## parecer Consequências do discurso punitivo contra mulheres "mulas" do tráfico internacional de drogas





### Consequências do discurso punitivo contra as mulheres "mulas" do tráfico internacional de drogas

### 1- Idéias para a reformulação da política de enfrentamento às drogas no Brasil



O encarceramento e a criminalidade femininos ainda são temas pouco compreendidos.
No caso do tráfico internacional de drogas, a
literatura disponível está bastante centrada
no papel dos homens, tradicionalmente responsáveis pelo estabelecimento das redes
criminosas transnacionais. Duas informações
indisputadas em uma vasta bibliografia (Campbell, 2008) sobre o assunto delimitam as bases da discussão sobre o papel da mulher no
tráfico internacional de drogas:

- competem à mulher os trabalhos de maior risco e menor remuneração e poder, em uma estrutura de divisão do trabalho pautada sobre o gênero; e
- a dinâmica do tráfico internacional de drogas está baseada na diferenciação entre países produtores e intermediários, de um lado, e países receptores e consumidores de outro, o que significa uma clara divisão internacional de trabalho com implicações para o tipo de política de combate às drogas usado.



Esses dois elementos são fundamentais para compreender (i) como operam as organizações internacionais, (ii) o papel das mulheres nelas e (iii) os efeitos das políticas antidrogas que têm sido ferrenhamente sustentadas como única alternativa hegemônica para as Américas desde 1961, inclusive pela análise de quais grupos são mais afetados por ela. Este parecer pretende abordar essas três questões de forma separada, mantendo sempre o enfoque na figura da mulher "mula" do narcotráfico como subproduto dessa geopolítica mundial da droga.

Os argumentos estão estruturados de forma separada conforme o esquema a seguir: o item 2 será uma introdução aos elementos que configuram o tráfico internacional de drogas e as condições do aprisionamento feminino atual, enquanto o item 3 analisará sob um enfoque de gênero a realidade das mulheres "mulas". Adiante no item 4, ao tratar das políticas de enfrentamento às drogas, serão apontadas as respostas estatais e internacionais que agravam os problemas de gênero e perpetuam sistemas de exclusão em esfera global, delimitando as iniciativas interessantes que apresentam respostas pautadas em um paradigma distinto do dominante.

Este parecer será concluído com o delineamento de algumas das propostas possíveis de advocacy para alcançar mudanças legislativas e de políticas públicas necessárias para tratar de maneira justa e equitativa a figura da "mula" no contexto brasileiro.

### 2 - A dinâmica do tráfico internacional de drogas e o encarceramento feminino em massa

A dinâmica do tráfico transnacional de entorpecentes não pode ser compreendida sem a observação da política internacional criada para o seu enfrentamento. Não sem razão, essa política é apontada como uma das causas do aumento e concentração da produção mundial de drogas na América Latina nos últimos 25 anos (Olmo apud Batista, 2010). O marco ideológico-normativo dessa política internacional está definido em um conjunto de convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), mas foi antecedido por uma série de acordos internacionais de combate e controle de entorpecentes impulsionados pelos Estados Unidos. A atual política internacional de combate às drogas foi lançada no







ano de 1961 com a Convenção Única de Estupefacientes das Nações Unidas, seguida da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971. Embora nesse mesmo ano Richard Nixon, então presidente dos Estados Unidos. tenha declarado oficialmente "guerra às drogas", essa política "linha dura" ganhou seus contornos mais militarizados e interventivos na América Latina a partir da era Reagan e da criação da Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. "En estas tres convenciones se estableció un régimen jurídico que implicaba la prohibición absoluta del uso, de la producción y del comercio de drogas" (Batista, 2010, p. 6), embora não exista a obrigação dos países signatários de criminalizarem usuários das substâncias ilícitas.

Conforme se analisa o histórico desses parâmetros internacionais, entende-se que contribuíram para a conformação de uma geopolítica das drogas derivada diretamente da política externa estadounidense para a América Latina. Em síntese e de maneira apenas introdutória, é possível dizer que embora a política proibicionista tenha gerado o inchaço do sistema penitenciário também nos Estados Unidos - por meio da criminalização da produção, da venda e do consumo -, os mais expressivos cenários de concomitante

violência, militarização das forças policiais e inflação do sistema penitenciário ocorreram nos países que foram alvo direto das ações de combate à produção e ao narcotráfico - mormente os países latino-americanos.

Como consequência, jovens não brancos (especialmente negros e pardos no Brasil, e indígenas ou camponeses em outras sociedades americanas), e mulheres latino-americanas, africanas, foram os grupos sociais mais afetados



pela "guerra às drogas". É possível afirmar que o tráfico de drogas gera com frequência alguma forma de vitimização feminina, com raras exceções (Campbell, 2008).

jovens não-brancos, e mulheres latino-americanas, africanas, foram os grupos sociais mais afetados pela "guerra às drogas"



### 2.1 - Inflação carcerária: encarceramento feminino em massa



A guerra às drogas significou em todo o mundo a criminalização do/a usuário/a e do/a pequeno/a traficante, lógica que tem sido revista em diversos países. Ao associar o consumo de drogas a uma atividade ilícita e negativa, a ideologia antidrogas estigmatizou especialmente determinados setores sociais. O contexto de grande xenofobia vivenciado pelos Estados Unidos ainda em meados do século XX propiciou o discurso que atribuía valores negativos aos consumidores tradicionais de certas substâncias, associados, não aleatoriamente, aos estrangeiros ou a pessoas de etnias não caucasianas: em síntese se queria controlar "chineses consumidores de ópio, afro-estadunidenses consumidores de cocaína e hispano-americanos consumidores de 'marihuana'" (tradução livre, Count the Costs, s/ ano).

De acordo com a organização Count the Costs, portanto, desde o início esse enfrentamento não se deveu apenas à gravidade das substâncias proibidas - considerando, por exemplo, que o tabaco e o álcool possuem consequências tão ou mais gravosas para a

saúde que algumas das drogas ilícitas - mas ao disciplinamento punitivo do estrangeiro ou da pessoa de etnia não dominante, que não se adequava ao que era considerado o (único) padrão de comportamento e moralidade da sociedade norte-americana. Em diversos países, os não-nacionais são ainda hoje as pessoas mais visadas e punidas pelos sistemas estatais de combate ao tráfico internacional de drogas, seja em razão de sua grande vulnerabilidade à cooptação para o transporte internacional, seja como decorrência do estigma que certas nacionalidades carregam e que as associa ao tráfico em determinadas regiões (ver item 3). Esta organização considera ainda que entre os maiores custos de mais de meio século de guerra às drogas estão a estigmatização e a discriminação pautadas em etnia, gênero e outros fatores de vulnerabilidade, como a idade e a nacionalidade. Embora não seja mensurável financeiramente, este custo deve ser cuidadosamente antecipado pelos formuladores de políticas públicas e é um dos principais argumentos contra a manutenção das ações proibicionistas.





Nos últimos 25 anos, a adoção de uma política proibicionista e criminalizadora do porte e do uso tem sido responsável pela inflação preocupante do sistema penitenciário na maioria dos países. Soma-se ao encarceramento de usuários a seletividade do sistema policial e de justiça, que costuma prender e punir unicamente os menores traficantes, em geral as pessoas que estão à frente do transporte e da entrega da droga, mas que não acessam os mais altos níveis financeiros e de controle dos grupos criminosos.

Estudos no Brasil comprovam que as nossas polícias não estão realizando o trabalho investigativo e de monitoramento que seria necessário para desmantelar organizações criminosas maiores e prender os responsáveis pelo grande tráfico de drogas; ao contrário, lotam as prisões pessoas majoritariamente primárias, presas com pequena quantidade de drogas e que em geral não estavam associadas com outros para a realização do crime (ITTC, 2012; NEV, 2011; SDP, 2012; Boiteaux, 2010).

No mundo inteiro, embora os homens ainda sejam encarcerados em maior número também por crimes relacionados às drogas, o sistema penitenciário feminino aumenta proporcionalmente mais em decorrência das legislações de drogas e do enfoque das ações de policiamento ostensivo (Cerneka, 2012).

No Brasil, o marco do aumento do encarceramento de pessoas por crimes relacionados às drogas é a Lei 11.343 de 2006, que revogou a legislação vigente anteriormente, de 1976. Seguindo uma lógica de aumento do rigor das penas, essa lei ampliou a pena mínima por tráfico de 3 para 5 anos e manteve a máxima em 15 anos, determinando que o uso fosse penalizado com medidas alternativas à prisão (como, por exemplo, a prestação de serviço comunitário).





No entanto, a completa ausência de critérios legais objetivos para definir o tipo penal do uso e o discurso midiático de guerra às drogas, amplamente apoiado pela sociedade brasileira, tornam muito vago e de pouca aplicação o conceito de uso. A criminalização do usuário ou da pessoa que, por dependência ou necessidade, participa do microtráfico é a grande responsável pelo aumento hodierno do encarceramento no país (Boiteaux, 2011). Pessoas presas com cerca de 10g de crack ou maconha lotam presídios como o Centro de Detenção I de Pinheiros e a Penitenciária Feminina de Sant'Ana, am-

bos em São Paulo (ITTC, 2013).

O resultado dessa nova política foi um aumento de 300% da população carcerária nacional presa por delitos relacionados às drogas, que passou de 41 mil presos em 2006 para 127 mil em 2012. No caso das mulheres, esse aumento é mais impressionante no estado de São Paulo (que concentra a maior população carcerária do país): em seis anos, houve um aumento de quase 5 vezes, e a quantidade de mulheres que respondem a processos ou estão condenadas por delitos de drogas passou de 1.092, em 2006, para 5.290, em 2012 (ITTC, 2013).

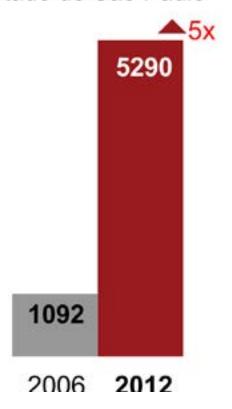
População carcerária nacional presa por delitos relacionados às drogas:

300% ---127
mil

41
mil

2006 2012

Mulheres que processadas ou condenadas por delitos de drogas no estado de São Paulo







Na região da fronteira brasileira, a exploração de adolescentes e mulheres, indígenas e não indígenas, para o chamado "tráfico formiguinha" (no qual se atravessa a fronteira com quantidades muito pequenas de droga por vez) é uma das principais causas do aprisionamento e um problema que preocupa autoridades policiais pela vulnerabilidade das pessoas exploradas nessas ações (Ministério da Justiça, 2013). De acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em dezembro de 2012, no Mato Grosso do Sul 78% das mulheres presas estavam acusadas de um crime relacionado a drogas (em comparação com 35% dos homens); em

Roraima, esse percentual atinge nada menos do que 90% das mulheres presas no estado

As áreas de fronteira no Brasil formam alguns dos principais bolsões de pobreza do país onde se articulam diversos crimes relacionados à exploração de seres humanos, como o trabalho escravo, a exploração sexual e o tráfico de pessoas, além de serem regiões de precária oferta de serviços, inclusive aqueles de proteção à violência contra a mulher (Ministério da Justiça, 2013). O tráfico de drogas é apenas um dos ramos em que as jovens e adultas da região podem ser utilizadas como mão de obra farta e barata em esquemas criminosos.



Comparativamente, é interessante observar os números do encarceramento feminino por drogas na Europa e na Ásia Central. Conforme estudo da International Harm Reduction Association (2012), estima-se que existam 112.500 mulheres presas na região, das quais 28% (ou 31.400) estão detidas por crimes relacionados a drogas, principal causa do encarceramento feminino também nos países europeus e asiáticos.

Na União Européia, 25% (7.910) das mulheres presas respondem ou estão condenadas por crimes de droga. A Rússia é o país europeu e centro-asiático que possui a maior população carcerária feminina e os maiores números (em termos absolutos) de encarceramento de mulheres por delitos de drogas: no total, das 59.000 mulheres encarceradas no país, 19.628 (cerca de 33%) foram presas por delitos de drogas.



É possível afirmar, portanto, que embora o encarceramento feminino por droga seja uma realidade mundial, ele afeta ainda mais mulheres de determinadas nacionalidades, dentre elas as latino-americanas, especialmente quando se trata da modalidade internacional de tráfico. O conjunto dessas informações sugere que as políticas públicas nos países da região devem priorizar alternativas que busquem diminuir e não aumentar a vitimização feminina.



### 3 - A "mula" do tráfico de drogas no contexto internacional

Como em outras atividades criminosas desse porte, o tráfico internacional de entorpecentes existe a partir de uma miríade de atores, que agem no plano local, nacional ou transnacional. A divisão de poderes dentro dessas redes e a repartição dos lucros do negócio são sumamente desiguais, obedecendo a critérios geográficos e de gênero. Enquanto uma mulher boliviana chefe de família pode se contentar em atravessar a fronteira para o Brasil portando cerca de um quilo de pasta de cocaína em troca de algumas centenas de dólares, esta mesma quantidade do entorpecente rende para um distribuidor nos Estados Unidos U\$\$ 40.000. Da mesma forma, um camponês colombiano que recebe U\$\$ 300 por quilo de folha de coca produzido não participa do tráfico internacional de drogas no mesmo patamar que o vendedor final da substância, que a vende a U\$\$ 150.000 (Drogas y Democracia, s/ ano).

A relevância da definição da figura da "mula" emerge da necessidade de se diferenciar entre os distintos papéis ocupados pelas pessoas que se envolvem com o tráfico de drogas. Uma proposta de critérios para definir o papel de cada agente e a resposta estatal correspondente poderia ser:

• se ocupa posto de alto, médio ou baixo escalão em termos de remuneração, e posição de poder e comando);





- no caso dos ocupantes de postos mais baixos e de maior risco/visibilidade ("aviões", micro-traficantes e "mulas"), se foi empregado algum meio de exploração que excluiria a ilicitude do fato?
- houve coação (com ameaça ou uso de força, por exemplo) por parte de um companheiro, amigo, familiar, autoridade religiosa ou comunitária?
- houve engano a respeito do trabalho a ser realizado? houve engano a respeito da "mercadoria" que seria transportada?
- houve abuso da situação de vulnera-bilidade da vítima?

Propõe-se, em relação ao primeiro critério, a adoção de uma resposta penal diferenciada, que não puna os micro-traficantes, "aviões" e "mulas" da mesma forma que os che-

fes da organização ou pessoas que ocupam postos intermediários de comando. No item 3.1, serão discutidas as particularidades da posição que a mulher "mula" geralmente ocupa no tráfico de drogas, a partir de um enfoque de gênero. A condição feminina de subjugação dentro das redes de tráfico é o principal argumento para a criação de uma política pública que diferencie de maneira adequada a figura da "mula" das outras categorias de traficantes (ver também item 4 para discussão de políticas nacionais que incorporaram essa distinção).

Com relação às pessoas que ocupam baixos postos, ainda é imperativo criar respostas legais que permitam proteger as vítimas de esquemas internacionais de exploração e não puni-las. A exis-

é imperativo criar respostas legais que permitam proteger as vítimas de esquemas internacionais de exploração e não puni-las"



tência de coação, engano ou abuso de situação de vulnerabilidade na "cooptação" da "mula" pode significar que ela foi vítima do tráfico de pessoas e, por essa razão, deve ser protegida de acordo com a legislação internacional. A exploração para cometimento de atividade ilícita é uma das modalidades possíveis do tráfico de pessoas, embora refutada ou ignorada pelas legislações nacio-

nais - mais um efeito adverso da guerra desmedida às drogas e de práticas criminalizatórias pouco esclarecidas. No item 3.2, analisaremos os elementos que constituem o tráfico de pessoas e a compatibilidade do conceito para regular a legislação aplicável às "mulas", nos casos específicos em que elas são vitimas de esquemas criminosos.

### 3.1 - Diferenciação de papéis

Apesar de terem nas últimas décadas logrado uma maior autonomia com relação a seus companheiros e familiares, as mulheres têm sido um dos grupos mais afetados pelas políticas antidrogas, especialmente porque a mudança das relações sociais não foi necessariamente acompanhada da melhora de sua condição objetiva de vida, do acesso à educação e a condições igualitárias de trabalho. Em situação de maior vulnerabilidade estão as mulheres que são as únicas responsáveis pelo sustento de sua família, para quem os crimes relacionados a drogas aparecem como uma das poucas alternativas financeiras (Cerneka, 2012). As tarefas de cuidado e sustento de seus filhos, e parentes idosos ou dependentes contribuem para o envolvimento massivo das mulheres com o tráfico de drogas e a sua submissão a atividades de risco.

De uma maneira geral, nos países em desenvolvimento, as mulheres têm tido pouca ou nenhuma oportunidade de empoderamento quando provêm de classes sociais mais pobres, agravando-se a sua condição em razão do país/continente de origem e de sua raça/etnia. O tráfico de drogas,



mesmo somados os altos riscos e as vantagens comparativamente menores que oferece às mulheres, pode ser considerado como um locus de exercício de uma relativa autonomia - na maioria das vezes muito pequena - que permite à mulher um subsídio financeiro mais consistente do que as remunerações que encontra no mercado de trabalho formal e, eventualmente, pode lhe garantir mesmo alguma forma de destaque ou proteção (Campbell, 2008).







A vinculação da mulher ao tráfico de drogas pode se dever, portanto, a uma escolha diante das poucas opções que tem à sua disposição para alcançar alguma segurança financeira ou mesmo alguma proeminência em sua comunidade.

Em análise etnográfica na fronteira do México com os Estados Unidos, o antropólogo Howard Campbell (2008) se dedicou a estudar as relações das mulheres com o tráfico de drogas e desenvolveu a tipologia segundo a qual há mulheres que acessam altos postos (high-level female drug smuggler), enquanto outras apenas chegam a médios e baixos postos dentro das redes criminosas. Em todos os casos, o autor estuda a figura da "mula", pessoa que carrega consigo - em seu corpo, estômago ou pertences - substâncias ilegais com a finalidade de transportá-las de um país a outro. A vitimização das mulheres que participam

dessas redes é frequente, especialmente nos "níveis" médio e baixo, enquanto que o alto posto é o único que realmente permite alguma forma de empoderamento, na conclusão do autor.

Seu estudo empírico com 50 mulheres envolvidas no tráfico de drogas e a observação etnográfica em El Paso/Ciudad Juárez, cidade fronteiriça entre México e Estados Unidos, foram fundamentais para concluir sobre a manutenção dos padrões de gênero que definem as relações dentro das redes de atividade ilícita. A violência contra a mulher se mantém independentemente do nível que ela tenha alcançado na organização, embora em alguns casos específicos seja possível adquirir uma posição de maior comando. O padrão machista e patriarcal das relações em nenhum momento é questionado mesmo em estruturas em que a mulher galga o patamar mais alto.



É emblemático mencionar este estudo porque ele foi realizado em uma das cidades latino-americanas mais famosas pela ocorrência de assassinatos em massa de mulheres. Em Ciudad Juárez foram assassinadas mais de 400 mulheres desde 1993 com destacada crueldade (Campell, 2008), fenômeno que gerou inúmeras análises sobre as causas de tal violência - todas pautadas na discriminação de gênero - e fez com que um caso paradigmático chegasse à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Não por acaso, em razão da economia local Ciudad Juárez é um pólo de grande imigração e as mulheres migrantes têm sido alvo de muitas violências no período, que coincidiu com a ascensão do importante cartel de Juárez.

A relação existente entre narcotráfico, violência de gênero, migração e femicídio deve ser levada em consideração no momento de formular políticas públicas, considerando que o envolvimento com o tráfico de drogas, quando resulta de uma escolha pessoal, não deixa de ser marcado por um contexto de violência de gênero e oportunidades limitadas.

Legislações que diferenciem com critérios realistas e justos a figura da "mula", que não ocupa posições de alto comando, são um dos passos fundamentais para reformar o sistema penitenciário e diminuir o encarceramento em massa. Além disso, admitir essa diferenciação no sistema penal brasileiro significaria avançar em direção a uma política pública com viés de gênero, voltada para combater desigualdades e dirimir injustiças sociais.

Para além do tratamento penal diferenciado para traficantes de menor escalão, a legislação brasileira ainda precisaria evoluir no sentido de descriminalizar a conduta de tráfico internacional de drogas caso seja configurada a exploração da "mula" dentro do conceito de tráfico de pessoas.

### 3.2 - Coação, engano e vulnerabilidade: elementos do tráfico de pessoas (Protocolo de Palermo)

O Brasil assinou em 2000 o Protocolo Facultativo 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 e promulgado pelo Decreto 5017/2004. O tráfico de pessoas, na definição do Protocolo, se configura quando estão presentes seus três elementos constitutivos: um ato, um meio e uma finalidade de acordo com o seguinte esquema:





#### Fonte: adaptado de Teresi, 2012 finalidade ato meio Ameaça Recrutamento Prostituição de Uso da força outrem Transporte Outras formas de Transferências Outras formas de Alojamento coação exploração sexual Acolhimento Rapto Exploração do Fraude trabalho Engano Serviços forçados Abuso de Autoridade Escravidão ou Abuso de uma situações análogas à situação de escravidão vulnerabilidade Servidão Pagamento para Extração de órgãos obter o Mendicância consentimento de Atividade delitiva Outras situações de uma pessoa com

A presença concomitante desses três elementos (ato, meio e finalidade de exploração), em qualquer uma de suas modalidades, basta para configurar o tráfico de pessoas. No caso de presentes essas variantes, o eventual consentimento da vítima torna-se irrelevante.

exploração

Assim, há configuração do tráfico de pessoas, mesmo que o transporte seja feito com o consentimento da vítima, uma vez que há a exploração [ou a intenção de explorar] no destino final. Entende-se pela vontade da vítima estar viciada (pelos meios utilizados), que ela tem direito à proteção especial. Assim, o consentimento é irrelevante para a caracterização do tráfico, sempre que se utilizem os meios elencados no Protocolo (Teresi, 2012, grifos no original).

O Brasil, embora seja signatário do Protocolo de Palermo, ainda não integrou plenamente em sua legislação penal a definição internacional. De toda forma, esta é utilizada oficialmente pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (artigo 2, Decreto nº 5.948 de outubro de

2006), na qual estão pautadas as diretrizes do Governo Federal para o tema. Esta política igualmente determina que é irrelevante o consentimento dado pela vítima, independentemente do meio empregado (artigo 7).

Em seu trabalho com as mulheres estrangeiras encarceradas, o Instituto Terra, Tra-



balho e Cidadania - ITTC aplica sistematicamente desde 2008 questionários com todas as estrangeiras que estão detidas na Penitenciária Feminina da Capital (PFC), aonde são direcionadas quando presas provisoriamente ou em cumprimento de pena em regime fechado no estado de São Paulo. Da análise desses questionários, concluise que existem alguns meios empregados com mais frequência para induzir mulheres das mais diversas nacionalidades a participar do transporte internacional de drogas, quais sejam: a coação (que pode ser feita por ameaça contra si ou contra terceiros, o uso da força, dentre outros meios), o engano e o abuso de situação de vulnerabilidade. A utilização desses meios para a finalidade de exploração define a ocorrência do crime de tráfico de pessoas e diferencia a situação dessas mulheres - injustamente encarceradas - daquelas que são, por opção, "mulas".

A vítima de tráfico de pessoas não deve ser punida.

A definição de coação e engano não costumam apresentar divergências sérias e há pouco questionamento sobre seu emprego como meios para o tráfico de pessoas

# A vítima de tráfico de pessoas não deve ser punida."

(UNODC, 2012). Já o abuso de situação de vulnerabilidade da vítima suscita debate e pode ser muito importante para determinar a existência de tráfico de pessoas em casos em que as mulheres são usadas para o transporte de drogas sem possuírem domínio da situação na qual tomam parte.

El abuso de una situación de vulnerabilidad, al igual que cualquier otro "medio", puede emplearse en relación con todas las formas de trata y para todos los fines de explotación enumerados en el Protocolo contra la trata de personas. Tembién puede estar ligado a otros fines de explotación establecidos en normas nacionales e internacionales, como la mendicidad y la explotación en actividades delictivas

El abuso de una situación de vulnerabilidad no tiene por qué estar relacionado con unos fines de explotación más que con otros. Hallar el elemento de abuso de una situación de vulnerabilidad depende únicamente de las pruebas fidedignas que demustren la existencia de una situación de vulnerabilidad de la víctima y un abuso de esa situación por el traficante con el fin de explotar a la víctima. Las forma concreta que adopte el fin de explotación en un caso determinado no es pertinente para ese análisis. (UNODC, s/ ano, p. 2, meu grifo)

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, em inglês) alerta para a importância do conceito de abuso de situação de vulnerabilidade como meio para o cometimento do tráfico de pessoas. A sua aplicação incorreta, afirmam, pode comprometer o direito das vítimas de serem reconhecidas como tais (UNODC, s/ano).



No caso das mulheres "mulas" do tráfico de drogas, há anos aquelas que têm sido coagidas, enganadas ou forçadas diante de circunstâncias extremas a serem couriers de substâncias ilícitas não têm recebido o devido tratamento na maioria dos países. A organização britânica Female Prisoners Welfare Project que trabalha desde 1986 com mulheres étnicas no sistema penitenciário do Reino Unido entende que existe relação entre o tráfico de drogas e o tráfico humano porque:

"em muitos casos, as mulheres são enviadas com drogas e quando chegam ao Reino Unido e as entregam, os traficantes de drogas que as mandaram colocam-nas para trabalhar como prostitutas, fornecedoras de drogas ou como empregadas domésticas. Essas mulheres são usadas para diferentes finalidades, dependendo de sua idade e aparência física. Isso é tráfico de pessoas. No entanto, se a mulher é presa, o elemento do tráfico humano não é mencionado. Em vez disso, o crime de tráfico internacional de drogas se torna a questão prevalecente para as autoridades. Centenas de mulheres que são mulas de drogas foram traficadas e elas nem sequer se dão conta disso porque o termo "tráfico" não prevalece na comunidade "(Global Eye, 05 de maio de 2009, tradução livre).

O UNODC alerta para a utilização do conceito de situação de vulnerabilidade de duas formas:

- Para identificação da vítima
- Para determinar se houve tráfico de pessoas

A identificação da vítima se faz ao se analisar a existência da vulnerabilidade no caso concreto, considerando sua situação:

- pessoal (por exemplo, incapacidade física ou psíquica)
- geográfica (por exemplo, uma pessoa migrante irregular em um país no qual se encontre social ou linguisticamente isolada)
- circunstancial (por exemplo, por conta do desemprego ou penúria econômica)





A existência dessas condições de vulnerabilidade permite a identificação de uma potencial vítima, mas o tráfico de pessoas ocorre apenas quando o traficante realiza algum dos atos previstos no tipo (por exemplo, o transporte da pessoa) por meio do abuso dessa condição. O UNODC (s/ ano) entende que abuso da condição de vulnerabilidade existe quando a vítima não acredita existir alternativa real ou aceitável à vontade do abusador.

Embora ainda em debate internacional, a importância desse conceito é trazer luz para os casos em que as mulheres são coagidas, enganadas ou não crêem possuir alternativa real ou aceitável ao transporte da droga. Todas essas situações são frequentes e reportadas tanto por organizações que trabalham com apoio às mulheres estrangeiras encarceradas - como o ITTC no Brasil ou o Female Prisoners Welfare Project no Reino Unido - quanto por forças policiais que atuam no enfrentamento do problema e identificam a exploração das pessoas que estão "na ponta" do tráfico de drogas (Ministério da Justiça, 2013).

A introdução do conceito internacional de tráfico de pessoas na legislação brasileira, e a inclusão de excludentes de culpabilidade no Código Penal ou na legislação de



drogas são medidas que levariam em conta a realidade de coerção e manipulação pela qual passam as mulheres em suas trajetórias de deslocamento em busca de melhores oportunidades. Essas são mudanças fundamentais para adequar a resposta estatal ao fenômeno da exploração internacional da mulher, de modo que não se acirre a sua vitimização.

### 4 - Enfoque de gênero: propostas de advocacy para reformulação da política brasileira de encarceramento de mulheres na condição de "mulas"

A América Latina se converteu na região de maior produção de cocaína, maconha e em grande parte também da heroína consumida nos Estados Unidos e em países da Europa (Batista, 2010). A importância do Brasil como país escoadouro das drogas produzidas em seus vizinhos tem sido crescente, especialmente por permitir fácil conexão com diversos países africanos que passaram a ser uma rota alternativa ao tráfico após o acirramento do controle nos aeroportos da Europa e dos Estados Unidos (Akyeampong, 2005).





A Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia considera que o combate às drogas encabeçado pelos Estados Unidos tem sido quase que exclusivamente feito sob o enfoque da repressão à produção, a exemplo do que aconteceu na Colômbia. Uma das críticas da Comissão (s/ ano) revolve ao redor do fato de que este enfoque simplesmente

deixa de lidar com a redução ou o controle do consumo, o que se alcançaria de forma mais eficaz, por exemplo, com políticas de redução de danos e legalização do consumo, como as adotadas por alguns países europeus. Tais políticas deveriam ser pensadas também para o sistema penitenciário e sob viés de gênero, já que entre a população carcerária, as



mulheres são as mais afetadas pela dependência a substâncias e por problemas mentais, e as menos atendidas em suas necessidades pelos programas de reabilitação e tratamento (Cerneka, 2012; PRI, 2012).

O encarceramento em massa é apenas umas das consequências dessa política, mas não é a menos arrasadora. A precariedade, os maus tratos e a tortura nos nossos sistemas penitenciários poderiam ser drasticamente reduzidos se houvesse uma resposta alternativa ao encarceramento de homens e mulheres usuários

e pequenos traficantes. Ademais, a mudança de perspectiva poderia significar a redução da vitimização de centenas de pessoas estrangeiras. No Brasil, entre a população carcerária feminina estrangeira acusada do delito de tráfico internacional de entorpecentes (artigo 33 c.c 40, I da Lei 11.343/2006) predominam as bolivianas e as sul-africanas, seguidas de outras mulheres sul-americanas, africanas e mais recentemente asiáticas. Somam-se a isso os crescentes números de brasileiras que têm sido presas no país



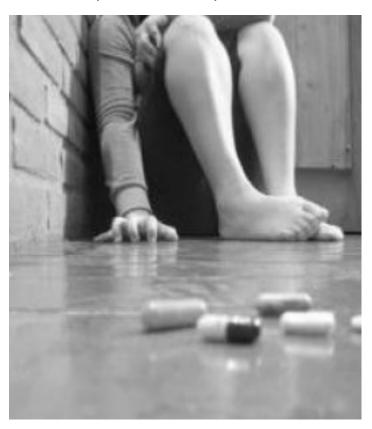
ao tentar sair carregando drogas, como consequência de uma coação exercida por redes criminosas que traficam essas mulheres para trabalhar na Europa, onde são submetidas a diversas explorações.

No contexto regional, políticas de descriminalização do uso - como a que está em curso no Uruguai - são fundamentais e estão sendo cada vez mais discutidas como alternativas ao encarceramento, todavia, não bastam para resolver o problema da superlotação carcerária. Em Portugal, por exemplo, a política de descriminalização do uso de drogas adotada desde 2001 parece ter tido um efeito restrito para a redução do número de mulheres nas prisões, posto que 47,6% das presas nesse país respondem por crimes relacionados a drogas, uma das mais altas proporções de toda a região. Pesquisa realizada pela International Harm Reduction Association (2012) concluiu que para combater o encarceramento feminino são necessárias reformas adicionais que proponham regimes jurídicos específicos para oferecer tratamento diferenciado à figura da "mula".

Dentro do viés sancionador, esta é uma das mais promissoras medidas para reverter as altas taxas de encarceramento feminino. De toda forma, é importante considerar que no plano internacional as discussões já avançaram a ponto de se proporem soluções alternativas, sempre que possível, ao encarceramento da mulher. Considerando a motivação primor-

dialmente econômica da maioria dos crimes femininos - inclusive de drogas - e a ainda predominante função que ela ocupa no seio das famílias, como cuidadora e provedora, é fundamental para seu entorno que a esta mulher sejam conferidas oportunidades de não ficar presa e, consequentemente, de melhorar suas chances de obter um emprego (Cerneka, 2012; Quakers, 2012).

É notável que a grande maioria das mulheres presas "está presa como con-



sequência direta ou indireta de uma discriminação multifacetada e da privação de suas necessidades básicas, frequentemente vivenciadas por conta de seus maridos ou companheiros, sua família e da comunidade " (TJI; UKAid; PRI, 2013,



p.5, tradução livre).

Com a perspectiva de agir para dirimir essa desigualdade e pautando-se sobre o princípio da não-discriminação da mu-Iher, as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok) trazem provisões para orientar os formuladores de políticas públicas acerca das medidas a serem adotadas nas políticas criminais e penitenciárias para as mulheres. Quanto ao sistema penal, as Regras adotam a lógica que busca a máxima aplicação de medidas alternativas ao cárcere, tanto na fase provisória quanto após a condenação. A consideração do histórico de vitimização da mulher é fundamental e

deve ser considerada nessa formulação e na aplicação da legislação por juízes (Regra 57).

A principal aposta é na conjugação de medidas alternativas de não-encarceramento com o apoio, assistência e orientação para atingir as principais causas da vulnerabilidade feminina, dentre elas a violência doméstica, o abuso sexual, o sofrimento psíquico, e o precário acesso ao mercado de trabalho (Regra 60).

A seguir, foram enunciadas algumas das mudanças necessárias nas políticas públicas antidrogas que provavelmente teriam efeitos mais duradouros sobre o encarceramento feminino, com respaldo em experiências de outros países e na literatura sobre o assunto.

### 4.1 - Diferenciação entre pequenos traficantes e pessoas em posições de comando

Conforme mencionado anteriormente, embora a Lei 11.343 de 2006 seja o marco de uma política penal linha dura para as drogas no Brasil, o parágrafo 4º do artigo 33 já estabelece a possibilidade de redução de pena no caso de pessoas primárias, com bons antecedentes, que não se dediquem a atividades criminosas e não façam parte de organização criminosa. Em tese, essa provisão seria suficiente para oferecer tratamento diferenciado a traficantes de droga de menor escalão, como "aviões", micro-traficantes e "mulas". Na prática, no entanto, a aplicação

desses critérios permanece de completa discricionariedade do magistrado, de modo que se criou na jurisprudência o hábito de se considerar exclusivamente a quantidade de droga transportada para determinar se a pessoa integra ou não organização criminosa.

A ausência de critérios legais para definir a participação em organização criminosa tem sido, portanto, causa de desigualdade na aplicação do instituto (conhecido erroneamente como "tráfico privilegiado"). Conforme apresentado anteriormente, o melhor critério para de-



terminar o posto que uma pessoa ocupa na organização criminosa é remuneração percebida e o grau de comando que exerce, levando-se em conta que existem certos "cargos" tradicionalmente de baixa relevância na dinâmica do tráfico, posto que seus ocupantes são facilmente substituíveis. Outros critérios utilizados sem atenção ao contexto do tráfico internacional de entorpecentes afastam o princípio da individualização da pena e mascaram uma realidade muito mais complexa. Seguindo essa linha, relatório do Transnational Institute e do Washington Office on Latin America (2011) sobre as políticas criminais antidrogas na América Latina propõe que para assegurar a proporcionalidade das penas sejam levados em conta os seguintes elementos, construin-

do na legislação as distinções necessárias:

- crimes relacionados a drogas com alto, médio e baixo potencial ofensivo;
- posição ocupada pelo acusado na rede de tráfico de pessoas;
- crimes cometidos com ou sem violência; e
  - diferentes tipos de drogas.

A legislação brasileira não logra diferenciar de maneira adequada nem sequer a posição ocupada pelos agentes envolvidos com o tráfico de drogas. A criação de tipos penais distintos para cada uma das condutas é uma das soluções recomendadas para separar entre os graus de ofensividade, especialmente considerando se o crime foi cometido com ou sem violência.

### **4.1.1. - A legislação peruana e a não-aplicação pelo Judiciário**

A legislação peruana prevê a distinção entre diferentes condutas relacionadas ao tráfico de drogas, sem que isso tenha se revertido na aplicação justa e disseminada do dispositivo para todas as pessoas que não possuem ligação com redes criminosas. Ao contrário, como resultado de uma longa política de endurecimento penal da resposta ao tráfico de pessoas, o dispositivo que deveria proteger pessoas exploradas pelas redes de tráfico de pessoas tem sido desconsiderado pela Corte Constitucional, que tem rejeitado Habeas Corpus em casos de tráfico de drogas sem aplicar a devida distinção. A

desconsideração do "rule of law" é gritante e demonstra o alcance da problemática noção de segurança pública das leis antidrogas (Garrido, 2011).

A Lei 28.002 de 2003 do Peru diferencia os seguintes tipos penais: crimes gerais relacionados a drogas, crimes envolvendo casos mais graves (com penas máximas que chegam até a 25 anos) e posse para o tráfico (com pena mínima e máxima menores que os demais tipos). A mesma lei difere ainda entre o tipo da substância, a sua quantidade, os casos de posse para uso pessoal, o micro-tráfico e o tráfico de drogas genérico.



Art. 296 Promoção e anufatura Posse para o tráfico	8 a 15 anos 6 a 12 anos
Art. 297 Práticas agravadas	15 a 25 anos
Art. 298 Micro-tráfico, produção, comercialização (até 50g de pasta de cocaína, 25 gramas de hidroclorido de cocaína e 100 de THC)	15 a 25 anso
Art. 299 Posse não punível (até 5g de pasta de cocaína, 2g de hidroclorido de cocaína e 8g de THC)	Sem pena

Os principais problemas dessa formulação são as penas demasiado altas e a baixa quantidade de drogas permitida tanto no tipo de micro-tráfico quanto na posse para consumo pessoal. Essas questões precisariam ser revistas na tentativa de aplicar um modelo semelhante ao caso brasileiro. Pontos similares já fo-

ram discutidos com a previsão de descriminalização do uso pessoal no PLS 236 de 2012 (que altera o Código Penal Brasileiro), quando este estabelecia a quantidade permitida de porte para uso como aquela equivalente a até 5 dias de consumo (a serem definidos pela autoridade administrativa competente).

### **4.1.2.** - PLS 236 de 2012: alteração do Código Penal brasileiro

O parágrafo 5° do art. 212 na proposta do PLS 236 de 2012 mantém a redução de pena prevista atualmente no parágrafo 4° do art. 33 da Lei 11.343. A necessidade de adequação dessa sistemática conforme o discutido nesse tópico é fundamental para alterar o padrão de aprisionamento. Nesse contexto, a emenda

proposta mais preocupante é a do SENA-DOR ALOYSIO NUNES FERREIRA (M), segundo a qual o referido parágrafo ficaria com a seguinte redação:

§ 5º Nos delitos definidos no caput e no § 1º. deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a um terço, desde que o agente seja primário, de bons an-



tecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre associação ou organização criminosa de qualquer tipo.

Essa proposta reduz a margem da causa de redução de pena (que hoje pode variar de 1/6 a 2/3). Ela é especialmente preocupante porque no parecer de agosto de 2013 do relator do projeto, o Senador Pedro Taques, ela foi acatada nos seguintes termos:

Acolhemos emenda do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA para ajustar a diminuição de pena prevista no §5° do art. 212. Não há como se manter a causa de diminuição de pena no patamar atual, como faz o Projeto. A situação tem gerado a imposição a traficantes da diminuta pena de 1 ano e 8 meses de prisão, com cumprimento efetivo de pena, quando não substituída, de pouco mais de 3 meses de prisão (quando a pena é aplica no mínimo legal). Atente-se que, com a nossa proposta, mesmo que fixada a pena no patamar máximo de redução (1/3), permitirse-á, se preenchidos os requisitos legais, a eventual substituição de pena, porque ficará abaixo de 4 anos, mas, contudo, superior (3 anos e 4 meses) ao que se tem verificado atualmente (1 ano e 8 meses). Impende frisar que, na prática, quase em todas as situações as penas são reduzidas no patamar máximo e quase invariavelmente também as penas são fixadas no mínimo legal (5 anos). Desse modo, está ocorrendo uma total desproteção aos interesses coletivos, na medida em que, como frisado, as penas para traficantes estão sendo fixadas em baixíssimos 1 ano e 8 meses de prisão, importando no cumprimento efetivo de penas de aproximadamente 3 meses e 10 dias. Urge a reversão desse quadro desprotetivo do bem jurídico tutelado (a saúde pública).

Além dessa emenda, preocupa também a proposta do Senador Gim Argello de supressão do parágrafo 5, sem substituição.

De toda forma, há outras previsões no PLS que merecem atenção. O parágrafo 2 do mesmo artigo prevê os critérios de "exclusão do crime", determinando como excludentes específicas de ilicitude a aquisição, posse, transporte e produção de droga para consumo pessoal. Para complementar essas previsões, há necessidade de incluir causas excludentes de culpabilidade que admitam as particularidades de engano,

coação e abuso da condição de vulnerabilidade em casos de exploração de pessoas para o cometimento de atividade delitiva.

Em tese, as previsões originais do atual Código Penal nos artigos 21 e 22 já seriam suficientes para configurar essas mesmas situações de excludentes de culpabilidade, mas o regime especial da lei de drogas e a ideologia punitivista impedem a adequada aplicação dessas disposições a casos em que "mulas" são, na verdade, vítimas de tráfico internacional de pessoas.

Nesse sentido, vale destacar que o







tratamento adequado das vítimas de tráfico de pessoas é uma preocupação da comunidade internacional também no que diz respeito à formulação de políticas penais e penitenciárias. As Regras de Bangkok (ver item 4.3.) prevêem expressamente a adoção do Protocolo de Palermo e a implementação completa de suas previsões com a intenção de garantir "a máxima proteção às vítimas de tráfico de modo a evitar a vitimização secundária de muitas mulheres estrangeiras" (Regra 66).

A respeito da lógica desta regra, interpreta-se que ela é direcionada também às pessoas vítimas de tráfico de pessoas que são punidas pelos sistemas nacionais, quando são vítimas da

pobreza, da coerção e da exploração pelos responsáveis por redes criminosas (TJI; UKAid; PRI; 2013). "O risco de persecução penal e aprisionamento ou outras punições, portanto, pode representar uma barreira adicional àquelas já existentes, que são o medo da vítima por sua segurança nas mãos de seus traficantes e particularmente da retaliação que elas podem vir a sofrer (Idem, p.21, tradução livre)."

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos oferece recomendações quanto a princípios e diretivas sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas. A proteção e assistência das vítimas de tráfico estão previstas nos seguintes termos:



Princípio Recomendado: Assistência e Proteção: Pessoas traficadas não devem ser detidas, acusadas ou processadas pela ilegalidade de sua entrada ou residência em países de trânsito e destino, ou **por seu envolvimento in atividades ilícitas na medida que tal envolvimento é uma consequência direta de sua situação como uma pessoa traficada** (UNODC, 2008, p.253 tradução livre, meu grifo).

A Convenção do Conselho Europeu sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos em seu artigo 26 expressamente determina que cada Estado-membro deve reconhecer a possibilidade de não impor penas a vítimas por seu envolvimento em atividades ilícitas, na medida em que foram compelidas a fazê-lo (UNODC, 2008).

Para a adequada inserção do conceito

internacional de tráfico de pessoas na legislação penal brasileira, é necessário atentar também para o Capítulo III do PLS, cujo artigo 469 define o crime de tráfico de pessoas. A proposta do relator é mais abrangente que o texto original e inclui expressamente como meio o abuso da situação de necessidade ou vulnerabilidade da pessoa traficada:

Capítulo III

Do tráfico de seres humanos

Art. 469. Promover a entrada ou saída de alguém do território nacional, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude, abuso de quem não tenha condições de consentir por si mesmo, ou aproveitando-se de sua situação de necessidade ou vulnerabilidade, com a finalidade de submetê-la a qualquer forma de exploração sexual, ao exercício de trabalho forçado ou a qualquer trabalho em condições análogas às de escravo: Pena — prisão, de quatro a dez anos.

O problema deste tipo penal reside na restrição das formas de exploração a que a vítima pode ser submetida. Estão inclusos de maneira taxativa apenas a exploração sexual, o trabalho forçado e o trabalho em condição análoga à escravidão. Essa definição impediria

a correta aplicação do conceito a situações de exploração para cometimento de atividades ilícitas. Essa é uma mudança fundamental que teria grande impacto sobre a incorreta punição e criminalização de diversas mulheres traficadas. Nos termos do próprio relatório:



"As redes de tráfico humano se erguem aproveitando-se da feminização da pobreza, da incapacidade de a pessoa dirigir e orientar a própria sobrevivência, da humilhação do sentimento de impotência para viabilizar a mudança de sua vida e da vida de pessoas que dela dependem, a falta de confiança em si mesma e a percepção de maiores oportunidades disponíveis nos países de destino.

Dados empíricos demonstram que a vulnerabilidade que impede a vítima de manifestar sua liberdade de forma idônea e não viciada está estreitamente imbricada à inexistência de uma isonomia material entre o traficante e a potencial traficada, ocasionando a maior facilidade de cooptação em face da situação de precariedade e fragilidade suportada pela indigitada vítima" (2013, p.275).

### 4.1.3 -Perdão de pena e a experiência equatoriana

Uma das soluções encontradas com maior impacto para o encarceramento de mulheres "mulas" em todo o mundo foi a política de perdão e reforma legal adotada no Equador a partir de 2008. Embora não seja um país produtor de drogas e não conte com um mercado interno dinâmico para substâncias ilícitas, o Equador adotou a Lei 108, formulada a partir de 1991, que definiu penas altíssimas para o crime de tráfico de drogas (superando em muito as máximas por homicídio), sem distinguir entre os diversos agentes na rede de tráfico de drogas.

Como consequência, o país passou por um grande inchaço no sistema penitenciário, resultando em 34% de sua população carcerária presa por drogas. No caso das mulheres, nos últimos 15 anos de 65 a 79% da população carcerária feminina estava na prisão por crimes relacionados a drogas (Edwards, 2011).

Desde 2008, o presidente Rafael Correa passou a adotar medidas voltadas à reforma do sistema penitenciário, que incluíram um censo prisional, tentativas de reforma da Lei 108 (que continua em vigor) e, adicionalmente, uma medida de perdão estendida a todas as pessoas condenadas por tráfico de drogas, transporte, aquisição ou posse e desde que cumprissem os seguintes requisitos:

- primariedade
- a quantidade de drogas ser menor ou igual a 2kg
- o/a preso/a já haver cumprido ao menos 10% (ou um ano) de sua pena.



Essa proposta de perdão foi aprovada em um cenário em que membros da Assembléia Constituinte em curso no país estavam realizando visitas a cárceres, e recebeu uma cobertura midiática favorável, o que ajudou a torná-la realidade. De acordo com a Defensoria Pública, 2.300 pessoas foram liberadas por conta da aplicação deste perdão. Até março de 2010, a taxa de reincidência atrelada àqueles que foram liberados era de 1% (Edwards, 2011).

A experiência do Equador mostra que a depender das circunstâncias e da taxa de encarceramento por drogas, medidas emergenciais também são necessárias. Infelizmente, o Brasil trata de maneira restritiva a matéria de drogas em sua Constituição Federal. O seu art. 5°, inciso XLIII prevê restrições severas às pessoas condenadas por tráfico ilícito de

entorpecentes, a quem ficam vedadas a fiança e a graça ou anistia.

O "indulto natalino" - instituto de perdão presidencial concedido a pessoas que atendam a certos requisitos e que normalmente é editado por decreto no mês de dezembro - é uma ferramenta que poderia ser aprimorada e utilizada com maior abrangência, se fossem também abarcados os crimes relacionados a drogas. Embora vedado o perdão por determinação constitucional (apenas para o crime de tráfico), poderiam ser previstas medidas alternativas de comutação de pena, determinação de regime mais benéfico para o seu cumprimento ou mesmo redução da pena. A aplicação dessas medidas aos grupos que temos discutido neste documento, especialmente mulheres micro-traficantes e "mulas", poderia ter resultados interessantes.

### 4.2 Previsões específicas para pessoas estrangeiras

### - A expulsão das pessoas estrangeiras em cumprimento de penas

Dentre as previsões específicas para pessoas estrangeiras aquelas que mais afetam as mulheres estrangeiras detidas pelo delito de tráfico internacional de drogas são as do Estatuto do Estrangeiro, atualmente a Lei 6.815 de 1980.

O PL 5.655 de 2009 em tramitação na Câmara dos Deputados oferece em seu Título VI a atualização da sistemática de expulsão e a lógica de proteção de direitos humanos da pessoa estrangeira perpassam algumas de seus dispo-





sitivos, inclusive pela atualização da linguagem utilizada (que na lei de 1980 ainda era marcada primordialmente pela lógica da segurança nacional)..

De toda forma, as principais consequências práticas do sistema de expulsão em vigor no Brasil (e que se mantêm na lógica do PL 5.655) dizem respeito à ausência de regulação da situação das estrangeiras que, uma vez expulsas

pelo Governo Federal, ainda continuam em cumprimento de pena no Brasil. A jurisprudência brasileira solidificou o entendimento de que o decreto de expulsão da pessoa estrangeira (em geral utilizado no caso de sua condenação criminal no Brasil) impede a progressão de regime ou o alcance de benefícios de execução da pena, tais como liberdade condicional.



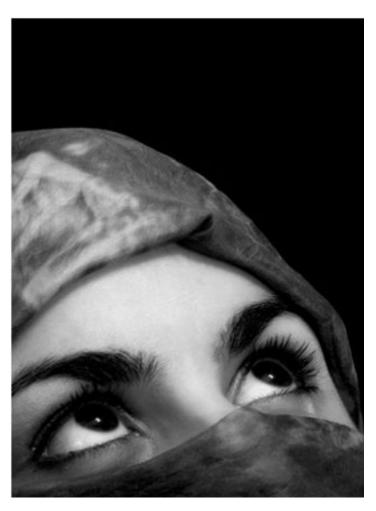
### 4.2.1 -As Regras de Bangkok para mulheres estrangeiras

As Regras das Nações Unidas para o respeito ao cuio tratamento de mulheres presas e metrangeiras, no e didas não privativas de liberdade para das previsões mulheres infratoras (Regras de Bantatendidas por megkok) ainda estão distante de serem partamento de Emplementadas no Brasil. No que diz tério da Justiça.

respeito ao cuidado das pessoas estrangeiras, no entanto, ao menos uma das previsões das Regras têm sido atendidas por meio do trabalho do Departamento de Estrangeiros, do Ministério da Justica.



A transferência de prisioneiros para cumprir pena em seus países de origem é regulada por uma série de acordos bilaterais e regionais e pode ser oficialmente requisitada pela pessoa estrangeira presa ao Ministério da Justiça. No estado de São Paulo, na prática as pessoas estrangeiras são orientadas pelo ITTC e pela Defensoria Pública da União a respeito do procedimento, em alguns casos recebendo assistência também de seus consulados para fazer o pedido. A medida é ainda bastante burocrática e envolve a necessidade de tramitação nos dois países (no Brasil,



onde a pessoa estrangeira está encarcerada, e no país de origem, onde deverá cumprir o restante da pena). Para a diminuição do sofrimento físico e psicológico da mulher estrangeira detida no Brasil, longe de sua família e com nenhuma ou escassas oportunidades de visita, procedimentos mais céleres cumpririam um papel importante. Ademais, o alcance dessas ações ainda é limitado e pouco divulgado entre a população carcerária estrangeira.

Além disso, a Regra 53 prevê também no que diz respeito às mulheres estrangeiras encarceradas que "em caso de se retirar da prisão uma criança que viva com uma presa estrangeira não residente, será considerado o envio da criança a seu país de origem, considerando o melhor interesse da criança e após consulta à mãe."

Embora essa medida seja de grande relevância, o procedimento do Estado Brasileiro, após o término do período de amamentação, tem sido de simplesmente abrigar a criança caso não haja no Brasil ou presente no momento um familiar que possa se responsabilizar por seus cuidados. Essa medida ignora completamente a Regra 53 e a necessidade de manutenção das relações familiares e impõe sobre mãe e filho uma separação abrupta, diante da qual a mulher não possui qualquer garantia do tipo de assistência que sua criança receberá no local de abrigamento.

# INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADAMA

### **AS "MULAS" DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS**

A Lei de Execuções Penais (Lei 7.210 de 1984) foi modificada em 2009 para incluir a previsão de que crianças desamparadas até os 7 anos de idade devam contar com locais especiais em prisões femininas, nos quais possam permanecer em contato e sob os cuidados da mãe, evitando dessa forma o acolhimen-

to indesejável na rede assistencial. Embora essa medida, ainda sem implementação no Brasil, deva atingir igualmente brasileiras e estrangeiras, a demanda no caso das últimas é perene enquanto não for implementada de maneira mais sistemática a transferência de prisioneiras para seus países de origem.

### 5 - Considerações Finais

Esse parecer procurou oferecer uma explicação breve porém sistêmica da dinâmica do tráfico internacional de drogas, na qual por critérios de gênero e de divisão internacional do trabalho a mulher ocupa posições inferiores e é, como consequência, explorada e facilmente substituída.

A caracterização feita a respeito da figura da "mula" do tráfico de drogas

pretendeu esclarecer sobre as formas de participação da mulher no tráfico de drogas e de exploração mais comuns a que está submetida. Na continuação, estudou-se legislações de diversos países e os projetos de reforma no Brasil relacionados ao tema, apresentando o resultado de estudos comparativos que permitiram elucidar outros modelos de política de drogas.



### 6 - Bibliografia

**Akyeampong, Emmanuel** (2005), Diasporas and drug trafficking in west africa: a case study of Ghana, In: African Affairs, vol. 104, n. 416, p.429-447.

**Batista, Marcela Vitarelli** (2010), Políticas de seguritización y de-seguritización de las drogas en América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México y Uruguay en una perspectiva comparativa. Tesis conducente al grado de magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales.

**Boiteaux**, Luciana (2011), Drugs and prisons: the repression of drugs and the increase of the Brasilian penitenciary population. In: Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. Transnational Institute - TNI; Washington Office on Latin America.

**Campbell, Howard** (2008), Female drug smugglers on the US-Mexico border: gender, crime, and empowerment. In: Anthropological Quarterly, vol. 81, n. 1, p.233-267.

**Cerneka, Heidi Ann** (2012). Mulheres Invisíveis? Condição da Mulher no Sistema de Justiça Criminal brasileiro. In: Desafios à segurança pública: controle social, democracia e gênero / Luís Antônio Francisco de Souza, Bóris Ribeiro de Magalhães, Thiago Teixeira Sabatine (org.). — Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 163-180.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s/ ano), Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma.

**Corda, Alejandro** (2011), Imprisonment for drug-related offenses in Argentina. In: Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. Transnational Institute - TNI; Washington Office on Latin America.

Count the Costs (s/ ano), La guerra contra las drogas: promoviendo el estigma y la discriminación.

**Departamento Penitenciário Nacional** - Depen, Sistema infopen estatísticas. Disponível em: http://goo.gl/ojb8v8 Acesso em: 09 de dezembro de 2013.

**Edwards, Sandra G.** (2011), A short history of Ecuador's drug legislation and the impact on its population. In: Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. Transnational Institute - TNI; Washington Office on Latin America.

**Garrido, Ricardo Soberón** (2011), Legislation on drugs and the prison situation in Peru. In: Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. Transnational Institute - TNI; Washington Office on Latin America.

Global Eye (05 de maio de 2009), On Human Trafficking.

**Instituto Sou da Paz - SDP** (2012), Relatório da Pesquisa Prisões em Flagrante na cidade de São Paulo.

**Instituto Terra, Trabalho e Cidadania** - ITTC (2012), Tecer Justiça: Presas e Presos Provisórios da Cidade de São Paulo.



**Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC** (2013), Presos e presas provisórios: relato de pesquisa e intervenção jurídica realizada em dois presídios de São Paulo em 2010 e 2011.

**International Harm Reduction Association** (2012), Cause of Alarm: The incarceration of women for drug offences in Europe and Central Asia, and the need for legislative and sentencing reform.

**Núcleo de Estudos da Violência - NEV** (2011), Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo.

**Ministério da Justiça (**2013), Pesquisa Enafron: Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira.

**Penal Reform International - PRI** (2012), Access to justice: Discrimination of women in criminal justice systems.

**Quakers** (2012), Written statement submitted by the Friends World Committee for Consultation (Quakers), a non-governmental organization in general consultativa status: children of incarcerated parents.

**Teresi, Verônica Maria** (2012), Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.

**Thailand Institute of Justice - TIJ;** UKAid from the British People; Penal Reform Internation - PRI (2013), Guidance document on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (The Bangkok Rules).

**Transnational Institute - TNI; Washington Office on Latin America (**2011), Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America.

**UNODC** (2008), Toolkit to combat trafficking in persons: Global Programme against trafficking in human beings.

**UNODC** (2012), Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons.

UNODC (s/ ano), Nota orientativa sobre el concepto de "abuso de una situación de vulnerabilidad" como medio para cometer el delito de trata de personas, expresado en el articulo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.