório do IPPDH “*Relevamiento de Instrumentos MERCOSUR en Materia de Trata de Personas*”, que será utilizado como uma das principais bases do artigo por relatar amplamente os principais mecanismos anti-tráfico do Mercosul no âmbito dos Direitos Humanos.

² BRASIL. Decreto n. 5.017 de 12 de março de 2004. Promulga o protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças. Portal do Planalto, Brasília, DF, 12 mar. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm>. Acesso em 3 jan. 2022.

2 O tráfico de pessoas na política internacional

O tráfico de pessoas é um crime de alta complexidade que envolve fatores econômicos, sociais, culturais, psicológicos, e seu enfrentamento demanda ações coordenadas entre poder público, setor privado, sociedade civil e Organizações Internacionais (OIs) (ALVES; GAMA, 2020). Assim, o Protocolo de Palermo estabeleceu que o tráfico de pessoas é “um processo que inclui três elementos constitutivos, uma ação de mobilidade humana que ocorre em condições dúbias cuja finalidade é a exploração (da pessoa, seu corpo ou partes dele, ou o uso de sua força de trabalho)”³ (DA SILVA, 2019, p. 50, tradução nossa), e o definiu como:

[...] 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. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos⁴ (PROTOCOLO DE PALERMO, 2000, p.2, tradução nossa).

Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimam que a escravidão moderna gera, anualmente, um lucro de 150 bilhões (ILO, 2014). No relatório divulgado pela organização não é possível identificar a porcentagem desse lucro gerado pelo tráfico de pessoas, no entanto, nota-se a institucionalização, no âmbito do sistema ONU, da sinergia entre o trabalho forçado e o tráfico de pessoas. Segundo a OIT, todas as finalidades de exploração do tráfico de pessoas, com exceção do tráfico de órgãos e do tráfico para casamento forçado (a menos que a relação de

³ No original: “[...] como un proceso que incluye tres elementos constitutivos, una acción de movilidad humana que ocurre mediante condiciones dudosas cuya finalidad es la explotación (de la persona, de su cuerpo o partes del mismo, o del uso de su fuerza de trabajo)”.

⁴ No original: “[...] the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

exploração seja estabelecida posteriormente), estão cobertas pela definição de trabalho forçado da Convenção de No. 29⁵. Para Da Silva (2019), essa sinergia está baseada em um *continuum*, pois, apesar de ambos os conceitos serem distintos juridicamente, a finalidade de exploração é a ponte entre o trabalho forçado e o tráfico de pessoas, e a mobilidade é sua principal distinção.

Alves e Gama (2020) argumentam que para apontar quais as principais causas do tráfico de pessoas é necessário olhar para a ótica estrutural na qual os indivíduos traficados estão inseridos. Os serviços extraídos da exploração dos indivíduos traficados são ofertados em setores onde o Estado oferece pouca ou nenhuma proteção aos direitos laborais, ou quando grupos explorados não têm condições de se organizar coletivamente para se proteger da exploração. Esses setores são, geralmente, criados a partir da combinação entre a ação de grupos de interesse e da inação (muitas vezes voluntária) do Estado (ABREU; ORDACGY, 2016). Trata-se, portanto, de um crime que envolve a mercantilização e coisificação dos seres humanos a fim de extrair lucro da exploração de terceiros (ABREU; ORDACGY, 2016), considerando, principalmente, a lógica mercadológica do tráfico. A relação entre as lacunas de proteção aos direitos laborais e humanos dos indivíduos, e a lei de oferta e demanda, evidencia o contexto favorável à exploração, na qual, a exploração laboral significa a minimização dos custos de produção e, conseqüentemente, a maximização dos lucros (REIS; NETO, 2013).

Schilling e De Oliveira (2014) apontam que a existência de uma globalização⁶ econômica constitui um desafio a mais na conjuntura do tráfico, pois, depara-se com um Estado-nação cujas estruturas estão enfraquecidas, e que também é refém do capital transnacional. Esse

⁵ Convenção sobre o Trabalho Forçado de 1930 (C-029), adotada em 01 de maio de 1932 pela OIT.

⁶ Este artigo toma por globalização a visão de Rodhan (2006) que a define como: "A globalização envolve integração econômica; a transferência de políticas além-fronteiras; a transmissão do conhecimento; estabilidade cultural; a reprodução de relações e discursos de poder; é um processo global, um conceito, uma revolução [...] A globalização engloba todas essas coisas. É um conceito que foi definido de várias formas ao longo dos anos, com algumas conotações referentes ao progresso, desenvolvimento e estabilidade, integração e cooperação, e outros referentes à regressão, colonialismo e desestabilização" (AL-RODHAN; STOUDEMANN, 2006, p. 3, tradução nossa).

cenário gera uma mobilização transnacional de indivíduos que vivem em condições desfavoráveis em busca de melhores condições materiais de trabalho, tornando o tráfico de pessoas um produto da desigualdade de recursos, não somente econômicos, mas de oportunidades (ABREU; ORDACGY, 2016; SCHILLING; DE OLIVEIRA, 2014).

Nesse contexto, torna-se ainda mais difícil definir o que constitui a vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, pois existe uma gama de elementos que constituem vulnerabilidade. Alguns são intrínsecos à natureza do indivíduo, outros se relacionam com o momento que eles vivem, variando também de acordo com as características culturais da região, e a posição que ocupam na estrutura social. Assim, “a vulnerabilidade consiste na relação entre fatores internos/individuais e externos/sociais, que se estabelece mediante a exposição do sujeito a riscos de diferentes naturezas, que podem ser econômicos, culturais ou sociais, e que impliquem em diferentes desafios para seu enfrentamento” (ALVES; GAMA, p. 57, 2020). Essa miscelânea de fatores domésticos e internacionais, somados à dificuldade de implementação de políticas unificadas sobre tópicos sensíveis como a migração e direitos laborais à nível regional, refletem diretamente a dificuldade de adoção de medidas anti-tráfico mais abrangentes e eficazes no Mercosul.

3 O tráfico de pessoas na agenda do MERCOSUL

O Mercosul se origina pela rejeição dos países da América Latina ao plano de desenvolvimento *Iniciativa para as Américas*⁷, proposto pelos Estados Unidos em meados da década de 1980. O resultado das políticas neoliberais adotadas nesse período, levou os países em desenvolvimento a se voltarem para arranjos regionais que aumentassem seu poder de

⁷ O plano de desenvolvimento *Iniciativa para as Américas* se orientava a complementar os programas que o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial vinham desenvolvendo na América Latina desde a década de 1980 (BARRETO, 2020), ancorados na lógica neoliberal de redução de custos e de abertura de mercados, estratégias consideradas pelos países da região como majoritariamente benéfica para os EUA. Para mais informações ver: A integração das Américas: por quê? Para quem? Quando? Como? de Albuquerque (1990), disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1519/1/td_0198.pdf.

barganha internacionalmente, e foi dessa nova conjuntura que surgiu o Mercosul (DIAS, 2018). A falta de atratividade e benefícios congruentes no plano estadunidense fomentou a necessidade de um processo de integração regional, que na época, foi encabeçado por Brasil e Argentina para posteriormente contar com a adesão do Paraguai e Uruguai. Os principais objetivos da integração eram evitar o alinhamento automático com os Estados Unidos e aumentar a capacidade de inserção internacional, buscando o mesmo rol de benefícios da integração regional europeia (BARRETO, 2020).

Assim, em 1991 foi formalizado o Tratado de Assunção, marco normativo do Mercosul, englobando Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (BARRETO, 2020). O tratado estabeleceu as bases para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), prevendo uma estrutura provisória que seria revista com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul de 1994, conhecido como Protocolo de Ouro Preto que estabeleceu a estrutura institucional do bloco (MERCOSUL, s.d.). O Protocolo de Ouro Preto tratava de questões como a negociação por meio de corpo diplomático, todavia, não previa mecanismos para questões estruturais internas, tampouco órgãos para resolução de controvérsias. Seu objetivo era principalmente econômico, fundamentar a união aduaneira entre os países membros e criar uma Tarifa Externa Comum (TEC) (BARRETO, 2020).

O movimento de integração mercosulino resulta, em grande parte, do aprofundamento da globalização que age por meio de incentivos de natureza econômica, política, tecnológica e cultural. Um dos reflexos desse aprofundamento pode ser notado pela ruptura com o paradigma tradicional das migrações internacionais de predominância do fluxo Sul-Norte, em detrimento do fluxo Sul-Sul, devido à maior facilidade de mobilidade e do novo contexto de oportunidades. Essa mudança representou um desafio para o Mercosul, pois fez ascender a necessidade de uma integração não limitada à economia, a fim de lidar com questões relacionadas à migração social, ao aumento dos migrantes

indocumentados, à garantia dos direitos humanos e a todas as questões geradas pela migração intrabloco (MONFREDO, 2011).

Essa demanda por uma integração que fosse além dos moldes econômicos, e abrangesse as peculiaridades dos fenômenos migratórios na região fez com que o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 se tornasse uma época de redefinição política na região, pensada a partir do contexto desfavorável de crises econômicas no cenário internacional. Assim, quando governos de esquerda ascendem ao governo em alguns países da região - durante o que ficou conhecido como Onda Rosa -, pautas sociais foram incluídas no Mercosul, englobando desde questões como a pobreza e desigualdade até as políticas migratórias, estabelecendo um regionalismo de políticas progressistas (BARRETO, 2020).

Culpi (2015) utiliza a abordagem teórica construtivista de Wendt para entender como se deu o processo de “mercosulização”⁸ da políticas migracionais, argumentando que a Onda Rosa afetou o bloco em prol da criação de uma identidade coletiva que, por sua vez, influenciou os países a se engajarem em questões migratórias. Assim, as agendas para integração e desenvolvimento que vigoraram nesse período deram espaço para articulação de projetos sociais, políticos e econômicos que se aglutinaram para criar o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), consolidando seu desenvolvimento para além da integração econômica (CULPI, 2015).

Foi nesse contexto que o Mercosul aprovou em 2001, sob a Ata Nº1 da Reunião dos Ministros do Interior, a Declaração de Assunção sobre o Tráfico de Pessoas e o Tráfico Ilícito de Migrantes, o principal marco normativo sobre tráfico humano no Mercosul. A Declaração de Assunção orienta os

⁸ O construtivismo considera que as identidades são socialmente construídas por meio das interpretações coletivas do mundo e pelos significados atribuídos a elas. Para Wendt (1999, apud. Culpi, 2015, p. 427) as estruturas políticas são construídas a partir da identidade coletiva compartilhada por aqueles que a compõem. Nesse sentido a “mercosulização das políticas públicas” de Facundo Solanas (2009) - que a autora adota em seu artigo - alude às políticas acordadas coletivamente pelos Estados nas bases institucionais do Mercosul sob forma de acordos, recomendações e normas que acabam se incorporando às normativas nacionais (internas) dos Estados-partes, ou geram discussões sobre determinada temática (CULPI, 2015).

países a condenar o delito, adotar medidas de prevenção e erradicação, tipificar penalmente o delito nos Estados-partes, desenvolver programas de fortalecimento institucional, adotar ações para assistir e proteger as vítimas, confiscar meios e utilidades que resultaram do delito, realizar campanhas de difusão em mídias de massa para conscientizar a sociedade, capacitar funcionários e agentes públicos para lidar com o problema e fomentar cooperação regional para erradicar o delito de tráfico (CARLI, 2019).

No entanto, o sucesso dos mecanismos de integração regional dependem da flexibilidade de alterar suas políticas nacionais, a fim de harmonizar os interesses e objetivos dos Estados-membros. E, no caso do Mercosul, ainda que os países do bloco partilhem similaridades no que diz respeito aos direitos humanos e ao poder do Estado de regular atividades econômicas privadas, harmonizar políticas e legislações nacionais em prol de direitos trabalhistas e migratórios têm se provado um desafio. A heterogeneidade socioeconômica e a baixa institucionalização laboral são um problema para a agenda de livre circulação do Mercosul, e nesse cenário adverso (GUERRA, DE OLIVEIRA; ANDRADE E SILVA, 2009), a livre circulação de pessoas no bloco acaba sendo afetada pelo tráfico de pessoas que estão em busca de empregos e acabam por terem seus direitos laborais violados (DIAS, 2018).

Condições desfavoráveis nos países de origem são um incentivo à migração de indivíduos que buscam superar essas desvantagens sociais, tornando-os vulneráveis ao tráfico, à servidão por dívida e ao trabalho forçado, sem remuneração ou em condições humanas degradantes. A existência do tráfico de pessoas na região é a antítese da livre circulação de pessoas defendida pelo Mercosul (DIAS, 2018). Nota-se, portanto, que o insucesso em combater a vulnerabilidade doméstica dos indivíduos ao tráfico de pessoas, torna-se um empecilho para a efetivação dos mecanismos de defesa aos direitos dos migrantes no bloco.

Na temática migratória, o Mercosul avançou lentamente nos primeiros dez anos, almejando garantir a circulação na região para turismo

e controle de fronteiras. Não havia interesse em harmonizar os direitos dos migrantes, tampouco combater a ilegalidade. O principal foco era refletir sobre a identidade do bloco (CULPI, 2015), e assim, problemas envolvendo o tráfico de pessoas, acabaram sendo relegados ao segundo plano, ou transversalizados em outras temáticas relacionadas aos direitos humanos.

Um exemplo disso é a Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Mercosul (PAIR), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).⁹ O PAIR foi implementado em algumas cidades do Brasil, país que, por sua vez, propunha pela iniciativa *Niñ@Sur*, implementá-lo em 15 cidades gêmeas das fronteiras de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A proposta foi financiada pelo Banco Interamericano com 950 mil dólares com prazo de execução de 24 meses, começando em 2008 e sendo prorrogado até 2013 (CULPI, 2015).

Foi uma estratégia para integrar diversas áreas de conhecimento em prol de criar e compartilhar metodologias eficazes que compreendam a complexidade do fenômeno de tráfico humano no Mercosul, sobretudo, em regiões de fronteira. A partir de planejamentos individuais que atendessem as especificidades das cidades nas quais o PAIR seria implementado, era esperado o estabelecimento de um mecanismo permanente de cooperação e consulta para controle das fronteiras, que gerasse intercâmbio de informações, desenvolvesse novas metodologias de enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes, consolidasse um projeto unificado de atendimento às vítimas na área de prevenção e acompanhamento, e que criasse a possibilidade de replicação em outros locais (SDH/PR, s.d.). Contudo, por ter sido implementado por meio de convênios de prazo determinado à nível estadual, com municípios e organizações da sociedade civil, no Brasil o programa foi descontinuado

⁹ O PAIR como metodologia de articulação política municipal entre os estados brasileiros no enfrentamento ao tráfico de pessoas começou a ser utilizado pelo Brasil em 2002, e como estratégia de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Mercosul a partir de 2008. No entanto, apesar de o Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos (2019) apontar seu descontinuação como política regional, não há informações sobre a data de término.

por ausência de renovação em seus métodos e instrumentos¹⁰ (MINISTÉRIO DA FAMÍLIA, DA MULHER E DOS DIREITOS HUMANOS DO BRASIL, 2019).

Apesar de o PAIR ter sido o programa de combate ao tráfico humano mais notório do Mercosul, os países do bloco também agiram individualmente em prol de aprovar projetos legislativos que estivessem de acordo com as diretrizes do Protocolo de Palermo. Ao longo do período de 2002 e 2014, a Argentina foi o país que mais apresentou propostas para regular a migração no bloco. O interesse em harmonizar políticas sempre foi claro, e era visível o fortalecimento do viés de direitos humanos como guia dessas políticas. Todavia, o avanço na harmonização legislativa dos Estados-membros é incipiente, e nota-se pouca vontade política em coordenar as políticas migratórias (DE SOUZA, 2016).

Na Argentina, o marco legal da Lei Nº 26.364, *Ley de Prevención y Sanción de La Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas* de 29 de abril de 2008, ampliou o conceito do tráfico de pessoas em sua legislação doméstica, incluindo duas modalidades de tráfico nacional e internacional, e descrevendo outras formas de exploração. Contudo, ainda que a legislação seja avançada, o país sofre com a restrição de locais de atendimento às vítimas, e com limitado acesso à justiça. A luta contra o tráfico de pessoas nas instituições é complexa, e há escassez de dados para compreender a amplitude do problema no país (DE SOUZA, 2016).

O Brasil, por sua vez, tem como principais debilidades a crescente vulnerabilidade de transexuais traficados em território nacional para exploração sexual. Além do turismo sexual, o país sofre com o trabalho escravo de homens em áreas rurais para exploração em madeiras, na mineração, na agricultura, no turismo, na construção civil e nos megaeventos. Indivíduos pretos e pardos oriundos do Nordeste brasileiro, vindos de locais com desvantagens socioeconômicas são o grupo mais afetado pelo trabalho escravo (CEDAW, 2014).

Ainda assim, o Brasil é o país que mais se engaja na criação de políticas anti-tráfico entre as quais se destacam: a Pesquisa Nacional sobre

¹⁰ Não foram encontrados dados sobre a vigência do programa nos demais países da região.

o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF) 2002, que mapeou as rotas de tráfico de pessoas no país, e demonstrou os principais problemas nas políticas anti-tráfico vigentes; o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP), órgão responsável por articular a comunicação entre os atores que se engajam na luta anti-tráfico e; o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), que, atualmente se encontra em sua 3ª fase, cujo principal objetivo é “prevenir e reprimir o crime, responsabilizar os autores e garantir atenção e suporte às vítimas” (BIJOS, 2009, p. 59)

Todavia, ainda que o Brasil tenha o aparato de combate ao tráfico humano mais avançado da região, o Relatório Alternativo de 2013/2014 da CEDAW (2014) identificou diversos problemas relacionados a: inconsistência de dados e monitoramento por parte dos órgãos públicos; a priorização da erradicação do trabalho escravo; os canais de denúncia oficiais que ainda não refletem a realidade do tráfico; a maioria dos discursos e ações públicas serem voltadas para o tráfico para fins sexuais; a carência de pesquisas que considerem a presença de mulheres e meninas nas obras de infraestrutura a fim de suprir o mercado sexual nessas regiões; as campanhas de prevenção são pontuais e não contemplam as especificidades do tráfico de pessoas, demonstrando, muitas vezes, um caráter sexista e estereotipado e; por fim, a míngua de projetos como o PAIR, que dependem da adesão dos gestores locais.

O Paraguai, em contrapartida, tardou a aperfeiçoar sua legislação em consonância com o Protocolo de Palermo, e apresenta uma legislação deficiente que pouco avança em direção à prevenção, persecução criminal e assistência à vítima. No mais, a escassez de dados e ausência de clareza na tipificação do delito tornam ainda mais difícil entender como o combate ao tráfico humano ocorre no país, sobretudo, se os mecanismos existentes são eficazes (DE SOUZA, 2016).

Já o Uruguai apresenta problemas com tráfico interno de pessoas, mulheres e adolescentes que são trazidas do interior e exploradas em Montevideu, além de diversos casos de exploração sexual infantil. O

trabalho forçado é invisibilizado quando comparado ao tráfico para exploração sexual, pois a exploração laboral não é reconhecida como problema. Suas especificidades tornam o país um caso ambíguo, pois, apesar de ter ratificado o Protocolo de Palermo, não segue os padrões internacionais para as leis de tráfico (DE SOUZA, 2016). Assim, o país não tem políticas anti-tráfico consolidadas, e aborda o crime de forma incipiente (SOARES, DE SOUZA, 2011).

No bloco, destaca-se o Programa de Cooperação Mercosul com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), cujo principal objetivo era apoiar as “instituições do MERCOSUL para elaborar e executar políticas públicas e ações em setores estratégicos do processo de integração regional com participação da sociedade civil” (MARTÍNEZ, 2010, p.6). A parceria entre o bloco e a agência levou a criação do Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas em 2012, visando o estabelecimento de canais de comunicação, o enfoque de gênero, a fim de garantir a proteção e prestação de assistência às mulheres em situação de tráfico que forem detectadas no bloco independente de sua nacionalidade¹¹.

Para garantir a eficiência na prestação de assistência e proteção às mulheres em situação de tráfico no bloco, foi elaborado o Guia MERCOSUL de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico para Fins de Exploração Sexual. Seus principais objetivos eram harmonizar a compreensão teórico-metodológica da categoria de mulheres em situações de tráfico para fins de exploração sexual, fortalecer a ação regional na prestação de assistência à essas mulheres, unificar os critérios que as tornam elegíveis à essa assistência, promover a cooperação entre os países nessa temática, e facilitar a articulação dos atores que integram Rede Mercosul de atenção às mulheres traficadas para exploração sexual¹².

¹¹ MERCOSUL/CMC/DEC.Nº32/12. Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas. Conselho do Mercado Comum. XLIV CMC - Brasília, 06/XII/12. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/BR_Guia_MERCOSUL_Trafico_Mulheres_PORT_Completo_para_IMPRESSAO.pdf>. p. 87-93.

¹² MERCOSUR/ CMC/REC No.09/12. Guia Mercosul de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual. Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/BR_Guia_MERCOSUL_Trafico_Mulheres_PORT_Completo_para_IMPRESSAO.pdf>.

A nível institucional, o IPPDH concentra as informações do bloco sobre o combate ao tráfico de pessoas, abrangendo desde produções originais nacionais sobre os países da região, até documentos oficiais sobre os mecanismos de cooperação desenvolvidos no bloco. Encontram-se pesquisas sobre metodologias comparadas dos sistemas de justiça dos países-membros ao processar os casos de tráfico humano, relatórios sobre políticas de segurança pública para identificação de casos de tráfico, relatórios sobre convenções e seminários internacionais que contribuíram para a construção das políticas comuns de combate ao tráfico humano no bloco, guias para agentes públicos de saúde, fiscais e sociais, abordagens de gênero para o tráfico de pessoas, guias de atenção a mulheres em situação de exploração sexual, e informes de atividades de combate ao tráfico humano na região (ainda que não sejam frequentes) (IPPDH, 2016).

Em 2016, o IPPDH lançou o Relatório de Instrumentos sobre o Tráfico de Pessoas no Mercosul como parte de um projeto que evidencia a produção regional de ferramentas de combate ao tráfico humano, abordando planos de ações, mecanismos, campanhas e instrumentos técnicos e declarações. O objetivo era gerar um caráter de institucionalidade regional, a fim de proporcionar aos Estados-membros capacidades de combater o crime de forma articulada e prestar assistência humanitária às vítimas (IPPDH, 2016).

O Relatório trouxe também uma lista de instrumentos relevantes na temática a partir do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais de 1996, incluindo desde o marco normativo precursor do bloco a Declaração de Assunção para o Tráfico de Pessoas em 2001, até o Guia Regional do Mercosul para a identificação e atenção de necessidades especiais e de proteção dos Direitos de meninos, meninas e adolescentes migrantes de 2015 (IPPDH, 2016). Contudo, não há nenhuma menção à eficácia desses mecanismos, tampouco se indicam quais foram os resultados obtidos no Mercosul, e nos Estados-membros.

Entretanto, os gargalos de enfrentamento ao tráfico de pessoas não estão somente no aspecto técnico das políticas anti-tráfico, mas também

da carência de políticas harmonizadas que combatam as desvantagens sociais e de oportunidade que levam os indivíduos a estar em uma posição de vulnerabilidade ao tráfico. Não se trata apenas da criminalização e prestação de assistência, mas de inserir indivíduos em desvantagem e grupos marginalizados na sociedade, a fim de garantir que seus direitos humanos sejam plenamente respeitados (SOARES; DE SOUZA, 2011).

5 Considerações finais

O principal objetivo deste artigo, apresentada na primeira parte do artigo, foi analisar como o tráfico humano é tratado no Mercosul, focando principalmente na cooperação entre os países do bloco. Para isso, na segunda seção, se definiu o tráfico humano como um fenômeno multidimensional que não se limita à esfera criminal, mas que engloba desvantagens estruturais, socioeconômicas e de oportunidades que levam os indivíduos a estarem em posição de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas.

A terceira seção se dedicou a analisar como o tráfico de pessoas era tratado no Mercosul. Dada a carência de trabalhos específicos sobre o tema, foram utilizados recortes de pesquisas que se interseccionam com o tráfico de pessoas, sobretudo, no âmbito laboral e de políticas migratórias para demonstrar como o fenômeno é enfrentado na região. Foi demonstrado como o tráfico de pessoas foi tratado essencialmente a partir da cooperação técnica, sobretudo, na elaboração de protocolos de atendimento às vítimas e de capacitação de agentes públicos.

Assim, a descoordenação entre o desenvolvimento de políticas anti-tráfico domésticas nos países do bloco são um indicativo do porquê o desenvolvimento de políticas regionais não encontra espaço para harmonização. As diferentes adoções do texto do Protocolo de Palermo, a carência de políticas públicas eficazes de combate ao tráfico no Uruguai e no Paraguai, e a ausência de uma coordenação metodológica para

refinamento dos dados (quando existem), torna ainda mais complexa a criação de políticas anti-tráfico regional eficazes.

Pois, conforme já apontado, o IPPDH não tem sido eficaz para coletar os dados produzidos individualmente por cada país a fim de compor seu acervo. Nesse cenário, a instituição poderia ter um papel mais preponderante caso os países se dispusessem a contribuir, exercendo um papel de equalizador, e facilitando a produção acadêmica nos países do bloco. Ainda que os países não se movimentem para além da mínima contribuição do desenvolvimento do IPPDH na temática de tráfico humano, há espaço para crescimento, sobretudo, por meio da cooperação com atores não-estatais a fim de suprir a lacuna deixada pelos Estados.

Por fim, fica claro que existe uma lacuna a ser preenchida no que diz respeito ao tratamento do tráfico humano no Mercosul, não somente nas instituições do bloco, mas também na academia. É necessária uma abordagem que considere não somente o fator segurança e a persecução criminal, mas também questões socioeconômicas, de fluxos migratórios, as assimetrias entre os países, os direitos laborais dos migrantes, e a garantia da participação dos indivíduos em suas sociedades.

6 Referências

ABREU, Célia Barbosa; ORDACGY, Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt. O enfrentamento ao tráfico de pessoas: avanços e dificuldades no Brasil. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 21, n. 1, p. 94-122, 11 mai. 2016. DOI: <https://doi.org/10.5020/10.5020/2317-2150.2016.v21n1p94>

AL-RODHAN, Nayef RF; STOUDEMANN, Gérard. Definitions of globalization: A comprehensive overview and a proposed definition. **Program on the geopolitical implications of globalization and transnational security**, v. 6, n. 1-21, p. 1-21, 19 jun. 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/2969717/Definitions_of_Globalization_A_Comprehensive_Overview_and_a_Proposed_Definition_The_International_Relations_and_Security_Network_ETH_Zurich_June_19_2006. Acesso em: 05 jan. de 2022

ALVES, Heloísa Greco; GAMA, Ana Patrícia de C. S. C. Tráfico de pessoas: conceito e modalidades de exploração. *In*: Centro Internacional para o

Desenvolvimento de Políticas Migratórias. **Guia de enfrentamento ao tráfico de pessoas: aplicação do direito**. Brasília: International Centre for Migration Policy Department, p. 44-71, jun. 2020. Disponível em: <https://www.icmpd.org/file/download/54098/file/GUIA0ENFRENTAMENTO0AO0TR5C3581FICO0DE0PESSOAS05E25805930Aplica5C35A75C35A3o0do0direito_PT.pdf>. Acesso em 10 de jan. 2022

BARRETO, Eduardo Henrique. **Avaliação do processo de integração no MERCOSUL**: contexto, projeto e desafios da Patente MERCOSUL. Orientadora: Dra. Cristina Pessanha Mary. 2020. 50 f. TCC (Graduação) – Curso de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/21467>>. Acesso em: 03 jan. 2022

BIJOS, Cecília. A insuficiência das ações brasileiras no enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas. **Revista do Mestrado em Direito (RMVD)**, v.3, n. 2, p. 54-100. 2009. DOI: <https://doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v3n2p54-100> . Acesso em: 01 nov. 2022

CARLI, Alejandra Ines. **Dinámicas de cooperación internacional respecto a la trata y el tráfico de personas**: proyectos del Mercosur con el BID y la AECID durante el periodo 2008-2013. Assessoras de TCC: Dra. Paola Baroni; Dra. Claudia Guevara. 2019. 89f. TCC (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Universidad del Siglo, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/16723>>. Acesso em: 09 jan. 2022

CEDAW. **Relatório do movimento de mulheres ao Processo de Seguimento do Sétimo Relatório Periódico Brasileira**. Monitoramento da Cedaw – Ação Permanente do Movimento de Mulheres/Brasil 2013/2014, CEDAW/C/BRA/7 - 51ª sessão, 2013. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Pdf/Comesp/Convencoes/CedawRelatorioAlternativo.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2022

CULPI, Ludmila. A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura Global**, v. 4, n. 3, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v4i3.45387>

DA SILVA, Waldimeiry Corrêa. La interseccionalidad en la trata de seres humanos: un encuentro necesario para el enfoque de derechos humanos. *In*: RAMOS, Nuria Cordero; ZUÑIGA, Pilar Cruz (Ed.). **Trata de personas, género y migraciones en Costa Rica, Marruecos y Andalucía: por una defensa multi-garantista y multi-espacial de derechos humanos**. Madrid: Dykinson, 2019, p. 37-66

DE SOUZA, Mércia Cardoso. **Tráfico de pessoas para trabalho forçado no âmbito do Mercosul**: Direito e Política para os Direitos Humanos. Orientador: Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. 2016. 566 f. Tese

(Doutorado) – Curso de Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2016. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/uol/conteudosite/F86027120170223095317786510/Tese.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2022

DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. Cidadania regional e as políticas migratórias no Mercosul. *In*: NETO, Daniel Lena Marchiori. MOREIRA, Felipe Kern. FERREIRA, Luciano Vaz (Orgs.). **Estudos em Relações Internacionais**. Rio Grande: Ed. da Furg, Série Relações Internacionais. v.2, 2018, p. 43-60. Disponível em: <<https://ri.furg.br/images/Estudos-em-RI---Volume-II.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2022

GUERRA, Sidney Cesar; DE OLIVEIRA, Camila Lourenço; ANDRADE E SILVA, Patrícia Regina Barbosa Teixeira de. Os desafios à integração regional no âmbito do Mercosul. **Revista de Direito da UNIGRANRIO**, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/view/884/573>>. Acesso em: 13 jan. 2022

ILO. **Profits and poverty: The economics of forced labour**. 2014. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243027.pdf>. Data de acesso: 03 jan. 2022

IPPDH. **Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas**. 2016. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf>. Acesso em 3 jan. 2022

MARTÍNEZ, Virgínia. Programa de Cooperação MERCOSUL-AECID. *In*: **Seminário Internacional: MERCOSUL e a integração regional: mecanismos de financiamento para governos locais e regionais**, 2010, Porto Alegre. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/seminariosold/seminario-internacional_mercosul-e-integracao-regional_-mecanismos-de-financiamento-para-governos-locais-e-regionais/apresentacoes/anexo-viii-virginia-martinez-aecid>. Acesso em 7 jan. 2022

MERCOSUL. Textos fundacionais. (s.d.). Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>>. Acesso em 3 jan. 2022

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS DO BRASIL. **I Relatório do Estado brasileiro sobre o Protocolo Facultativo Referente à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil**. Assessoria Especial de Assuntos Internacionais. Brasília-DF: 2019. Disponível em: <<https://cedecainter.org.br/wp-content/uploads/2020/11/IRelatriodeEstadoB>>

[rasileirosobreProtocoloFacultativoreferenteVendadeCrianasProstituioInfantilePornografialInfantil.pdf](#)>. Acesso em: 11 jan. 2022

MONFREDO, Cintiene Sandes. Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI**, 2011, São Paulo. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2011_Cintiene%20Sandes%20%20Pol+%Altica%20Migrat+%A6ria%20dos%20Pa+%Alses%20do%20Mercosul%20e%20a%20conformidade%20com%20a%20Pol+%Altica.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022

PROTOCOLO DE PALERMO. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças**. 15 novembro 2000. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>>. Acesso em: 31 out. 2022

REIS, Priscila Martins; NETO, Pedro Alves Barbosa. Tráfico de seres humanos e trabalho forçado: uma abordagem crítica ao fluxo de informações utilizado pela Organização Internacional do Trabalho. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 975-998, ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400008>

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. A violação dos DH diante dos fluxos migratórios e das políticas de segurança nacional: uma análise sobre Américas e Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n. 6, p. 112-129, 2013. DOI: 10.12957/dep.2013.4153

SCHILLING, Flávia Inês; DE OLIVEIRA, Fernanda Castro Souza Fernandes. Globalização, prostituição e tráfico de pessoas. **Revista Comunicare, Dossiê Feminino**, v. 14, n. 1, pp. 46-59, 1o. sem. 2014. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2015/08/Globaliza%C3%A7%C3%A3o-prostitui%C3%A7%C3%A3o-e-tr%C3%A1fico-de-pessoas.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2022

SDH/PR (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL). **PAIR Mercosul, Estratégia de Enfrentamento ao Tráfico de Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Mercosul**. s.d. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/pair/cartilha_04_pair.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022

SOARES, Mário Lúcio Quintão; DE SOUZA, Mércia Cardoso. O enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Mercosul. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 32, n. 63, p. 185-212, 2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3880835>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

SOLANAS, Facundo. El impacto del impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la “Mercosurización” de las políticas públicas. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Buenos Aires, v. 17, n. 20, 2009.

VENSON, Anamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria. Tráfico de pessoas: uma história do conceito. **Revista brasileira de história**, v. 33, n. 65. p. 61-83, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-01882013000100003>>

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.