

**Desafios e Perspectivas para o  
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**

Ministério da Justiça / Brasília  
2011

**Coleção: Educando para os Direitos Humanos.**

**Série: Pautas Pedagógicas para a Cidadania na Universidade (Vol. II)**

341.27

D441p

Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil / [organização : Nair Heloísa Bicalho de Sousa, Adriana Andrade Miranda, Fabiana Gorenstein]. – Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2011.

274 p.

Promoção do Ministério da Justiça em parceria com Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.  
ISBN: 978-85-85820-08-4

1. Tráfico de pessoas. 2. Direitos e garantias individuais. 3. Direitos humanos. I. Sousa, Nair Heloísa Bicalho, org. II. Miranda, Adriana Andrade, org. III. Gorenstein, Fabiana, org. IV. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas V. Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP). VI. Organização Internacional do Trabalho (OIT). VII. Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). VIII. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC). IX. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos.

# EDUCANDO PARA OS DIREITOS HUMANOS: PAUTAS PEDAGÓGICAS PARA A CIDADANIA NA UNIVERSIDADE VOL. II.

## Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil

### Organizadores

Nair Heloísa Bicalho de Sousa

Adriana Andrade Miranda

Fabiana Gorenstein

### Promoção

Núcleo de Estudos para Paz e os Direitos Humanos – NEP/CEAM/UnB

Organização Internacional do Trabalho – OIT

Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional - USAID

Ministério da Justiça

Secretaria de Direitos Humanos

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC

### Autores

Adriana Piscitelli

Bárbara Pincowska Cardoso Campos

Dalila Figueiredo

Frans Nederstigt

Giovanna M. Frisso

Hans-Joachim Heintze/Sven Peterke

Ivens Moreira da Gama

Lúcia Maria Brito de Oliveira

Maria Lúcia Leal

Márcia Anita Sprandel

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

Marina M. Novaes

Paulo César Carbonari

Raquel Negreiros

Samira Lana Seabra

**EDUCANDO PARA OS DIREITOS HUMANOS: PAUTAS PEDAGÓGICAS PARA A CIDADANIA NA UNIVERSIDADE VOL. II.  
Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**

**Ministro de Estado da Justiça**

José Eduardo Cardoso

**Secretário Nacional de Justiça**

Paulo Abrão Pires Júnior

**Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação**

*Diretora*

Fernanda Alves dos Anjos

**Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

*Coordenador*

Ricardo Rodrigues Lins

*Técnicos*

Alcides Gomes de Araújo Filho

Cristiana de Oliveira Soares

Danilo Santos Costa

Eliene Xavier Moreira

Julyana Cristina Alves da Silva

Marcos Wollakay Christo de Carvalho

Maria Angélica Santos Sousa

Roberto Gonzalez de Oliveira

*Consultora / UNODC*

Ana Cláudia Castro

**Capa e Diagramação**

Eduardo Cani Pessoa

# SUMÁRIO

<b>Apresentação - Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos.....</b>	<b>07</b>
<b>Apresentação - Secretaria Nacional de Justiça.....</b>	<b>10</b>
<b>Prefácio.....</b>	<b>12</b>
<b>Parte I: Direitos humanos.....</b>	<b>32</b>
Direitos humanos no Brasil: uma leitura enfocada e em perspectiva da situação.....	33
<i>Paulo César Carbonari</i>	
Tráfico de pessoas: uma introdução aos instrumentos internacionais de direitos humanos.....	54
<i>Lúcia Maria Brito de Oliveira</i>	
Conteúdo e significado do Protocolo da ONU relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (2000).....	62
<i>Hans-Joachim Heintze/Sven Peterke</i>	
<b>Parte II: Tráfico de pessoas e grupos sociais vulneráveis.....</b>	<b>83</b>
Especialmente mulheres: reflexões sobre autonomia individual e caracterização do tráfico como crime organizado internacional.....	84
<i>Giovanna M. Frisso</i>	
A problemática da raça, gênero e das crianças e adolescentes no tráfico de seres humanos.....	105
<i>Dalila Figueiredo</i>	
<i>Marina M. Novaes</i>	

Tráfico de seres humanos: gênero, raça, crianças e adolescentes.....135  
*Frans Nederstigt*

Tráfico de pessoas: uma revisão dos conceitos sob uma perspectiva de gênero e as atuais ações de combate e controle.....162  
*Raquel Negreiros*  
*Samira Lana Seabra*

Brasileiras na indústria transnacional do sexo: migrações, direitos humanos e antropologia.....190  
*Adriana Piscitelli*

Armadilhas do discurso: a criminalização das migrações na legislação brasileira e internacional.....209  
*Márcia Anita Sprandel*

### **Parte III: Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.....229**

O que o Brasil tem feito para combater o tráfico de pessoas? Notas sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. ....230  
*Bárbara Pincowsca Cardoso Campos*  
*Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira*  
*Ivens Moreira da Gama*

A construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.....248  
*Maria Lúcia Leal*

# Apresentação – Núcleo de Estudos para Paz e os Direitos Humanos

O NEP e o projeto Pautas Pedagógicas para a Universidade. Por que escolhemos trabalhar com tráfico?

*Nair Heloísa Bicalho de Sousa*

*José Geraldo de Sousa Jr.*

Este segundo volume da série “Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade” é fruto de parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que ao longo dos anos vem defendendo o trabalho decente como um instrumento eficaz para combater as inúmeras violações dos direitos humanos dos trabalhadores. Por meio de convênio, houve a oportunidade de dialogar com especialistas nacionais e internacionais, pesquisadores e representantes governamentais e de organizações não governamentais dedicados ao combate ao tráfico de pessoas. Além disso, foi ofertado um curso à distância para duzentos investigadores, profissionais e alunos de graduação e pós-graduação, sobre o tema.

Esta experiência não seria possível sem a colaboração dedicada e competente de Adriana Miranda e Fabiana Gorenstein que tomaram a iniciativa da proposta e coordenaram o desenvolvimento deste projeto na esfera do ensino presencial e à distância. Outro apoio fundamental foi recebido do CEAD (Centro de Ensino à Distância) da Universidade de Brasília, que se responsabilizou pela proposta pedagógica do curso, auxiliado por tutores e monitores que acompanharam o desempenho acadêmico dos alunos.

Este livro tem o propósito de oferecer ao debate acadêmico e à sociedade as reflexões realizadas pelos convidados durante palestras realizadas para o corpo discente no primeiro semestre de 2008. O tema do tráfico de pessoas, especialmente mulheres, crianças e adolescentes, eixo dos

capítulos do livro, é de alta relevância para entender os novos problemas de um mundo globalizado, onde a violação dos direitos humanos ocorre de formas diversificadas afetando indivíduos, grupos e nações. A vulnerabilidade dos grupos sociais citados abre oportunidades para as estratégias de traficantes, tendo como cenário contextos históricos distintos. Nos países de origem dos migrantes, as situações de desigualdade e exclusão social levam à constituição de estratégias individuais e familiares de sobrevivência e expectativa de melhores condições de vida em países desenvolvidos. Nos países de destino, as políticas de migração pretendem dar segurança aos Estados, sem contudo respeitar os interesses das pessoas traficadas ou migrantes irregulares na Europa ou Estados Unidos.

No Brasil, a política pública de direitos humanos tem caminhado sustentada em planos e programas nacionais que passo a passo pretendem fazer frente às inúmeras violações de direitos, especialmente na esfera econômica, social e cultural.

O eixo principal desta política está centrado no Programa Nacional de Direitos Humanos I (1996), pautado nos direitos civis e políticos; no Programa Nacional de Direitos Humanos II (2002) que incluiu os direitos econômicos, sociais e culturais e o Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (2010) articulado em seis eixos orientadores:

1. Interação democrática entre Estado e sociedade civil;
2. Desenvolvimento e direitos humanos;
3. Universalização de direitos em contexto de desigualdades;
4. Segurança pública, acesso à justiça e combate à violência;
5. Educação e cultura em direitos humanos;
6. Direito à memória e à verdade.

Para contribuir com a constituição de uma cultura de direitos humanos no país, foi lançado um Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH (2003 e 2006), um instrumento de efetivação desta política em cinco áreas (educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais de justiça e segurança e educação e mídia), voltado para o fortalecimento do Estado e comprometido com a



transversalidade dos direitos humanos na educação e nas políticas públicas, tendo em vista construir uma sociedade justa, igualitária e democrática.

Educar para a cidadania, segundo o PNEDH (2006) implica promover o respeito à igualdade, diversidade e liberdades fundamentais, com estímulo à participação social e contribuir para a formação de uma consciência cidadã junto aos membros da sociedade brasileira. O eixo central dessa política é a constituição de sujeitos de direitos comprometidos com a ética, a política e a memória nacional, capazes de criar um espírito de resistência às práticas opressoras, como é o caso do tráfico de crianças, adolescentes e mulheres. A transformação destes em mercadoria para fins de exploração sexual é a negação da proposta de educação em direitos humanos, a qual pretende capacitar os grupos vulneráveis, de modo a empoderá-los para o exercício da cidadania.

No âmbito do tráfico de pessoas, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, analisada no livro e fruto da parceria entre Estado e sociedade civil deu o primeiro grande passo ao estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e atenção às vítimas. Em seguida, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ao definir os três eixos estratégicos centrados na prevenção, atenção às vítimas e repressão ao tráfico com responsabilização dos autores define ações concretas para lidar com os principais pontos da intervenção pública. O compromisso das áreas ministeriais somados às parcerias no âmbito estadual e municipal com órgãos públicos e organizações não governamentais é um indicativo da possibilidade de lidar com esta questão de forma eficaz.

Desse modo, a publicação deste livro também é uma contribuição às ações institucionais, especialmente de âmbito acadêmico, que no caso da Universidade de Brasília, se compromete com a causa e se coloca à disposição para tratar de outros temas relacionados ao campo dos direitos humanos, tendo como referência uma proposta pedagógica emancipatória. Agradecemos ao Ministério da Justiça por esta valiosa parceria que se renova e abre a perspectiva de projetos futuros.

## Apresentação - Secretaria Nacional de Justiça

Considerada uma das mais brutais espécies de violação dos direitos humanos, o tráfico de pessoas vem crescendo vertiginosamente e alcançando vultosas somas com a prática de comercializar pessoas para fins de trabalho escravo, exploração sexual e tráfico de órgãos, dentre outras finalidades. No Brasil, essa realidade vem ganhando novos contornos, desde a aprovação da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fazendo com que o tema fosse inserido na agenda política do governo brasileiro na forma de política pública, com a pretensão de tornar-se uma política permanente e integrada entre União, Estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil.

Prova dessa integração e deste avanço são as ações desenvolvidas pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, construídas a partir de parcerias promissoras como a que celebramos com esta publicação sobre Tráfico de Pessoas na série: “Educando para os Direitos Humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade”. Assim, a Secretaria Nacional de Justiça, em seu trabalho no enfrentamento ao tráfico de pessoas, tem a satisfação de oferecer este tema ao debate acadêmico por meio dos panoramas e análises apresentados neste volume, significando para nós mais um grande passo ao progresso nas discussões, soluções e, principalmente, no fomento e incentivo aos estudos e reflexões acerca do tema “Tráfico de Pessoas”.

Sendo este crime de alta complexidade, envolvendo fatores diversos como os psicossociais, econômicos e discriminatórios, entendemos que todos os atores do setor público e privado, sociedade civil, organizações e organismos internacionais devam figurar como protagonistas no trabalho de enfrentamento a um crime de proporções transnacionais, seguindo assim junto às diretrizes e princípios estabelecidos na Política e no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas aprovado pelo Decreto nº 6.347, desde 8 de janeiro de 2008.

Portanto, nos orgulha poder apoiar a publicação deste volume em

tão valorosa série, como uma semente a ser germinada e cultivada neste ambiente de reflexão, experimento e debate que é a universidade, onde esperamos frutificar de forma a alimentar, não só ao público ao qual se dirige, mas também, à sociedade brasileira ainda tão vulnerável a estas redes criminosas que ainda atuam no comércio de seres humanos como se fossem mera mercadoria.

Paulo Abrão Pires Júnior  
Secretário Nacional de Justiça

## Prefácio

Os argumentos de Carbonari no texto “Direitos Humanos no Brasil: uma leitura enfocada e em perspectiva da situação” abre este livro com questões fundamentais para reflexão. Em primeiro lugar, propõe como eixo central a **concepção de direitos humanos emergente da alteridade**, ou seja, como uma relação em múltiplas dimensões: interpessoal, grupal-comunitária e genérico planetária. Parte da perspectiva histórica de direitos humanos como uma luta permanente voltada para combater a dominação, a exploração, a exclusão e vitimização, tendo em vista as “lutas pela emancipação e pela construção de relações solidárias e justas”.

Dando continuidade, aborda o conteúdo dos direitos humanos em dois aspectos: normativo (ético e jurídico) e político. Para ele, o primeiro, situa-se “no intervalo crítico entre ética e direito”, pautado em direitos positivados que oferecem condições para a ação pública, ao mesmo tempo em que estão referenciados “na dignidade humana dos sujeitos de direitos” (p. 37). No segundo, desdobra-se em arranjos sociais e políticos cujo ator central é o Estado (espaço público) articulado e comprometido com “os direitos e a participação da cidadania no processo político”, assim como nas escolhas políticas referidas à garantia e promoção dos direitos humanos e à proteção e reparação dos direitos humanos.

Como segundo eixo, define as **contradições da agenda dos direitos humanos no Brasil ainda não resolvidas**. A primeira, considera a desigualdade como “opção estruturante”, à medida em que o período de colonização exterminou indígenas e adotou a escravidão dos africanos, sem integrá-los à sociedade nacional. Além disso, o sexismo machista restringiu o espaço feminino ao mundo doméstico, mantendo remuneração inferior e praticando violência sexual e doméstica. Como conclusão, afirma que “o problema da desigualdade continua sendo um problema dos mais fracos” (p. 43).

A segunda, aponta a violência com registro de sexo, cor, idade e classe: pobres, jovens e negros são as principais vítimas. A tortura e a

impunidade retroalimentam o ciclo vicioso da violência no país, sem ter a contrapartida de uma política pública consistente para lidar com o problema. A terceira contradição implica no conservadorismo recessivo, pautado na idéia que “defender direitos humanos é fazer a defesa de bandidos e marginais”.(p. 45) Nesta perspectiva, admite a existência de direitos (concessões, dádivas , benesses) como consequência de deveres (tributo, submissão, sujeição), ou seja, indivíduos cumpridores de seus deveres e da ordem estabelecida, tendo como contrapartida a compreensão de direitos como fruto da rebeldia e da insurreição. Neste sentido, ele elabora três propostas: 1. nova correlação entre direitos e deveres: ao nível institucional, garantir direitos significa um Estado cumpridor de seus deveres; ao nível interpessoal, trata-se do direito de todos; 2. querer direitos como dever implica em ter como base da ação a preservação e promoção da igualdade; 3.direitos humanos estão comprometidos com um “agir para que todo o processo seja permanentemente instituinte” (p. 47): no plano institucional, ter a lei e a ordem a serviço da paz e justiça; no plano interpessoal, pautar a ação na solidariedade, cooperação e reconhecimento.

Quanto aos **desafios**, sete pontos são destacados:1.fortalecimento da organização popular (aumentar as condições de realização dos direitos humanos; dar ênfase às contradições estruturais em sociedades desiguais; utilizar a mediação de conflitos de modo programático e participativo); 2.novas estratégias de luta pelos direitos humanos (novos atores e organizações; ampliação dos espaços de articulação em redes e fóruns; compreensão do sentido e diversidade das formas de organização e estratégias de luta e, finalmente, dilatar a base de apoio da luta pelos direitos humanos). Para isso, é fundamental expandir o diálogo e a construção conjunta com os atores e processos organizativos.

O terceiro desafio refere-se à nova institucionalidade protetiva dos direitos humanos, relacionada à maneira como o Estado modela sua ação e ao estabelecimento de forma efetiva de espaços públicos não-estatais. O autor defende a efetivação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (diagnóstico e medidas de enfrentamento), propondo a necessidade de políticas públicas específicas de direitos humanos “com ampla e qualificada

participação das organizações da sociedade civil” (p.51).

Preocupado com o enfrentamento do modelo excludente de desenvolvimento, traduz este como quarto desafio, tendo como referência as estratégias para combater a exclusão social. Sua postura afirma a necessidade de construir novas bases para o desenvolvimento enquanto direito humano e mediação para o estabelecimento de um pacto entre os atores econômicos, sociais, políticos e culturais. O quinto desafio está referido à segurança como direito humano, o que implica em políticas públicas nesta área voltadas para estratégias e alternativas ao enfrentamento da violência via mediação de conflitos e incremento da oferta de serviços públicos. No primeiro caso, propõe um programa de capacitação de agentes públicos e organizações da sociedade civil, mostrando confiança nas próprias comunidades para redirecionar a ação dos agentes públicos de segurança.

A promoção da igualdade e da justiça social no centro da agenda dos direitos humanos configura a sexta prioridade, tendo como pressupostos: 1. diversidade social; 2. conflito como explicitação das diferenças e instrumento de criação de consenso; 3. participação de todos os agentes sociais; 4. enfrentamento dos entraves estruturais promotores da desigualdade; 5. alianças estratégicas. Essas medidas deverão ser aplicadas tendo em vista a promoção da inclusão social. Finalmente, a sétima prioridade propõe mais ação e menos retórica na gramática dos direitos humanos, destacando a política como uma prática para lidar com conflitos e construir consensos, tendo como base argumentos convincentes. O autor reforça a necessidade de “coragem solidária” para transformar intenção em ação.

Carbonari finaliza o texto com a proposta de construção de uma **nova cultura de direitos humanos** constituída por uma ética dos direitos humanos, composta por atitudes de indignação que provocam reação e de solidariedade que se traduz em ação. Por meio dela seria possível reconstruir relações superando a in-diferença e estabelecer um diálogo, de modo que a “sociedade encontre caminhos para a realização da dignidade de cada uma e de todas as pessoas” (p. 54).

O contexto jurídico internacional é abordado por Lúcia M. Brito de Oliveira em “Tráfico de pessoas: uma introdução aos instrumentos

internacionais de direitos humanos”, no qual parte do expressivo número total de 175 milhões de migrantes em 2003 (dados da Organização Internacional de Migrações) para realizar uma reflexão sobre o processo histórico de construção dos instrumentos de direitos humanos no mundo ocidental (1215 (Inglaterra), 1679 (Inglaterra), 1776 (EUA), 1788 (EUA), 1789 (França), 1793 (França), e 1948 (ONU). Nesta última, destaca a retomada da Declaração Francesa de 1793 combinada à articulação entre direito, justiça e democracia.

A autora acentua também o debate ideológico entre EUA e União Soviética que resultou nos dois pactos de 1966, um relacionado aos direitos econômicos, sociais e culturais, e o outro, aos direitos civis e políticos. Esta bipolaridade ideológica se estende até os anos 1980, ocasião em que novos temas emergiram, entre eles o tráfico de pessoas. Quanto ao último tema, Lúcia M. de Brito, também realiza uma retrospectiva histórica (Convenção sobre a Escravatura - 1926, Protocolo da ONU - 1953, Convenção da ONU Contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e o Protocolo de Palermo (2000).

A Queda do Muro de Berlim, em 1989, arrefece a divisão ideológica e favorece uma abertura multilateral, expressa nas conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas desde os anos 1980, cujo lema pautado na paz e segurança tem oferecido aportes fundamentais, os quais somados aos instrumentos internacionais poderão oferecer subsídios para o combate ao tráfico de pessoas.

Para Hans-Joachim Heintze e Sven Peterke, em “Conteúdo e significado do Protocolo da ONU relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (2000)”, este instrumento complementa a Convenção de Palermo e adota uma compreensão multidimensional e de compromisso político dos Estados Partes, porém não é um instrumento de proteção internacional dos direitos humanos. Os autores tratam os instrumentos de combate ao tráfico de pessoas em perspectiva histórica e destacam o tratamento setorizado do tráfico (mulheres e crianças e pessoas traficadas oriundas da Europa oriental e central).

Um outro ponto de destaque é o art. 3º, alíneas a, b e c, onde

apontam a definição de tráfico como bastante ampla, abrangendo todas as formas de tráfico, mas ao nível jurídico consideram-na pouco clara. Em seguida, discutem a delimitação do tráfico de migrantes, e concluem que o art.3º. configura um avanço, pois estabelece um entendimento comum da categoria tráfico de pessoas, garantindo um conceito “ universalmente válido e amplo” (p. 73). Ao nível da aplicação do protocolo (art 4º), registra seu papel de instrumento para aperfeiçoar a cooperação entre os Estados-Parte, além da harmonização do direito, sem criar obrigação jurídica ao nível dos fatos internos a cada um.

Quanto às normas de proteção às vítimas (art 6º), apesar de reconhecer avanços, o autor aproveita o uso de “expressões que diluem e tornam dificilmente justificável a obrigação de implementação dessas medidas úteis e necessárias” (p. 76). Em relação ao artigo 70, reconhece a obrigatoriedade dos Estados realizarem modificação nas políticas nacionais de permanência de estrangeiros. No caso do regresso das vítimas do tráfico à sua origem (art. 8º), os autores indicam a validade de facilitar este processo apenas para vítimas que possuem nacionalidade ou residência permanente no país. A dificuldade desta norma está referida ao fato das vítimas serem “de facto apátridas”.

Em relação às obrigações de criminalização, a Convenção de Palermo (art.10), definiu a responsabilização das pessoas jurídicas, e inclusive, a criminalização da corrupção. O art 9º do protocolo estabelece medidas para prevenir o tráfico de pessoas como uma “obrigação genérica de atuação dos Estados-Parte” (p.44), que estão vinculadas à diminuição da pobreza, do subdesenvolvimento e da desigualdade social. Contudo, os autores destacam a importância das ONGs ao oferecer a relação de confiança, além de conhecimentos e experiências para o auxílio às vítimas.

Finalmente, o art. 11 do protocolo (necessidade de supervisão crítica na implementação), ao reforçar os controles fronteiriços pelo Estado-Parte, pode provocar impacto contraprodutivo em relação ao objeto e finalidade do mesmo.

Em avaliação final, os autores mencionam os avanços identificados: 1. primeiro acordo interno em perspectiva multinacional sobre tráfico



de pessoas; 2. normas de proteção às vítimas tornaram-se em um referencial mínimo de direitos humanos; 3. aumento da pressão sobre Estados que não desenvolvam ações contra criminalização.

Por outro lado a Convenção do Conselho da Europa sobre ações contra o tráfico de seres humanos (2005), considera o tráfico de pessoas como violação de direitos humanos, garantindo às vítimas o direito à proteção. Além disso, este instrumento contempla um mecanismo de supervisão (relatório periódico dos Estados-Parte sobre as medidas legislativas, executivas e administrativas adotadas para com o país membro). Neste sentido, este instrumento europeu pode significar a emergência de um novo direito internacional sobre este tema.

Giovana Frisso no capítulo “Especialmente mulheres: reflexões sobre a autoria individual e a caracterização do tráfico com o crime organizado internacional” se propõe a analisar o processo de negociação do Protocolo para a Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial o de mulheres e crianças, no âmbito internacional de combate ao crime organizado. Neste propósito, articula diferentes problemáticas, sob o olhar das relações de gênero: 1. migração ilegal e tráfico de pessoas. 2. tráfico de pessoas e crime organizado. 3. consentimento da vítima. 4. medidas de proteção e repressão ao tráfico de pessoas. Além disso, ela discute as negociações do Protocolo, com foco na proteção dos direitos das mulheres a partir dos posicionamentos de duas coalizões de organizações não governamentais que participaram deste processo: a *Human Rights Caucus* e a Coalizão contra o Tráfico de Pessoas e seus Parceiros.

Em relação ao primeiro, a autora parte da discussão da prostituição como escravidão ou trabalho sexual que tem postura diferenciada por parte das duas ONGs, faz um histórico das convenções sobre o tráfico das mulheres (1910, 1921, 1933 e 1949) com destaque para a perspectiva abolicionista da ONU, referendada pela pesquisa realizada pela instituição em 1959. Em seguida, analisa o artigo 3º do protocolo (definição de tráfico de pessoas), cuja imprecisão da categoria de coação leva ao seu acolhimento por parte das duas ONGs.

O segundo eixo da abordagem de Frisso concentra-se nos limites

do debate entre agência e estrutura vinculadas à prostituição, ao trabalho e à exploração sexual dentro da vertente estruturalista (agente é analisado a partir da estrutura) e a intencionalista (práticas sociais explicadas a partir dos objetivos e intenção do autor), finalizando suas reflexões com a posição de Herz (1993) ao afirmar que “*estruturas sociais não existem independentes das concepções dos agentes sobre o que eles estão fazendo*” (p. 98). A partir daí levanta uma série de questões sobre trabalhadoras do sexo ou prostitutas, condição de mulher ou de vítima e controle do tráfico de pessoas.

Para finalizar este tópico, a autora discute o tráfico de mulheres relacionado à migração internacional do trabalho, à exploração do trabalho e ao crime organizado (KEMPADOO, 2005) e em seguida, trata da questão do sujeito e do objeto de segurança. Segundo a autora, a representação da mulher traficada como vítima acaba por reduzi-la a objeto de segurança de Estados que centralizam suas políticas nesta questão. Neste sentido, o discurso dos direitos pautado na autonomia do sujeito torna-se inconciliável com a soberania do Estado.

Nas reflexões finais, Frisso faz avaliações apreciativas do Protocolo, fazendo as seguintes considerações: 1. a indefinição da categoria de tráfico poderia levar a medidas repressivas ou emancipatórias por parte dos Estados. 2. a incorporação de tópicos do direito de trabalho abre a chance das trabalhadoras do sexo serem tratadas como “trabalhadoras legítimas” (p. 95); 3. ao tratar de todas as modalidades de trabalho dos indivíduos traficados trata de violação de direitos humanos. 4. limita os efeitos depreciativos “do processo de vitimização contínua de mulheres” (p. 102) por parte dos Estados. Ao final, levanta questões a serem debatidas pela sociedade brasileira em torno do exercício da prostituição, de modo a consolidar a democracia por meio da efetivação dos direitos à liberdade e à igualdade.

O ponto de partida do texto “Tráfico de seres humanos: gênero, raça e adolescente” de Dalila Figueiredo e Mariana Novaes, afirma a complexidade do tráfico de mulheres e meninas devido ao fato de incorporar variáveis de gênero, idade, condição socioeconômica, além de problemas de discriminação, preconceito social e familiar, violência doméstica e sexual. Destaca também a situação das transexuais brasileiras que possuem difi-

culdades para trabalhar, além de sofrer humilhações no país.

Um ponto de apoio para os argumentos é a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, com diversos parceiros, no aeroporto de Guarulhos em 2005 sobre mulheres e transexuais vitimadas pelo tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. A partir de seus resultados, foi criada uma política pública tendo em vista constituir um serviço de recepção e atendimento humanizado. Neste campo, destaca o trabalho da ASBRAD em parceria com órgãos públicos e privados, voltados para projetos a vítimas (de violência doméstica, sexual e de tráfico) além de violação de direitos de crianças e adolescente.

As autoras retornam à discussão sobre os direitos das crianças, adolescentes e mulheres como direitos humanos, retomando as deliberações da Conferência de Viena (1993) para, em seguida, realizar uma retrospectiva dos instrumentos internacionais e nacionais que garantem projeção dos grupos mencionados acima. Desse modo, colocam em debate o cenário e as rotas de tráfico de pessoas, mostrando o enrigecimento das políticas de migração na União Européia e nos EUA.

Posteriormente, abordam as questões relacionadas à prevenção do tráfico para fins de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil, com destaque para o trabalho desenvolvido pela ASBRAD, especialmente no Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes no aeroporto internacional de Guarulhos com mulheres e transexuais deportados e não admitidos. Nessa abordagem, utilizam depoimentos contidos nos relatórios do posto, de modo a elaborar uma trajetória dos perfis das pessoas atendidas, onde contrapõem as situações vivenciadas na Europa e no Brasil.

Nas conclusões, destacam a postura dos imigrantes vitimizados, no sentido de evitar a publicização das violações sofridas; as arbitrariedades policiais da imigração e a vulnerabilidade das mulheres, crianças e adolescentes de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, no sentido de se tornarem “vítimas preferenciais da violência e do tráfico de pessoas”. (p. 127).

O enfoque sobre as violações de direitos humanos causadoras do tráfico de pessoas é o tema de Frans Nederstigt em “Tráfico de seres hu-

manos, gênero, raça, crianças e adolescentes”. Neste capítulo, ele parte do conceito da situação de vulnerabilidade aplicado na definição de tráfico de pessoas do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), vinculado ao conceito de minorias. Soma a este, três princípios e temas causadores da situação de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas (migração, gênero, raça, crianças e adolescentes).

O argumento inicial a respeito do tráfico de pessoas ser “causa e consequência de violação de direitos humanos” (p. 131) está vinculado a: 1. exploração da pessoa; 2. degradação de sua dignidade; 3. limitação do seu direito de ir e vir. 4. fruto da desigualdade sócio-econômica, fatores que implicam na criação de direitos econômicos, sociais e culturais. Em seguida o autor fala da vulnerabilidade das minorias em dois documentos internacionais: o Protocolo de Palermo (2003) e a Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992).

No primeiro, discute a relevância jurídica do abuso à situação de vulnerabilidade (art. 3º, alínea a), considerando a última como “um dos meios aliciadores utilizados por traficantes”, e recomenda uma análise circunstancial de cada caso concreto. No segundo, os direitos das minorias à cultura, religião, idioma, tradições e costumes próprios, exige o reconhecimento de diferenças entre pessoas, sem contudo negar seus direitos universais. Reconhece também que as minorias estão em situação de vulnerabilidade, sujeitas a discriminação e preconceitos.

Para elaborar o diagnóstico de uma situação de vulnerabilidade, propõe três princípios: 1. reconhecimento amplo; 2. proteção especial; 3. políticas de ação afirmativa. A partir daí analisa os diferentes temas causadores da situação de vulnerabilidade. Quanto ao primeiro (migração), propõe a diferenciação entre tráfico de pessoas, migração irregular e contrabando de migrantes; em relação ao segundo (gênero), reconhece as diferenças biológicas entre homens e mulheres que se superpõem as econômicas, sociais e culturais. Destaca a realização expressiva do fluxo migratório da América Latina e o Caribe (PELLEGRINO, 2004, p.6) e a predomi-

nância de mulheres e adolescentes, afrodescendentes, no tráfico de pessoas para fins sexuais (PESTRAF, 2002, p.55).

No terceiro tópico (raça), o autor discute o caso brasileiro, onde as desigualdades econômicas, sociais e culturais afetam diretamente a categoria racial, somadas ao “estereótipo da mulher negra ou indígena como exótica”. Finaliza com depoimento de um turista norte americano atribuindo aos “políticos corruptos” a existência de grande número de garotas de programa. No quarto (crianças e adolescentes), cita o Protocolo de Palermo (2003) que define a proteção a esses grupos sociais e exemplifica uma situação oposta detectada pela Operação Cegonha (Brasil e EUA) em 2006, a qual desmontou uma rede de tráfico de crianças entre os dois países.

Para finalizar o texto, o autor critica as pressões realizadas pelos EUA junto ao México para exigir visto dos brasileiros e propõe o reconhecimento do tráfico de pessoas como violação de direitos humanos, ou seja, o enfrentamento desta violação poderá ser alcançado por meio do empoderamento das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Raquel Lima e Samira Seabra contribuem com um texto denominado “Tráfico de pessoas: uma revisão dos conceitos sob uma perspectiva de gênero e as atuais ações de combate e controle”, onde desenvolvem uma reflexão centrada na questão de gênero. O ponto de partida é a discussão da emergência e evolução do conceito de tráfico desde o Tratado de Paris (1814) referente ao tráfico de negros, até os diferentes instrumentos internacionais relacionados ao tráfico de mulheres (1904, 1910, 1921, 1933, 1949). Quanto ao último, as autoras argumentam sobre os obstáculos ao sucesso dos mesmos, devido à “ exclusão de determinadas categorias de mulheres e o alto nível de moralismo na abordagem da prostituição” (p. 169).

As autoras apontam o desempenho do movimento feminista ao pressionar as autoridades governamentais em relação às diferentes formas de exploração das mulheres. Em seguida, debatem a questão da vulnerabilidade do papel social da mulher em perspectiva histórica e finalizam com uma apreciação sobre o contexto de estigmatização que cerca o cotidiano das trabalhadoras do sexo. A partir desse ponto, refletem sobre as causas da

alta incidência de mulheres traficadas, parte delas sujeitas à exclusão social, salários inferiores aos dos homens e falta de escolaridade, o que favorece serem ludibriadas pela perspectiva de oportunidade de emprego no exterior, especialmente aquelas de países subdesenvolvidos.

Lima e Seabra desenvolvem também um novo olhar sobre a questão feminina, ao pontuar que a migração internacional de mulheres não está apenas relacionada ao engano, coação ou fraude, mas envolve iniciativas livres e individuais, fato que leva a uma nova discussão, ou seja, “os direitos de ir e vir das mulheres e a possibilidade de restrição desses direitos pelas medidas antitráfico (p. 177). “Nesta perspectiva, propõem que os governos adotem políticas para auxiliar as vítimas do tráfico sem restringir seu direito de ir e vir, assim como garantir a repressão ao tráfico sem prejudicar o empoderamento das mulheres de diferentes classes sociais.

Um outro ponto abordado é a invisibilização moral das pessoas traficadas, tendo como eixo a discriminação de gênero. As autoras apontam a naturalização da despersonalização das mulheres traficadas, a legislação de migração, a falta de percepção de si mesmas como sujeitos de direitos e a associação do tráfico com a prostituição como fatores negativos que exigem uma mudança na compreensão social da mulher, de modo a desmistificar o tráfico para que as vítimas possam alcançar “voz e respeito na sociedade”. (p. 182).

Em relação às estratégias e políticas dos Estados-partes, elas criticam o caráter repressivo das mesmas e afirmam a necessidade dos Estados protegerem os direitos das vítimas e exigirem políticas beneficiadoras nos países de destino, além de contribuir para desmontar as redes criminosas. Neste sentido, oferecem alguns pontos para este debate: 1. novo papel da mídia como instrumento de prevenção do tráfico. 2. mudança no processo de punição dos traficantes. 3. importância da parceria das ONGs, especialmente as feministas.

Ao final as autoras fazem uma abordagem da legislação brasileira nesta temática, reconhecem a importância do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008) e fazem um apelo para o envolvimento da sociedade, recomendando ao governo brasileiro um posicionamento

contra as políticas internacionais de repressão às imigrantes brasileiras e um compromisso com “os direitos das cidadãs que vivem ilegalmente no exterior” (p. 191).

Adriana Piscitelli trata da pesquisa realizada com mulheres brasileiras que atuam na indústria transnacional do sexo na Espanha intitulada “Brasileiras na indústria transnacional do sexo: migrações direitos humanos e antropologia”. Seu trabalho toma como contraponto a concepção de direitos humanos que envolve as migrantes que saem do Brasil com a finalidade de trabalhar na indústria do sexo, categorizadas como vítimas do tráfico internacional de pessoas. Para desenvolver seus argumentos, ela parte do debate público do tema que explicita um embate entre as lógicas dos Estados nacionais, supranacionais (ONU e União Européia) e transnacionais (organizações não governamentais). No Brasil, a indústria transnacional do sexo ganha visibilidade por meio do turismo sexual e da migração internacional voltada para a oferta de serviços sexuais. No debate, turismo sexual e migração internacional aparecem vinculados, porém, ao nível dos diferentes estudos realizados sobre o tema, ainda que admitam a possibilidade de articulação em certos contextos entre turismo sexual, prostituição e tráfico de pessoas, contudo, trata-se de problemáticas diferenciadas (KEMPADOO, 1999).

Por outro lado, as conferências e convenções internacionais de direitos humanos e direitos das mulheres afirmam a proteção de pessoas envolvidas no tráfico internacional como vítimas. Apesar de certo consenso na concepção do tráfico como transporte de pessoas com a utilização de engano ou coerção, para colocá-las em condições de vida ou trabalho exploradoras, tendo em vista integrá-las em situação de escravidão ou exploração sexual, a autora enfatiza a presença de “interpretações e agendas políticas diferenciadas de acordo com os interesses desses grupos” (p. 199). Para os governos, esta questão se enquadra no controle e prevenção do crime organizado transnacional e nas violações das leis de imigração. Para as feministas, há consenso na proposta de promoção do bem estar das mulheres, porém se diferenciam na questão da prostituição e da relação entre tráfico e prostituição. Outras vertentes feministas se aliam às entidades que

apoiam os direitos dos trabalhadores sexuais, distinguindo três formas de prostituição: 1.voluntária; 2.forçada e 3.infantil. Além disso, consideram que a falta de proteção dos/as trabalhadores/as favorece a ação do tráfico. Quanto ao Protocolo de Palermo ratificado em 2004, a autora considera que este mantém certa neutralidade em relação à prostituição, tendo em vista a falta de precisão dos termos para definir as situações de tráfico.

No Brasil, Piscitelli admite a existência de discrepância entre o Protocolo de Palermo e o Código Penal: o primeiro, enfatiza o tráfico com o uso da violência, objetivo de lucro e ameaça de fraude, que no segundo, são alvos de penas adicionais. Citando Wiecko (2006) mostra que as ajudas recebidas pelas migrantes para efetivar sua saída do país, criminaliza seus benfeitores. A partir desta constatação, pergunta sobre a articulação entre os dois instrumentos normativos nas ações públicas e os debates no Brasil.Sua conclusão recai sobre a existência de incorporação das lógicas supra e transnacionais no uso do Protocolo de Palermo, ainda que prevaleça a definição de tráfico do Código Penal (migrantes são vítimas e seus patrocinadores criminosos).

Tendo como referência a pesquisa realizada pela autora em 2004-2005 com migrantes brasileiras trabalhadoras do sexo na Espanha, ela apresenta algumas inferências significativas:1. depoimentos de policiais da área de migração, nos quais afirmam que só podem proteger as vítimas de tráfico quando as mesmas se dispõem a denunciar os traficantes, pois quando não se dispõe a colaborar é dado início ao processo de expulsão; 2. a ASBRAD, organização não governamental que oferece serviços para deportadas no aeroporto de Guarulhos, denuncia as queixas de maus tratos de mulheres brasileiras detidas por motivo de prostituição na Espanha. Neste país, as medidas repressivas estão dirigidas para as violações das leis de imigração, e no Brasil, segundo o Código Penal, a repressão a crimes de natureza transnacional implica na restrição da prostituição por meio das fronteiras.

A autora realizou diversas pesquisas sobre o tema de natureza qualitativa em 2004, 2005 e 2006, sem pretender generalizar seus resultados. Todavia, expõe alguns pontos de destaque nos discursos registrados pelo



trabalho de campo: 1. a maioria das entrevistadas não estava envolvida em situação de coação, fraude ou cárcere; 2. suas principais preocupações não estavam relacionadas ao tráfico de pessoas, mas na oferta de serviços sexuais nas melhores condições de trabalho (jornada, lucros, sem risco); 3. o eixo principal das suas ações estava voltado para a obtenção de documentos para garantir a permanência regular no país; 4. para as entrevistadas, o tráfico está vinculada ao trabalho forçado e à máfia; 5. a maioria delas conseguiu migrar com apoio de redes femininas informais (amigas, vizinhas etc) que já moravam no país; 6. o pagamento de juros pelo dinheiro adiantado, a vaga para moradia, os juros da passagem eram considerados “lógicos e justos”; 7. a idéia de exploração só aparece quando reconhecem a cobrança de juros excessivos.

Para Piscitelli, a migração das entrevistadas tinha como finalidade alcançar sucesso no projeto de mobilidade social enquanto estratégia familiar ou individual. A pesquisa de 2004 mostrou que parte delas trabalhavam nos clubes (mais novas) e outra parte na rua (mais velhas), sendo que o maior temor era a repressão seguida por deportação pelo governo espanhol, devido à situação irregular. Valorizavam muito a ação das ONGs que ofereciam preservativos, atendimento médico e assistência legal, ao mesmo tempo em que reconheciam a presença do estigma e racismo.

Ao olhar a trajetória profissional das entrevistadas, registra situações diferenciadas: parte tinha a prática de trabalhadoras do sexo no Brasil, enquanto outra parte só integrou esta categoria depois de outros tipos de trabalho com baixos salários. Na Espanha, ganhavam a metade dos rendimentos dos trabalhadores regularizados, sendo que não foi observada diferença de rendimentos entre as que trabalhavam em clubes ou na rua (de 2500 a 5 000 euros).

Para Piscitelli, os ganhos resultantes desta experiência de trabalho sexual “incidem em deslocamentos nos posicionamentos de gênero e na ampliação de seus universos culturais” (p. 212). Adota uma perspectiva antropológica pautada em Overing (2000), no sentido de “contextualizar sem relativizar, analisando como as noções de direitos são criadas, possuídas e transformadas no marco de situações estratégicas complexas”. Desse modo,

o estudo permitiu registrar a marca das desigualdades de gênero no interior dos movimentos migratórios, inclusive no caso da indústria transnacional do sexo. Considerando os embates tratados no texto, há uma contraposição entre a noção de vítima do tráfico que prevalece nos instrumentos normativos nacional e internacional e as aspirações e projetos migratórios das mulheres entrevistadas.

O texto “A armadilha dos direitos: a criminalização das migrações na legislação brasileira e internacional” de Márcia Sprandel parte da Convenção de Parlemo Contra o Crime Organizado Internacional (2000), seguida por três protocolos adicionais<sup>1</sup> ratificados pelo Brasil em 2004.

No caso do tráfico de mulheres para a prostituição, a autora considera tratar de assuntos polêmicos por parte de organizações de prostitutas, especialistas e defensores dos direitos humanos de imigrantes. Em se tratando do tráfico de migrantes, o protocolo (art. 6º) define medidas legislativas e caracteriza o crime de tráfico, enquanto o art. 5º elimina qualquer responsabilidade penal por parte dos imigrantes. No ordenamento jurídico do Brasil não há tipificação do tráfico de imigrantes. Contudo, o Projeto de Lei do Senado nº 15 de 2006 altera o Código Penal (art. 206), no sentido de criminalizar o tráfico internacional de pessoas para fins de emigração.

Nesta perspectiva, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal desencadearam em 2005 e 2006 uma série de operações voltadas para o tráfico de migrantes, sendo que a primeira também ficou responsável por operações de combate ao tráfico internacional de pessoas com a finalidade de prostituição em 2004, 2005 e 2006.

A partir desta constatação a autora volta à atenção para os documentos oficiais sobre migração, onde reconhece a existência de um sujeito migrante genérico definido em duas categorias: “criminalização das migrações” e “vitimização dos migrantes”. O próximo passo é a elaboração de uma cronologia dos documentos, comissões e eventos oficiais vinculados ao tema das migrações internacionais no período de 1990 a 2006, onde destaca a posição do Brasil (2006), no sentido de defender o tema migra-

1. Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças; 2. Protocolo Contra o Contrabando de Imigrantes por Terra, Ar e Mar; 3. Protocolo contra a Fabricação Ilegal e o Tráfico de Armas de Fogo, Inclusive Peças, Acessórios e Munições.

tório vinculado à questão dos direitos humanos.

Sprandel analisa também os documentos dos movimentos sociais sobre o assunto, onde está presente uma crítica ao modelo capitalista neoliberal e seus efeitos sobre as migrações, assim como proposições aos governos, tendo em vista a não criminalização das migrações, assim como o respeito aos direitos dos migrantes, garantindo sua participação ativa na sociedade de destino, e o desenvolvimento sócio-econômico dos países de origem, de modo a evitar as migrações forçadas.

A autora lembra um estudo antropológico sobre migração nordestina (PALMEIRA E ALMEIDA, 1977) que contrapõe as “situações que são pensadas, vividas e narradas de forma diversa (p.168)” ao discurso dominante sobre migração. Debate os resultados da pesquisa de Piscitelli (2005) no aeroporto de Guarulhos que demonstram a importância das redes sociais e a importância com o cuidado dos filhos, além da diferença de nível econômico-social entre mulheres não admitidas e deportadas.

Finaliza o texto com uma crítica aos documentos de governos e organizações não governamentais à medida que utilizam “categorias e conceitos aparentemente autoevidentes” (p. 228), sem levar em conta as estratégias individuais e familiares dos migrantes. Nesta perspectiva, lamenta a ausência do discurso dos migrantes no campo político das migrações internacionais e propõe com o auxílio da antropologia, trabalhar o tema valorizando “discursos diferentes, às vezes inconciliáveis” (BOURDIEU, 1977, p.11).

Campos, Oliveira e Gama apresentam a trajetória da política pública na área do tráfico de pessoas. Em 2001, tem início um projeto de cooperação técnica internacional entre o Ministério da Justiça e o UNODC<sup>2</sup> (Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil), tendo como foco dois aeroportos internacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) e dois estados importantes das vítimas brasileiras (Ceará e Goiás), além de elaborar diagnóstico, realizar capacitação, campanha e criar um banco de dados nacional.

Destacam a PESTRAF (2002), cuja divulgação dos dados per-

mitiu a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPMI) no Congresso Nacional, com a finalidade de investigar a violência e as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes brasileiros. Em seguida, mostra como o Ministério da Justiça (MJ) conseguiu incluir ações específicas sobre o tema no PPA 2004-2007, além de contar com a colaboração de diferentes órgãos internos.

Na esfera da infância e juventude, a exploração sexual de crianças e adolescentes resultou em um programa na Secretaria de Direitos Humanos - SDH, assim como na Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM (tráfico) e no Ministério de Trabalho e Emprego - MTE (trabalho escravo), com apoio de outros órgãos públicos federais.

Em 2005 teve início o processo de configuração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Coordenado pelo MJ, SDH e SPM, conseguiu apoio de outros ministérios e da Casa Civil. O texto preliminar foi alvo de audiência pública e seminário nacional que resultou na sistematização das sugestões recebidas pela Internet. A aprovação da política nacional foi institucionalizada via Decreto no. 5 948 de outubro de 2006, por meio de um conjunto de princípios, diretrizes e ações voltados para a prevenção, repressão ao tráfico e atenção à vítima. Os autores detalham o conteúdo desses tópicos da política nacional no texto.

Um ponto de destaque é a incongruência pelo fato de se tratar de uma política nacional, e portanto, adstrita à esfera federal, sendo que sua implementação exige a parceria de todas as esferas administrativas, da sociedade civil e do Ministério Público Federal, Estadual e Ministério Público do Trabalho. Esta questão é argumentada por intermédio do próprio decreto mencionado acima, o qual prevê “o fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo (...) e organizações da sociedade civil”. Para os autores, trata-se de uma política nacional pelo seu resultado e não por sua origem formal.

O Decreto no. 5 948 criou também um GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), com a mesma coordenação tripartite, além de representantes de outros órgãos públicos, organismos internacionais e organizações não governamentais para elaborar o Plano Nacional de Enfrenta-

mento ao Tráfico de Pessoas (objetivos, metas, ações, prioridades, órgãos responsáveis, parceiros e prazos de execução). No caso das ONGs, foram selecionadas 12 entidades com trabalho desenvolvido na área de gênero, criança e adolescente e combate ao trabalho escravo. Os autores enfatizam a participação da sociedade civil na construção do plano nacional, tendo em vista seu papel na difusão do debate na sociedade.

Outros elementos são apontados como incentivadores desta política nacional: as novas ações previstas no PPA 2008-2011, as ações estruturais do PRONASCI, os planos estaduais e locais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, mudanças na legislação e parcerias com os países latinoamericanos (bilaterais, MERCOSUL e OEA).

Um dos desafios importantes é a situação encontrada em garimpos, pequenas comunidades e cidades de fronteira e de interior onde a população local naturaliza a exploração sexual e o trabalho forçado, distanciando-se assim da gravidade do problema social instaurado. Daí o apelo dos autores à articulação desta política nacional com movimentos sociais e demais atores sociais comprometidos com o enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Maria Lúcia Leal no texto “A Construção da Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil”, parte da discussão do processo de globalização tendo em vista a construção de uma ordem contra-hegemônica, pautada em redes e alianças transfronteiriças entre lutas e organizações locais e movimentos que, ao nível planetário, se mobilizam no combate à destruição do meio ambiente, precarização do trabalho, exclusão social e declínio das políticas públicas entre outras.

Reconhece de partida a existência de tensão entre os parceiros desta política (Estado, sociedade civil e cooperação internacional) e coloca questões relacionadas à participação dos diferentes atores na construção dessa política nacional. Recupera o período de redemocratização do país e coloca como contraponto as políticas neoliberais dos anos 1990, indicando a emergência da contra-hegemonia por parte de diversos países latinoamericanos, com destaque para o MERCOSUL, no qual reconhece potencial para mobilizar redes de movimentos sociais.

No âmbito europeu, a ênfase é dada à Declaração de Cascais (Por-

tugal) de 2006, que definiu medidas concretas para prevenção e combate ao tráfico de pessoas e redes criminosas, estabelecendo um processo de cooperação com o Brasil. Para a autora, o potencial democrático de enfrentamento ao tráfico com fins de exploração sexual envolve alianças globais que causam impacto na esfera local, de acordo com a intensidade da participação dos atores sociais.

A autora se propõe a analisar as diferentes formas de poder que emergem de forma transversal e organizada das lutas políticas da sociedade civil, especialmente no contexto do neoliberalismo. Identifica processos de resistência de natureza contra-hegemônica, por parte dos sujeitos sociais cujos direitos foram violados. No Brasil, a construção da política nacional ocorreu por meio de intenso diálogo entre Estado e sociedade civil, mediado por tarefas estratégicas que resultaram em um documento submetido a consulta e audiência públicas, configurando um processo participativo. Instituições internacionais vinculadas às Nações Unidas foram integradas ao processo, porém, a autora identifica a ausência de movimentos sociais articulados com o grupo LGBT, de raça, etnia e prostituição em contraposição à presença expressiva da esfera dos direitos de crianças e adolescentes.

Quanto aos desafios teóricos e conceituais da questão do enfrentamento ao tráfico de pessoas ao nível local e global, a autora propõe uma revisão dos conceitos normativos ao nível nacional e internacional. Para ela, a luta epistemológica perpassa as tendências dos movimentos e redes, provocando tensões no debate público, especialmente no aspecto da relação reducionista da exploração sexual com a prostituição. Identifica três tendências nessa discussão: a primeira, denominada abolicionista, é representada pela CATW, rede feminista que propõe o fim da prostituição; a segunda, chamada autodeterminação, defende a profissionalização da prostituição; e a terceira, defendida pela GAATW distingue prostituição de adultos e crianças.

Dentro do debate, permanecem alguns pontos controversos do Protocolo de Palermo: a não explicitação da relação entre tráfico e prostituição, o fato de não haver clareza das categorias de 'exploração sexual e prostituição', além das de 'forçado' e 'voluntário'. Em seguida, lista países

onde ocorrem as tendências de criminalização e descriminalização da prostituição.

O Fórum de Viena em 2008 foi palco de certa crise em torno das concepções do protocolo, a medida em que grande parte dos países promulgaram novas leis ou mudaram a legislação existente, de modo a estabelecer medidas anti-tráfico enrijecidas. Para a autora, há necessidade de aumentar a participação democrática dos atores envolvidos, de modo a esclarecer diversos conceitos e desvincular o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual do tráfico de pessoas adultas.

Quanto aos desafios, o eixo é colocado em torno dos dados quantitativos sobre o número de pessoas traficadas para fins de exploração sexual utilizados pela mídia brasileira, que tem sido alvo de crítica pelos movimentos sociais. Neste caso, Leal chama a atenção para inferências reducionistas e aponta a importância de garantir a qualidade e confiabilidade dos dados.

Para concluir, a autora se posiciona a favor do paradigma dos direitos humanos em contraposição à xenofobia e ao *apartheid*; defende uma epistemologia de valorização dos sujeitos sociais; propõe o esclarecimento de conceitos capazes de instrumentalizar um movimento em prol da globalização contra-hegemônica, tendo em vista uma ação transformadora capaz de articular “saberes e teorias com práticas concretas de mediação do ser social por meio de alianças locais e transnacionais contra o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual” (p. 274).

Com este conjunto de análises sobre os desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, esperamos oferecer uma contribuição que favoreça o debate na universidade e na sociedade, para que possamos colher subsídios no campo do ensino, da pesquisa e da extensão universitária, assim como na esfera da política pública brasileira, tendo em vista amenizar o sofrimento vivido pelas vítimas infantis, adolescentes e adultas do tráfico nacional e internacional.

*Nair Heloisa Bicalho de Sousa*

*Adriana Andrade*

*Fabiana Gorenstein*

# Parte I

## Direitos Humanos



# Direitos humanos no Brasil: uma leitura enfocada e em perspectiva da situação

*Paulo César Carbonari*<sup>3</sup>

*E aprendi que se depende sempre  
De tanta, muita, diferente gente  
Toda pessoa sempre é as marcas  
Das lições diárias de outras tantas pessoas.  
(Gonzaguinha, Caminhos do Coração)*

## Apresentação

A compreensão dos direitos humanos no Brasil exige reconhecer, de pronto, que a desigualdade marca profundamente a sociedade brasileira. Trata-se de um exercício difícil, sobretudo se nos propusermos a uma abordagem que exceda à descrição factual e caminhe na direção de refletir sobre as motivações fundamentais. O exercício fica ainda mais difícil se nos propusermos a fazer a leitura sob a ótica dos direitos humanos.

A dificuldade configura-se como um desafio de ensaiar uma leitura, dando por conhecidas as diversas realidades subjacentes. Por dever metodológico, lembramos que uma leitura é sempre e somente *uma* leitura, e não *a* leitura. É sempre *em perspectiva* ou, dito de outra forma, interessada, ideológica (no bom sentido). É sempre, e nunca mais do que isso, mais uma palavra. Sendo assim, desde sua origem, está aberta ao diálogo, à crítica.

A construção da reflexão se socorre em vários subsídios. Por isso, para uns, pode parecer repetitiva e até remissiva. Mesmo assim, optamos por fazê-la desta forma, uma espécie de reforço à memória numa abordagem diferente para as mesmas questões. O tema que nos foi proposto será

---

<sup>3</sup> Coordenador Nacional de Formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), mestre em filosofia (UFG-GO) e professor de filosofia (IFIBE, Passo Fundo, RS). O texto originalmente foi elaborado para o Seminário Pensando uma Agenda para o Brasil: Desafios e Perspectivas, promovido pelo Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), realizado em junho de 2007. Fizemos rápidas reformulações para esta publicação.

refletido nos seguintes pontos: o primeiro se dedica a elucidar o enfoque da leitura; o segundo se dedica a apresentar ironicamente algumas questões, que são mais contradições da situação; o terceiro se dedica a identificar o que entendemos sejam desafios programáticos para subsidiar a luta pelos direitos humanos.

### **Posicionando o olhar**

A leitura da relação entre desigualdade e direitos humanos toma como objeto histórico a desigualdade e os direitos humanos como um enfoque de leitura. Por isso, antes de mais nada, convém que coordenemos o foco de nossa leitura, expondo elementos que balizarão a atenção que daremos à desigualdade.

O núcleo dos direitos humanos radica-se na construção de reconhecimento. Dizer isso significa posicionar os direitos humanos como relação – antes de posicioná-los como faculdade dos indivíduos. Isto significa dizer que mais do que prerrogativa disponível, direitos humanos constituem-se em construção que se traduz em processo de criação de condições de interação multidimensional. A interação, esquematicamente, dá-se em planos ou dimensões diversas e múltiplas: interpessoal (singular), grupal-comunitária (particular), genérico-planetária (universal), conjugando cotidiano e utopia, cultura e natureza, ação e reflexão, entre outras. Em outras palavras, os direitos humanos nascem da alteridade, nunca da mesmice ou da mesmidade.

Em termos históricos, os direitos humanos afirmam-se através da luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão e todas as formas de apequenamento do humano. Constituem a base das lutas pela emancipação e pela construção de relações solidárias e justas. Por isso, o processo de afirmação dos direitos humanos sempre esteve, e continua, profundamente imbricado às lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos/as oprimidos/as e vitimados/as para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade. Isto porque, a realização dos direitos

humanos é um processo histórico, assim como é histórico seu conteúdo.<sup>4</sup>

O conteúdo dos direitos humanos pode ser circunscrito sob dois domínios, ambos como racionalidade prática (isto não significa que não estejam implicados aspectos de natureza teórica): um normativo (ético e jurídico), outro político.

O conteúdo normativo contribui para determinar o agir. Quando dizemos que o normativo se desdobra em ético e jurídico, com isso pretendemos localizar os direitos humanos num intervalo – como reserva<sup>5</sup>– crítico entre a ética e o direito – mesmo que muitas posições insistam em tê-los ou como éticos ou como políticos; em nosso entendimento localizá-los em um ou outro destes extremos significa reduzir seu conteúdo. Comumente encontram-se posições que insistem em advogar a centralidade do aspecto jurídico<sup>6</sup>. Todavia, todo o processo de positivação de direitos é também de seu estreitamento. Contraditoriamente, toda institucionalização dos direitos gera condições, instrumentos e mecanismos para que possam ser exigidos publicamente, mas também tende a enfraquecer a força constitutiva e instituinte, como processo permanente de geração de novos conteúdos, de novos direitos, e de alargamento permanente do seu sentido. Ademais, a positivação dos direitos não significa, por si só, garantia de sua efetivação; por outro lado, se não fossem positivados haveria ainda maior dificuldade, já que a sociedade não disporia de condições públicas de ação. No sentido ético, direitos humanos constituem-se em exigências basilares referenciadas na dignidade humana dos sujeitos de direitos. Isto significa dizer que

4 Aprofundamos estes aspectos de concepção, entre outros, no texto *Direitos Humanos: uma reflexão acerca da justificação e da realização*, publicado em CARBONARI, Paulo César; KUJAWA, Henrique Aniceto. *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF/IFIBE, 2004, p. 89-109 e no texto *A construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos*, publicado em *Assembléia Legislativa Gaúcha. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Relatório Azul 2004: Garantias e Violações dos Direitos Humanos. Edição Comemorativa de 10 anos*. Porto Alegre: CORAG, 2004, p. 344-369 e também esparsamente no livro *Realização dos Direitos Humanos. Coletânea de referências*. Passo Fundo: IFIBE, 2006.

5 Para sustentar esta posição, nos socorremos, entre outros, em APEL, Karl-Otto. *Dissolução da ética do discurso?* In: *Com Habermas, contra Habermas. Direito, Discurso e Democracia*. Trad. Claudio Molz. São Paulo: Landy, 2004, p. 201-321. Nos dedicamos a um estudo sobre esta posição em Karl-Otto Apel: *ética e direitos humanos*. In: CARBONARI, Paulo César (Org). *Sentido Filosófico dos Direitos Humanos. Leituras do pensamento contemporâneo*. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 37-59 (Col. Filosofia e Direitos Humanos, 1).

6 Como Habermas, por exemplo. Para conhecer sua posição, entre outros textos, ver HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flavio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 vol.

não transacionáveis em qualquer das circunstâncias e, ao mesmo tempo condições postas a toda efetivação histórica<sup>7</sup>. Por isso que insistimos em dizer que direitos humanos, sob o ponto de vista normativo, estão num intervalo crítico entre ética e Direito.

O aspecto político dos direitos humanos nos remete para dois desdobramentos: o primeiro que contempla os aspectos implicados em sua realização; o segundo que denota uma carga de escolhas necessárias.

No primeiro sentido, os direitos humanos são entendidos como parâmetro dos arranjos sociais e políticos, visto que sua realização (ou não) é indicativa da qualidade política e social da vida de um povo. Ou seja, a realização dos direitos humanos, como responsabilidade fundamental do Estado, que deve garantir, respeitar, promover e proteger todos os direitos, além de reparar as violações, põe-se como tarefa política (e neste sentido concreta, cotidiana e, ao mesmo tempo, utópica). O Estado, neste sentido, passa a se constituir no espaço público por excelência, a quem cabe desenvolver ações (políticas públicas, com o perdão da redundância, já que seria impossível qualquer política que não fosse pública) pautadas pelos direitos humanos: os direitos humanos, por um lado, ao limitarem o poder do Estado, exigem que supere a posição de *soberano* plenipotenciário que dirige a cidadania (ou a não-cidadania) e seja entendido como dirigido pela cidadania e para a cidadania; por outro, exigem do Estado que seja agente realizador (nunca violador, como é comum em nossas plagas) dos direitos – é seu dever fundamental realizar direitos. Em matéria de direitos humanos, a ação política estaria centrada na presença de todos os agentes, tanto na deliberação como na implementação, como sujeitos (autores, portanto, nunca somente atores). Isto significa que a cidadania em geral, e, especialmente a cidadania ativa e organizada, ganha centralidade fundamental no processo político. É ela instituinte de forma permanente. Note-se que é da constituição fundamental da cidadania ser plural, ou seja, há uma diversidade constitutiva da cidadania que não a deixa ser enquadrada em modelos

---

7 Aprofundamos o assunto num artigo (em processo de edição) intitulado Sujeito de direitos humanos: questões abertas e em construção. Parte deste texto foi publicada nos Anais do VII Simpósio Sul Brasileiro sobre Ensino da Filosofia, realizado na PUCRS, em maio de 2007 [disponível em formato eletrônico].

simplificadores e negadores; antes, exige a visibilidade e a presença dos diversos no espaço comum. Neste sentido, os direitos e a participação da cidadania no processo político, antes de ser uma concessão, são direitos – para lembrar da já clássica expressão de Hannah Arendt da cidadania como *direito a ter direitos*. A dimensão política dos direitos humanos convoca todos os agentes à ação.

No segundo sentido, a realização dos direitos humanos exige escolhas políticas. O primeiro aspecto da escolha remete para a dimensão da garantia e da promoção dos direitos humanos. A base da escolha remete para a decisão que dá primazia às pessoas, em detrimento das coisas, dos bens, do patrimônio<sup>8</sup>. Isto significa, em termos concretos, vocacionar o processo de desenvolvimento da sociedade centrando-o na pessoa, o que torna as relações privadas, de mercado, de propriedade e de patrimônio secundárias, a serviço das pessoas – os modelos capitalistas de desenvolvimento em geral modelam as vontades para que entendam a escolha pelas coisas como uma escolha pelos direitos humanos. O segundo aspecto da escolha remete para a dimensão da proteção e da reparação dos direitos humanos. A base da escolha remete para o reconhecimento da existência de seres humanos em situação de maior vulnerabilidade (o que já é, de alguma forma, indicação de desigualdade), além do reconhecimento de que existem violações dos direitos e que estas violações geram vítimas – sejam as vítimas sistêmicas da histórica exploração e expropriação, sejam as vítimas, hoje banalizadas, da violência. Vítimas existem em consequência da negação de direitos, de sua não realização. Isto porque, vítimas são todos os seres humanos que estão numa situação na qual é inviabilizada a possibilidade de produção e reprodução de sua vida material, de sua corporeidade, de sua identidade cultural e social, de sua participação política e de

---

8 Uma abordagem crítica consistente da inversão dos direitos humanos em sociedades liberais capitalistas pode ser encontrada no texto *El proceso actual de globalización y los derechos humanos*, de Franz Hinkelammert e no texto *Globalización y Liberación de los Derechos Humanos*, de Germán Gutierrez, ambos publicados em HERRERA FLORES, Joaquín (Org.). *El vuelo del Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000 [respectivamente, p. 117-127 e 173-174]. Tratamos deste tema no artigo *Globalização e Direitos Humanos: identificando desafios*, publicado em LIMA Jr, Jayme Benvenuto. *Direitos Humanos Internacionais: avanços e desafios no início do século XXI*. Recife: GAJOP, MNDH, [s.d.], p. 95-109.

sua expressão como pessoa, enfim, de seu ser sujeito de direitos<sup>9</sup>. Vítimas e grupos vulneráveis existem porque a reprodução da vida (humana e em geral) está interdita pela postura predatória, patrimonialista, privatista e individualista; porque vale mais o “poder de compra” – capacidade de consumo – do que a pessoa (às vezes tão ou mais descartável que as coisas); porque a racionalidade hegemônica é cínica e ignora as vítimas e as alteridades, é a racionalidade calculista e instrumental, essencialmente concorrencial – o outro é “inimigo”; porque o crescimento das “burocracias privadas e privatistas” constrange os Estados (e a cidadania) e inviabiliza a atenção aos direitos, pondo-os a serviço da segurança da reprodução do próprio capital e da manutenção dos interesses privados – sobretudo das transnacionais – em detrimento das demandas públicas e universais por direitos, que passam a ser entendidas puramente como serviços; e finalmente, porque as posições contestatórias ou mesmo os problemas graves e comuns a todos (como a questão ambiental, por exemplo) são entendidos como desajustes sistêmicos a serem por absorvidos (como controle de risco) ou simplesmente eliminados, combatidos (vide a criminalização da luta social, por exemplo). Reconhecer a existência de vítimas e de grupos vulneráveis exige posicionar a ação no sentido de protegê-los e repará-los. Todavia, isto, de longe, pode ser pautado por posturas que se traduzem em clientelismos e paternalismos de todo o tipo.

Esperamos, pelo exposto, ter angariado elementos para subsidiar o enfoque do tema da desigualdade à luz dos direitos humanos.

### **Apresentando questões à situação**

A segunda parte da reflexão dedica-se à identificação das contradições fundamentais que ainda aguardam respostas. Diríamos que são

---

<sup>9</sup> A abordagem destas questões pode ser aprofundada em DUSSEL, Enrique D. *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Trotta, 1998 [Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão. Trad. Jaime A. Clasen et al. Petrópolis: Vozes, 2000]. Uma leitura específica sobre direitos humanos é feita pelo mesmo autor no texto *Derechos humanos y ética de la liberación*, publicado em DUSSEL, Enrique *Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001, p.145-157. Tratamos deste assunto no artigo *Ética, violência e memória das vítimas: um olhar à luz dos direitos humanos*, publicado pela Revista *Filosofazer*. Passo Fundo, IFIBE, ano XV, nº 29, jul-dez 2006, p. 75-89.

aqueles pontos cruciais da agenda de direitos humanos que persistem. As transições vividas pela sociedade brasileira nos últimos anos se configuram quase que como partidas de um lugar para um não-lugar, ou para lugar algum, que seja efetivamente novo e que abra espaço para a justiça social e a efetivação dos direitos humanos. A problemática brasileira dos direitos humanos, neste sentido, é mais persistente do que emergente – mesmo sabendo que sua persistência se apresenta como emergência e indica a urgência de seu enfrentamento, sobretudo se a pretensão estiver calcada na busca efetiva de sua realização na vida de cada uma e de cada um dos brasileiros/as.

Como já dissemos no início, mais do que descrever as questões – o que já fizemos em outros lugares<sup>10</sup> – nos atemos a enunciar questões que ajudem a refletir sobre a situação. O alerta sobre a desigualdade estruturante que constitui um fosso que cinde a sociedade brasileira já é antigo e já foi diagnosticado por Machado de Assis, no início do século passado, quando dizia que *um é o Brasil oficial e outro é o Brasil real*. Abordaremos as questões com uma carga, talvez exagerada, de ironia, recurso clássico – Sócrates é um bom exemplo – para “desnudar” e para abrir o diálogo.

## O Brasil optou pela desigualdade

A desigualdade não é um fenômeno circunstancial no Brasil, seja sob o aspecto da organização social, econômica, política ou cultural. Ela parece ser uma opção estruturante da vida brasileira que se reproduz como estratégia de integração (ou de desintegração) social. Dois exemplos são plásticos para a compreensão do que estamos dizendo. Vamos a eles.

---

10 Remetemos, particularmente para o texto *Direitos Humanos no Brasil: uma leitura da situação em perspectiva*, publicado no Relatório *Direitos Humanos no Brasil 2: Diagnóstico e Perspectivas*. [publicação coordenada por Parceiros de Misereor, MNDH, PAD e Plataforma DhESCA Brasil]. Rio de Janeiro: Ceris/Mauad, 2007, p.19-66]. Uma análise profunda da situação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais está em construção no *Contra Informe da sociedade civil brasileira sobre o cumprimento do PIDESC pelo Estado brasileiro* [lançamento previsto para agosto de 2007], a ser apresentado ao Comitê DESC/ONU. O processo de construção do *Contra Informe* coordenado pela Articulação dos Parceiros de Misereor no Brasil, Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA Brasil) e Processo de Articulação e Diálogo entre Agências Ecumênicas Europeias e suas Contrapartes Brasileiras (PAD).

A colonização eliminou indígenas – processo ainda comum em nossos dias – por terem sido considerados inaptos e renitentes à submissão às formas de trabalho. Em troca destes, foi à África. A escravidão separou os “bem nascidos” do trabalho e submeteu ao trabalho, à força, milhões de expatriados, comercializados como “peças” (coisas). A herança da *Casa Grande e Senzala*, como diagnosticou Sérgio Buarque de Hollanda, não foi resolvida como integração social e cooperação, com o advento da abolição – aliás, uma das últimas no continente; pelo contrário, a estratégia do branqueamento novamente optou por manter as elites apartadas do trabalho e por atrair milhões de imigrantes europeus (depois asiáticos) para substituir a mão-de-obra negra nas lavouras, depois convocada massivamente às cidades. Os milhares de negros africanos e seus descendentes ficaram literalmente descartados. O mito da *democracia racial* contribuiu para amalgamar o fosso, construindo a idéia de que a cordialidade é característica das relações: racismo: isto não existe, é conversa de negros desajustados – o discurso é exatamente o mesmo hoje, quando entra em pauta o Estatuto da Igualdade Racial ou as cotas para o ingresso de afro-descendentes nas universidades, por exemplo. O Brasil optou por (não) integrar negros e indígenas. Aqui está uma das raízes da desigualdade.

O sexismo se reproduziu de forma aviltante para as mulheres, via de regra consideradas “necessárias” à reprodução biológica, não mais do que isso. A mesma separação que reduziu o espaço de vida das mulheres ao privado, enquanto homens (brancos e “bem nascidos”) faziam a vida pública, mantém-se como diferença crassa de remuneração entre mulheres e homens no trabalho, na baixíssima presença de mulheres em postos de direção da política e da economia, por exemplo. Do mundo da casa, as mulheres, aceitas no trabalho, foram confinadas a tarefas extensivas às do lar como o cuidado da casa dos outros (trabalho doméstico), de crianças, idosos e pessoas com deficiência (serviços sociais em geral), para ficar em tipos emblemáticos. A força da violência doméstica e sexual, a qual milhões de mulheres são diariamente submetidas, é não mais do que uma versão perversa do sexismo machista que separa as mulheres da integração cooperativa da sociedade.



Não é de estranhar, portanto, que a pobreza e a miséria, manifestações generalizadas da desigualdade – e da violação sistemática dos direitos humanos – nunca podem ser tomadas apenas de forma genérica. No Brasil, têm cor e sexo. Ademais, tentativas de sua superação – e nos últimos anos o esforço para tal tem sido óbvio – parecem sempre redundar insuficientes visto que, em geral, parecem chegar a resultados positivos na redução da desigualdade nos indicadores gerais, porém, manter-se praticamente inalteradas quando lidas com cor e sexo.

Honestamente, é difícil de acreditar que o Brasil já fez uma opção fundamental pela superação da desigualdade – mantendo-se vazia a consagrada expressão liberal da *igualdade de todos perante a lei*. Pelo contrário, um olhar macro-histórico (e também micro-histórico) parece evidenciar exatamente o contrário. O problema da desigualdade continua sendo um problema para os mais fracos, os que nunca saíram do lugar onde nasceram (nem mesmo para registrar-se ou para serem registrados), os que ainda não conhecem os Estados Unidos ou a Europa. Problema deles! Afinal, é patente sua falta de iniciativa, sua preguiça congênita. Parecem vocacionados à pobreza. Quando se levantam para exigir lugar na sociedade, o fazem de forma equivocada – usam a força, ocupam a propriedade privada, querem ficar em lugares que atrapalham grandes e necessários projetos de desenvolvimento, querem cotas, reparação, cadeia para maridos e companheiros – daí ser legítima a repressão, a criminalização... a eliminação. É incrível como se arranjam motivos para que a sociedade os mantenha (ou os elimine) de forma legítima fora da sociedade como um problema social<sup>11</sup>. A minoridade das minorias, a rigor, é obra delas mesmas, visto ainda não terem tomado em suas próprias mãos a tarefa da maioria. Cinismo crasso, hi-

11 O diagnóstico feito por Renato Janine Ribeiro em *A Sociedade Contra o Social: o alto custo da vida pública no Brasil* [São Paulo: Cia. das Letras, 2000] é expressivo neste sentido. Aliás, o argumento forte que está na base da postura que funda esta posição está bem desenhado num dos pais do liberalismo moderno, John Locke, que trata do assunto no Segundo Tratado sobre o Governo [Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978]. A explicitação desta posição, e sua crítica, pode ser encontrada no texto *La inversión de los derechos humanos: El caso de John Locke*, em HINKELLAMERT, Franz. *El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido*. Heredia, Costa Rica: Euna, 2003, p. 75-119. Para a compreensão do sentido da afirmação que segue a esta nota ver, KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: o que é o iluminismo? In: *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995, p. 11-19. A posição kantiana é criticada enfaticamente com o sentido que lhe damos aqui em DUSSEL, Enrique. 1492: o encobrimento do outro. A origem do mito da modernidade. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

pocrisia pura, nomes que traduzem posturas e leituras deste tipo. Cinismo e hipocrisia estão na base da opção pela desigualdade, que é também uma opção contra os direitos humanos, ou melhor, contra os direitos humanos como universais – eles até existem, mas não para certos tipos, que só supostamente são humanos (Atenção, este discurso é tão significativo que é exatamente o mesmo que esteve na base das justificativas de Auschwitz).

## **O Brasil optou pela violência**

A violência também não é um fenômeno social contemporâneo – por mais que agregue facetas e crueldades particulares em nossos tempos. A violência é marca estruturante das relações sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil. Os mesmos aspectos apontados como bases da desigualdade são mostras da recorrência histórica da violência. O Brasil foi constituído na base da violência (da cruz e da espada)<sup>12</sup>. A violência, assim como a desigualdade tem cor, idade, sexo e classe. São os homens negros, jovens e pobres as maiores vítimas da violência atual e também o maior contingente da população carcerária (inclusive nas instituições sócio-educativas para adolescentes)<sup>13</sup>.

A tortura e a impunidade estão disseminadas na cultura e constituem um círculo vicioso que alimenta a violência. A presença da tortura de forma sistemática nas delegacias e nas casas de detenção é mostra concreta da forma arcaica de abordagem da segurança. Associados a elas estão os grupos de extermínio e as execuções sumárias e extrajudiciais patrocinadas tanto por civis quanto por policiais. A impunidade se alastra em função da baixa resolutividade do sistema de Justiça e Segurança e, sobretudo, quando atinge os mais pobres, com baixa escolaridade, negros, gerando a sensação de que basta ter dinheiro para não ser pego. Casos emblemáticos de cha-

12 Para ilustrar ver, entre outros VIEIRA, Padre. Sermões. 7. Ed. Rio de Janeiro: Agir, 1975; para uma compreensão mais alargada, em termos latino-americanos, uma visita aos textos de Bartolomé de Las Casas, entre outros, é recomendável. O antropólogo e teólogo Paulo Suess faz uma compilação de vários documentos que mostram tudo isso. Ver SUESS, Paulo (Coord). A conquista da América espanhola. Petrópolis: Vozes, 1992.

13 Tratamos do tema da violência em CARBONARI, Paulo César. Raízes da violência: uma abordagem com pistas programáticas. Revista Tempo e Presença. Rio de Janeiro, Koinonia, ano 27, nº 339, jan/fev 2005, p. 7-17.

cinas, quando não resolvidos satisfatoriamente, geram, em escala, a idéia de que há tolerância para certos crimes, sobretudo os cometidos contra os mais pobres, de um lado, ou os patrocinados pelos mais ricos, por outro.

A resposta à violência, em geral é tão ou mais violenta, além de espasmódica. Ou seja, sempre que um fato grave e amplamente divulgado ocorrer, as instituições aparecem sempre com o mesmo discurso: endurecimento das penas, ampliação do encarceramento, redução da maioria penal. Passado o espasmo, *tudo continua como dantes*. Por isso, é deveras estranho dizer que a violência é uma opção. Sim, é uma opção quando a sociedade não resolve o mais fundamental da violência, que são suas raízes. Sim, é uma opção quando a sociedade não dota o Estado de uma política consistente, permanente e pautada pelos direitos humanos. Sim, é uma opção quando os dirigentes do País parecem não encontrar outra solução para o problema que não seja a repressão, a repressão, a repressão – necessária para certos tipos de violência, sobretudo a organizada; insuficiente para boa parte da chamada eufemisticamente de *violência miúda*. Dessa forma, a violência segue sendo uma forma contraditória de (des-)integração social, que funcionalmente colabora para resolver (pela contenção) as mazelas da desigualdade.

### **O Brasil optou pelo conservadorismo recessivo**

Há uma compreensão recorrente e disseminada de que defender direitos humanos é fazer a defesa de “bandidos e marginais” – discurso que está na base da criminalização da luta social. Ela se amplia em momentos de crise. A tendência da opinião pública, patrocinada em grande medida por setores da mídia e por lideranças políticas, é de reagir com propostas que advogam o endurecimento das medidas penais e a tolerância com o recrudescimento da ação policial – é o velho hábito de tratar questão social como caso de polícia.

As posturas autoritárias e conservadoras que marcam as relações sociais e institucionais insistem em educar a cidadania para que não seja cidadã. Renova o discurso do soberano auto-instituído (ou posto como

representante de alguma divindade) como detentor exclusivo dos direitos a quem a cidadania (ou a não-cidadania) deve obrigações. Daí a palavra fácil, em oposição aos direitos, de que somente há direitos em consequência de deveres, sendo os deveres identificados à sujeição, tributo, submissão; e os direitos às concessões, benesses, dádivas. É deste tipo de consciência que nascem expressões como: *direitos humanos sim, mas somente para os humanos direitos*. Em outras palavras, direitos humanos somente para os que cumprem bem seus deveres e se adéquam à ordem estabelecida. Definitivamente, será possível querer direitos assim? Ora, querer direitos desta forma é não querê-los.

Rigorosamente, posturas deste tipo são refratárias aos direitos humanos. Insistem em rejeitar a idéia de que o advento dos direitos humanos abriu uma nova perspectiva para a compreensão de tudo isso. Ignoram que os direitos nasceram da rebeldia, da insurreição, da luta contra a ordem que não abria espaço para o cidadão. Sem muito esforço de memória, basta lembrar que foi num contexto deste tipo que foram proclamados em uma de suas primeiras versões, pela Assembléia Nacional francesa pós-revolucionária. Mais recentemente, foi contra o arbítrio da ordem autoritária que gerou a segunda guerra mundial, que foram invocados e reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). No Brasil, foi contra a ditadura (eufemisticamente auto-proclamada de revolução) que foram invocados e semearam germens de liberdade e de igualdade. Hoje, é contra os arbítrios, as exclusões, as opressões e os apequenamentos de todo tipo que são exigidos. Mas, para posturas conservadoras, esta não é uma leitura aceitável, é acusada de ser uma leitura “ideológica”. Ela impede o reconhecimento de que, em termos históricos, desejar direitos é, acima de tudo, não querer só deveres, ou melhor, que deveres têm deveres como contraprestação a direitos. Isto talvez explique porque direitos humanos são tão incômodos aos que supostamente se entendem *humanos direitos*, portadores quase exclusivos da humanidade que distribuem a quem concordar com eles. É como se houvesse uma “reserva” privada e privativa de direitos humanos.

Na tentativa de escapar dos conservadorismos, e de seu cinismo

dogmático, inclusive como forma de advogar outras maneiras de enfrentar os dilemas da desigualdade e da violência, ensaiamos a seguir três argumentos.

Primeiro: direitos humanos correlacionam direitos e deveres de uma nova maneira, dando ao dever um sentido que se sustenta como contrapartida dos direitos: é porque há direitos, pessoas, sujeitos, cidadãos, com direitos que tem sentido os deveres (de quem tem a responsabilidade para garantir e realizar os direitos e de todos os que têm direitos como devidos aos demais outros). Isto significa que, no plano institucional, para garantir direitos exige-se que o agente público por excelência, o Estado, cumpra deveres – é o soberano que está submetido ao dever, não a cidadania; no plano interpessoal, os direitos de uns têm sentido como direitos dos outros, como direitos de todos.

Segundo: querer direitos como um dever traduz o móbil básico da ação prática (ética e política). Ou seja, querer direitos não é uma escolha que se faz pautando-se pela circunstância. Somente um querer que pauta seu agir pela dignidade humana sempre como fim é um querer direitos como um dever. Em outras palavras, se na base do agir está a preservação e a promoção da dignidade, resulta necessário (um dever) que todo o agir esteja orientado pelo dever de preservar e promover a dignidade humana em todas as circunstâncias. Querer direitos como um dever limita, portanto, a liberdade como querer qualquer coisa e a qualquer custo. A rigor, é a raiz da liberdade, porque a faz emergir da relação com o outro, que também é ser de dignidade e direitos. A liberdade deixa de ser exercida como faculdade do indivíduo isolado e passa a ser exercida como construção em relação com o outro – supera-se a idéia de que *minha liberdade vai até onde começa a do outro*, ambas, se começam, é no mesmo lugar.

Terceiro: direitos humanos exigem pautar a atuação mais como instituinte do que como instituído. Em outras palavras, querer direitos é mais do que pretender que normas ou padrões sejam efetivados – por mais que isso seja necessário – e mantidos (o instituído); é agir para que todo o processo seja permanentemente instituinte. Querer direitos é, neste sentido, estabelecer relações práticas (institucionais e interpessoais) que mobi-

lizem permanentemente todos os quereres e todos os sujeitos dos quereres para manter aberto e em construção o processo de alargamento do sentido de ter direitos e o sentido dos direitos. Na dimensão institucional significa pôr a lei e a ordem a serviço da justiça e da paz; na interpessoal significa agir sempre pautado pelo reconhecimento, cooperação e solidariedade.

Ora, se os argumentos que aduzimos à complexidade da reflexão que abrimos têm algum sentido, então fica compreensível porque é tão difícil aos *humanos direitos* compreender que direitos humanos não são um privilégio, uma concessão. Por outro lado, torna-se também muito difícil aos que são entendidos por aqueles como *tortos* aceitar que direitos humanos são privilégio, concessão. Sociedades democráticas ao menos garantem a uns e a outros que, sem querer direitos como dever, seria impossível sequer divergir. Isto remete para o querer direitos como base, até para quem defende que isto é um privilégio. Em suma, parece não ser possível um querer diferente do querer direitos para todos, indistintamente.

### **Identificando desafios**

Os desafios que apontamos nascem do esforço de fazer convergir o enfoque e a leitura da situação e os consideramos fundamentais para fortalecer a luta pelos direitos humanos no Brasil – sem prejuízo de outros. É mais uma reflexão programática do que a apresentação de uma pauta para a ação imediata. Novamente recolhemos as propostas do mesmo texto que serviu de referência para o ponto anterior, atendo-nos a um breve enunciado do sentido de cada desafio, sem rerepresentar novamente os argumentos que os justificam – remetemos ao texto já referido para o conhecimento destes aspectos.

### **Fortalecimento da organização popular**

A organização popular é uma das expressões mais fortes da luta por reconhecimento da dignidade e pela realização dos direitos humanos, para além da luta por interesses corporativos específicos. Ou seja, são as

organizações populares que mantém vivo o processo de resistência ao modelo de desenvolvimento que exclui e propõe o alargamento do conteúdo dos direitos humanos e a ampliação dos espaços de participação, dando visibilidade a sujeitos de direitos ignorados e vulnerabilizados pela sociedade. Daí que, fortalecer a organização popular é, sobretudo, ampliar as condições para a realização dos direitos humanos. O fortalecimento da organização popular significa dar vazão e expressão às contradições estruturais que marcam sociedades profundamente desiguais e assimétricas. Significa gerar condições para lidar com a mediação de conflitos de forma participativa e programática. Significa, sobretudo, acreditar que os sujeitos de direitos são todos os seres humanos e que somente eles poderão saber qual é a melhor maneira para efetivamente realizá-los.

### **Novas estratégias de luta pelos direitos humanos**

A organização popular de luta pelos direitos humanos tem presença significativa na sociedade brasileira. Nas últimas décadas têm se diversificado em formas e em estratégias de luta. Junto às organizações que atuam especificamente em direitos humanos, surgem novos atores (ONGs e movimentos sociais) que passam a incorporar a agenda dos direitos humanos, além de organizações que tematizam e especificam os direitos humanos de forma consistente, sobretudo abrindo a exigência para o diálogo com o tema da igualdade racial, de gênero, de orientação sexual, de geração. Ademais, ampliam-se os espaços de articulação (redes, fóruns, e outros). Por outro lado, há segmentos da organização social que ainda estão mais distantes da incorporação da agenda de direitos humanos – o movimento sindical em geral, por exemplo. Compreender o sentido e a diversidade das formas organizativas e das estratégias de luta é tarefa fundamental para fazer avançar a luta pelos direitos. Talvez o maior desafio na construção de novas estratégias de luta esteja na ampliação da capacidade de mobilização social em torno da agenda de direitos humanos, enfrentando as travas culturais conservadoras consistentes na opinião pública. Ampliar as fendas e, sobretudo popularizar a adesão positiva e o reconhecimento amplo da po-

pulação com os direitos humanos põe-se como desafio estratégico, seja para ampliar a base de apoio da luta, seja, sobretudo, para gerar condições de ampliar a efetivação dos direitos. As novas estratégias de luta pelos direitos humanos exigem a construção de uma nova agenda que passa pela reflexão sobre o sentido dos direitos humanos – as concepções que são construídas a partir delas – e, sobretudo, pela explicitação de novos conteúdos e de novas estratégias. Isto significa que a tarefa somente poderá ser cumprida se forem ampliadas a capacidade de diálogo e a construção conjunta desses diversos agentes e processos organizativos. Apostar no sombreamento ou na fragmentação só contribuiria para desmobilizar e abrir espaço para o oportunismo do retrocesso.

### **Nova institucionalidade protetiva dos direitos humanos**

A construção de uma institucionalidade pública protetiva dos direitos humanos exige enfrentar desafios de fundo. Eles se desdobram no sentido da organização da forma de ação do Estado, quanto da efetivação de espaços públicos (não-estatais). O Brasil já deu passos significativos na direção de dotar a sociedade e o Estado de condições para lidar com os direitos humanos, assumindo a responsabilidade com a realização dos direitos humanos, bem como com a reparação de violações. Todavia, é preciso reconhecer que ainda está longe de efetivamente dar conta do conjunto das demandas postas neste tema. Nesta direção, assumir com força e consequência as deliberações da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (de 2004) que acumulou um conjunto de propostas concretas e que caminham na direção da efetivação do Sistema Nacional de Direitos Humanos é o primeiro grande desafio, visto que a proposta, além de fazer um diagnóstico dos problemas institucionais de fundo, apresenta um conjunto de medidas para enfrentar a situação, seja aprimorando instrumentos, mecanismos, órgãos e ações que já existem, seja para efetivar outros. Outro desafio é o de incorporação efetiva dos direitos humanos no conjunto das políticas públicas junto com o aprimoramento e a ampliação de ações de políticas públicas específicas de direitos humanos. A construção de uma



política nacional de direitos humanos exige, entre outras medidas, a atualização do PNDH. Mas vai além dela, visto que o esforço maior está em, efetivamente, compreender e implementar ações e direitos humanos em todos os espaços de ação pública, superando a idéia de que o órgão de governo (federal) de direitos humanos (a SDH) é que, sozinha deverá fazê-lo. Ou o processo resulta de um esforço do conjunto do governo e do poder público, ou permanecerá como ação importante, mas à margem, pontual, residual e isolada. Entender que entre as tarefas primeiras do Estado está o compromisso com os direitos humanos é um dos maiores esforços políticos posto na agenda pública. Fazer este exercício com ampla e qualificada participação das organizações da sociedade civil é mediação essencial para que os sujeitos de direitos humanos sejam os autores das medidas que serão implementadas em vista de atender seus direitos.

### **Enfrentamento do modelo excludente de desenvolvimento**

A exclusão social é marca histórica do processo de desenvolvimento implementado no Brasil. As estratégias para enfrentá-la têm, via de regra, proposto para a sociedade que a saída é o crescimento econômico. Todavia, mesmo com crescimento econômico positivo, ainda que baixo, o que se tem visto é que sozinho não dá conta de enfrentar a desigualdade, até porque, resulta, em geral, no seu contrário, o aumento da concentração. Assim que, sem uma ampla e forte ação de distribuição da renda e da riqueza, o que não se faz somente com políticas de transferência de renda como programa público, dificilmente se poderá reverter o processo e garantir um desenvolvimento sustentável e solidário que seja capaz de abrigar a todos/as os/as brasileiros/as. O aprofundamento do modelo neoliberal de organização do Estado e da economia e de inserção do país no processo de globalização tem contribuído mais para agravar a situação do que para enfrentá-la. O cumprimento dos compromissos com o ajuste estrutural já não depende de acordos com instituições internacionais (FMI, por exemplo), visto que parece ter sido incorporado à prática política. O Brasil ainda não foi capaz de construir uma alternativa de desenvolvimento que seja própria, feita a

partir da autodeterminação do seu povo e como um direito (mais do que como uma ação unicamente da iniciativa livre do mercado, como preceituam os instrumentos internacionais de direitos humanos). Pensá-lo com estes pressupostos e no contexto da integração regional e de cada vez maior globalização, com postura soberana, é a questão que se põe. Construir um amplo processo capaz de gerar novas bases para o desenvolvimento, entendido como um direito humano e como uma mediação para a realização de todos os direitos humanos de todas as pessoas é a urgência que se apresenta e que precisa se traduzir em compromisso dos agentes sociais, políticos, econômicos e culturais.

### **Segurança é um direito humano, com direitos humanos**

O enfrentamento da violência que marca profundamente as relações exige construir políticas de segurança pública pautadas centralmente pelos direitos humanos. Mais do que isso, põe o desafio de encontrar estratégias e alternativas para enfrentar a violência com práticas de mediação de conflitos, a exemplo de iniciativas que já existem em alguns lugares do país; com abordagem integrada de políticas de diversas ordens; com a ampliação da oferta de serviços públicos fundamentais (presença do Estado); todas completadas com o incentivo ao processo de organização social e comunitária em iniciativas diversas. A reconstrução do tecido social, dilacerado pela pobreza, pela desigualdade e pela violência, exige mais do que atuações de detenção ou de contenção – necessárias para o combate ao crime organizado, entre outras formas, mas insuficiente para fazer frente à violência cotidiana, maior causadora de sofrimento e morte. A implementação de programas de capacitação de agentes públicos e das organizações da sociedade civil para atuar na mediação de conflitos mostra-se como alternativa consistente e que ajuda a construir processos de promoção da organização comunitária e de proteção social. Obviamente que estas medidas não são suficientes para fazer frente à violência, sobretudo àquela patrocinada pelo crime organizado – para a qual deverão ser construídas alternativas de abordagem baseadas na inteligência policial, associadas à capacitação

dos agentes de segurança. Todavia, poderão abrir caminhos para que as próprias comunidades encontrem meios adequados e que redirecionem a própria ação dos agentes públicos de segurança a seu favor. O enfrentamento da violência exige mais do que força. Requer inteligência (policial), organização comunitária e políticas públicas adequadas e de ampla cobertura social, pelo menos.

### **Promoção da igualdade e da justiça social no centro da agenda**

A promoção da igualdade e da justiça social está posta como grande desafio da sociedade brasileira. É pressuposto fundamental desta tarefa: a compreensão de que a diversidade é marca da dinâmica social e há que ser valorizada; o conflito é salutar e positivo como elemento de explicitação das diferenças de toda ordem e de busca de construção de consensos; a participação de todos os agentes sociais é exigência; o enfrentamento dos entraves estruturais que reproduzem a desigualdade é urgência; e a construção de alianças estratégicas para a transformação. Enfrentar a agenda da desigualdade exige conjugar, de forma consistente e profunda, os aspectos que transversalizam o debate, sobretudo questões de gênero, étnico-raciais, geracionais e de classe, entre outras. As medidas a serem adotadas não podem pôr em confronto estes aspectos, forçando a sociedade a ter que optar por um deles, o que significa encontrar medidas de integração social que ultrapassem a simples acomodação de interesses e o recorrente escamoteamento do debate. Neste sentido, à luz dos direitos humanos, a inclusão social – sinônimo de enfrentamento das desigualdades – exige uma abordagem que preserve a diversidade e a promova, gerando espaço para que a criatividade popular se desenvolva e ganhe lugar. Mas isso implica enfrentar de forma consistente o tema da concentração da propriedade e da riqueza (tanto rural quanto urbana); da ampliação da oferta de trabalho – em diversas formas; e, sobretudo, da ampliação da oferta e do acesso a serviços públicos universais e de qualidade que sejam efetivados como políticas públicas de direitos humanos.

## Mais ação e menos retórica na gramática dos direitos humanos

Direitos humanos podem se tornar um conteúdo retórico e facilmente ouvido das mais diversas bocas – seja para promovê-los, seja para criticá-los. Os diversos agentes têm discursos diferentes. Nem todos os que falam de direitos humanos referem-se ao mesmo conteúdo. A prática é o campo da política e é nela que se pode identificar sua verdade. Neste sentido, é exatamente agindo que se poderão superar as contradições. A política não se esgota na técnica de compor interesses. Ela é bem mais do que isso: é a prática de enfrentar de frente os conflitos e de construir os consensos baseados em argumentos. Por isso, mais do que retórica, precisa-se de ação política. Estas idéias gerais valem sobejamente para os direitos humanos. Nos últimos anos tem-se acumulado muitas propostas, muitas sugestões, muitas análises, falta a coragem solidária para fazer com que as intenções se transformem em ações.

## Finalmente, por uma nova cultura dos direitos humanos

A idéia que resume o conjunto dos desafios postos para o enfrentamento da situação à luz de uma compreensão dos direitos humanos traduz-se na construção de uma *nova cultura dos direitos humanos*. Como já dissemos em outros textos, falar de cultura é falar de construção de um *modo de ser*, no sentido clássico de um *ethos*, de uma nova *ética*, uma *ética dos direitos humanos*. É dessa forma que se poderão reforçar, em termos de direitos humanos, atitudes básicas que caracterizam a humanidade: a indignação e a solidariedade. A primeira mobiliza para a reação; a segunda para a ação. Juntas, põe em marcha a geração de condições para que a sociedade encontre caminhos para a realização da dignidade de cada uma e de todas as pessoas.

Se isto não passa de uma crença, como preferem os céticos e os cínicos, sempre de plantão na exigência de objetividade e de respostas prontas para tudo, que assim seja. Afinal, que seria do *tópos*, sem *u-tópos* – o que seria do lugar atual, sem uma utopia – um *ainda-sem-lugar*! Aliás, em ma-

téria de direitos humanos talvez esta seja a maior aposta: acreditar sempre e de novo que a humanidade vale mais, muito mais do que qualquer preço – melhor, vale exatamente por não ser possível atribuir-lhe qualquer preço.

Até porque, construir uma cultura dos direitos humanos é reconstruir relações – superar a in-diferença – e abrir espaços de diálogo em vista de maior humanização. Acreditar é condição para agir. Agir é a mediação para transformar. Transformar tem sentido como construção do novo, sempre, de novo.

# Tráfico de pessoas: uma introdução aos instrumentos internacionais de direitos humanos

*Lúcia Maria Brito de Oliveira*<sup>14</sup>

Em 2003, a Organização Internacional de Migrações<sup>15</sup> estimou em 175 milhões de pessoas o número total de migrantes no mundo. Esse número representa 2,9% da população mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU) estimou em mais de 2,5 milhões de pessoas as vítimas do tráfico a cada ano no mundo todo. Tráfico este que é responsável pela movimentação de mais de US\$ 32 bilhões por ano.<sup>16</sup>

Esses dados estatísticos são relevantes não somente porque dizem respeito a volumes financeiros expressivos, mas também e sobretudo porque tratam da vida de pessoas que ao buscar melhores condições de vida, acabam acreditando em falsas promessas de um eldorado possível em outras partes do mundo, encontram a exploração, o abuso, a violência. Aliada a esses dados, a memória das cenas apresentadas de cadáveres que chegavam às costas européias depois de terem perdido a vida no mar ou, ainda, de corpos encontrados em *containers*, tentando realizar o desejo de encontrar uma outra realidade - o pensamento muda e passa-se a perceber que não são dados estatísticos, e sim pessoas.

Pessoas com direitos que foram construídos ao longo de séculos e que precisam ser respeitados e postos em prática. Muito mais do que falar de textos legais escritos há muitas décadas, estudar e ensinar direitos humanos é perceber que eles são frutos de conquistas, de questionamentos que os seres humanos se fizeram e continuam fazendo quotidianamente. Questionamentos que levaram à busca de respostas que, encontradas cole-

14 *Pesquisadora do Grupo de pesquisa do CNPq, 'Sociedade, Tempo e Direito', da Faculdade de Direito, da UnB.*

15 World Migration, 2003.

16 BOLDUC, Kim; QUALIA, Giovanni; OLIVEIRA, Marina. Tráfico de Pessoas: um alerta mundial. Tendências Debates, Opinião, Folha de São Paulo, 02 de outubro de 2007.

tivamente, sedimentaram lutas ancestrais por melhores condições de vida, de existência.

Estudar direitos humanos é sobretudo perceber que não há diferenças entre as pessoas e sim diversidade de perspectivas. Em essência, todos os seres humanos são iguais. Se, hoje, esta frase parece óbvia, ela é fruto de uma luta por igualdade entre os seres humanos que se materializou juridicamente pela primeira vez no final do século XVIII durante a Revolução Francesa.

Uma análise histórica permite perceber este processo de construção dos direitos humanos. Sempre tendo em mente a Magna Carta de 1215, *Habeas Corpus Act*<sup>17</sup> de 1679, *Bill of Rights*<sup>18</sup> de 1788 como as primeiras declarações de direitos, há de se destacar a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776 que apresentou a primeira afirmação do direito à vida e do consentimento dos governados como pilar do poder.

Se os textos legais citados foram aprofundando o exercício dos direitos dos habitantes de Inglaterra e Estados Unidos da América, foi com a Declaração francesa de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que a noção de universalidade dos direitos se alicerçou. Direitos como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência ante a opressão foram vistos e colocados em texto legal importante. Na Declaração francesa, as noções de soberania nacional, separação dos poderes, justiça, presunção de inocência, liberdade de consciência, de opinião, de pensamento e sobretudo de igualdade de todos perante a lei foram listadas como pilares da nova sociedade que se buscava construir onde não mais haveria súditos e sim cidadãos.

Apesar de toda ruptura representada pela declaração francesa de 1789 e a reformulação pela qual passou em 1793, ela não incluía as mulheres<sup>19</sup> como cidadãs com direitos à liberdade, à fraternidade e à igualdade<sup>20</sup>. Na reformulação desta declaração, houve não somente a extensão da

17 Lei inglesa que garantiu a liberdade e segurança individuais contra penas e prisões arbitrárias.

18 Declaração inglesa de direitos que estabelece não somente a supremacia da lei em relação ao soberano rei, mas também estabelece a soberania do Parlamento, a liberdade individual, as garantias judiciais e os direitos de petição e de voto.

19 Nem crianças.

20 Como destacou a revolucionária francesa Olympe de Gouges (pseudônimo de Marie Gouze). Apresentou o projeto de Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã o qual não foi aprovado.

concepção de liberdade a todos<sup>21</sup> os homens<sup>22</sup>, mas também a inclusão de direitos econômicos e sociais como o direito à educação, ao trabalho e à *insurreição* em caso de *violação dos direitos do povo*.

Cento e cinquenta e cinco anos após a declaração francesa e três anos após o final da Segunda Guerra Mundial, um outro texto legal marcou o direito de maneira fundamental: a Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>23</sup>. Diferentemente da declaração francesa, esta Declaração de 1948 surgiu objetivando ter um cunho universal. Buscava-se ampliar em nível internacional os direitos que ao longo das décadas foram sendo estruturados nacionalmente. Antecedida pela Carta da ONU que explicitava uma nova organização do sistema internacional sob o binômio paz e segurança tendo como pilares os Estados nacionais, a Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>24</sup> destacou o papel do ser humano na construção de um novo mundo, de uma nova realidade que deveria ser marcada pela paz, pela cooperação, pela justiça, pela democracia e pela liberdade.

Ela retomou as linhas mestras da declaração francesa de 1793 ao estabelecer em seu artigo 1º que *todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sendo dotadas de razão e consciência devendo agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade. Em seu segundo artigo, ela afirma que toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.*

A lógica que se buscava estabelecer ao final da Segunda Guerra Mundial aliava direito, justiça e democracia com o exercício dos direitos humanos em todas as partes do planeta. Contudo, a divisão da realidade

---

21 Artigo III - Todos os homens são iguais por natureza e diante da lei.

22 Inclusos os escravos.

23 Antecedida pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Resolução XXX, Ata Final, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948) e pela Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos da Mulher (Assinada em Bogotá, Colômbia, a 2 de maio de 1948, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana. Ratificada pelo Brasil a 15 de fevereiro de 1950.)

24 [http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)



internacional baseada no confronto ideológico conduziu à elaboração de duas percepções quanto ao tema dos direitos humanos. Duas percepções que eram lideradas respectivamente pelos Estados Unidos e pela União Soviética. De um lado, os direitos civis e políticos, de outro, os direitos econômicos, sociais e culturais. Esta realidade ideologicamente bipolar pode ser exemplificada pelos dois pactos internacionais de direitos humanos ambos de 1966: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ante a um ambiente como o descrito, muitos juristas, muitos pensadores passaram a acreditar como ensinado pelo jurista Vasak que haveria gerações de direitos que precisariam ser vivenciados para que uma nova série de direitos pudessem ser exercido. Como afirmou Antonio Augusto Cançado Trindade<sup>25</sup> ao tratar do tema da inexistência de gerações de direitos humanos:

*... a proteção internacional dos direitos humanos passa pela indivisibilidade e pela inter-relação de todos os direitos.*

Esta bipolaridade ideológica que persistiu desde o final da década de 1940 até o final da década de 1980 não significou que muitos temas fossem levados a debate. A sinergia entre os textos jurídicos internacionais e a realidade da política internacional só fez sublinhar a participação cada vez mais importante dos indivíduos na construção dos direitos humanos através de grupos de pressão, organizações não governamentais, organizações internacionais entre outros atores internacionais mesmo em uma realidade bipolar. Temas como o tráfico de pessoas, a exploração sexual, o trabalho escravo, o comércio internacional, as condições de trabalho, a habitação, o meio ambiente, direitos de populações tradicionais entre outros foram paulatinamente suscitados. Eles foram e são trazidos a baila por continuarem a existir em formas diversas. É por isso que estudar, debater e aprofundar reflexões sobre o tráfico de pessoas contido, por exemplo, na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é (re)afirmar os pilares da Declaração Universal de 1948. É também lembrar a

25

[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/canCADOTRINDADE/canCADO\\_bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/canCADOTRINDADE/canCADO_bob.htm)

Convenção sobre a Escravatura assinada em Genebra em 1926 e emendada pelo Protocolo da ONU em 1953. A percepção que se tinha estava muito ligada a noção de escravidão do século XIX como se lê no artigo I, 1º. e 2º. da referida convenção e seu subsequente protocolo:

*1º A escravidão é o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade;*

*2º O tráfico de escravos compreende todo ato de captura, aquisição ou sessão de um indivíduo com o propósito de escravizá-lo; todo ato de aquisição de um escravo com o propósito de vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão, por meio de venda ou troca, de um escravo adquirido para ser vendido ou trocado; assim como em geral todo ato de comércio ou de transportes de escravos.*

Cabe salientar também a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e de Instituições e Práticas Análogas à Escravatura<sup>26</sup> que sublinha a importância do combate à servidão por dívidas. São de fundamental importância os artigos 6º e 7º<sup>27</sup> para a compreensão da atualidade do tema do tráfico de pessoas e da luta histórica pelo seu fim.

Ao colocar o ser humano e suas preocupações no centro das discussões internacionais, a Declaração Universal dos direitos humanos de 1948

26 [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_escravatura.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_escravatura.php)

27 Artigo 6º, 1. O ato de escravizar uma pessoa ou de incitá-la a alienar sua liberdade ou a de alguém na sua dependência, para escravizá-la, constituirá infração penal em face da lei dos Estados Partes à presente Convenção, e as pessoas reconhecidas culpadas serão passíveis de pena; dar-se-á o mesmo quando houver participação num entendimento formado com tal propósito, tentativa de cometer esses delitos ou cumplicidade neles.

2. Sob reserva das disposições da alínea introdutória do artigo primeiro desta Convenção as disposições do parágrafo primeiro do presente artigo se aplicarão igualmente ao fato de incitar alguém a submeter ou a submeter um a pessoa na sua dependência a uma condição servira resultante de alguma das instituições ou práticas mencionadas no artigo primeiro; assim também quando houver participação num entendimento formado com tal propósito, tentativa de cometer tais delitos ou cumplicidade neles.

Artigo 7º a) “Escravidão”, tal como foi definida na Convenção sobre a Escravidão de 1926, é o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade e “escravo” é o indivíduo em tal estado ou condição;

b) “Pessoa de condição servil” é a que se encontra no estado ou condição que resulta de alguma das instituições ou práticas mencionadas no artigo primeiro da presente Convenção;

c) “Tráfico de escravos” significa e compreende todo ato de captura, aquisição ou cessão de uma pessoa com a intenção de escravizá-lo; todo ato de um escravo para vendê-lo ou trocá-lo; todo ato de cessão por venda ou troca, de uma pessoa adquirida para ser vendida ou trocada, assim como, em geral todo ato de comércio ou transporte de escravos, seja qual for o meio de transporte empregado.

e as convenções internacionais posteriores visaram sublinhar a necessidade de uma mobilização internacional pelo respeito pelos direitos humanos. Estudar a Convenção de Palermo (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional)<sup>28</sup> que incluiu o tráfico de pessoas em especial mulheres e crianças bem como o contrabando de imigrantes como áreas específicas de atuação do crime organizado implica necessária e fundamentalmente se dedicar antes a todo o debate construído e materializado nas conferências e convenções no período pós Queda do Muro de Berlim.

Como explica Pierre Renouvin, os fatos históricos são símbolos de forças profundas que já haviam se formado muito tempo antes dos acontecimentos que são descritos como paradigmáticos. Desta forma, quando a lógica de divisão ideológica do mundo terminou simbolicamente com a Queda do Muro de Berlim em 1989, a idéia de um mundo multilateral e não mais bipolar surgiu. Este fato pode ser visto na série de conferências internacionais levadas a cabo pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir do final da década de 80 do século XX. Paulatinamente, anos antes, um ambiente internacional se formava para que tais conferências acontecessem.

No que tange o tema do tráfico de pessoas, pode-se perceber que ele esteve sempre presente nas conferências que marcaram uma nova fase nas relações internacionais. Na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, os artigos 34 e 35 referem-se ao direito de toda criança à proteção contra a exploração e abuso sexual (inclusos a prostituição e o envolvimento em pornografia) bem como contra o sequestro, a venda e o tráfico de crianças.

No ano seguinte, 1990, foi adotada a Convenção de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes. Nela, há referências aos deveres tanto de trabalhadores quanto de seus empregadores. Entre os anos de 1992 e 1993, houve a adoção da Convenção sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), o Protocolo de Emenda da Convenção para Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1993) e a Convenção para

28 Adotada pelas Nações Unidas em 15 de novembro de 2000 na Assembléia Geral do Milênio.

a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores da ONU.

Há de se destacar que ainda em 1993, em Viena (Áustria), houve a II Conferência Internacional de Direitos Humanos. Nela, a indivisibilidade dos direitos humanos, o direito de solidariedade, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e os direitos ambientais foram sublinhados. As várias formas de violência contra a mulher passaram a ser consideradas como crimes contra a pessoa humana.

Nos anos que antecederam a Convenção de Palermo<sup>29</sup> (Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>30</sup>), três conferências se destacaram não somente por mostrarem em meio a suas discussões que os temas do tráfico de pessoas e da exploração de seres humanos passam por uma perspectiva complexa, transdisciplinar da realidade mundial. Foram elas, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo (Egito) em 1994, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher<sup>31</sup> em Beijing (China) em 1995 e a Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) em Istambul (Turquia) em 1995.

Estas conferências e as convenções delas resultantes são de fundamentais não somente para o aprofundamento do debate entre pessoas com perspectivas, experiências e projetos diferentes sobre os mais diversos temas, mas também e sobretudo para manter sempre viva a certeza que somente tendo como pilares a justiça, a democracia, o diálogo que o binômio expresso na Carta da ONU se materializará: paz e segurança. Desta forma, as contribuições do direito internacional e do direito internacional dos direitos humanos possibilitarão encontrar soluções para as ações de combate ao tráfico de pessoas e à exploração de seres humanos. Milton Santos<sup>32</sup> afirmou:

---

29 Em 2000.

30 Os três protocolos à convenção são: Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças; Protocolo contra o Contrabando de Imigrantes por Terra, Ar e Mar e Protocolo contra a Fabricação Ilegal e o Tráfico de Armas de Fogo, inclusive Peças, Acessórios e Munições.

31 O texto final destacou que o trinômio pautado na; Igualdade, desenvolvimento e paz era de fundamental importância para a implementação das ações a serem tomadas no campo dos direitos da mulher.

32 SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 6ª. edição. Rio de Janeiro, Editora Record, 2001, p. 79.

*No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização.*

## Conteúdo e significado do Protocolo da ONU relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (2000)

*Hans-Joachim Heintze*<sup>33</sup>

*Sven Peterke*<sup>34</sup>

No dia 25 de dezembro de 2003 entrou em vigor<sup>35</sup> o Protocolo da ONU relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas.<sup>36</sup> É o acordo mais importante que se dedica de uma maneira abrangente a esse problema internacional. Complementa a chamada Convenção de Palermo – Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional<sup>37</sup> – e, por isso, serve essencialmente à melhoria da cooperação interestatal e à harmonização do direito. Portanto, o Protocolo da ONU não é um instrumento de proteção internacional dos direitos humanos. Apesar disso, tem relevância nessa área. Segundo seu Artigo 2.º, alínea b, o Protocolo do Tráfico de Pessoas tem também por objetivo “[...] proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos [...]”. Ademais, manifesta-se no protocolo, mais claro do que nunca, a necessidade de atuação estatal preventiva. Assim, o Protocolo ultrapassa a compreensão tradicional de tráfico de pessoas como problemática de repressão penal.<sup>38</sup> Muito mais, é baseado numa compreensão multidimensional, adotando, todavia, alguns compromissos políticos. A seguir, examinar-se-á o avanço alcançado pelo Protocolo, através da descrição de seu conteúdo essencial,

33 Hans-Joachim Heintze é pesquisador do Instituto para o Direito da Segurança da Paz e o Direito Internacional Humanitário, da Ruhr-Universität de Bochum (Alemanha).

34 Sven Peterke é professor visitante na Faculdade de Direito (UnB).

35 Veja o site do *Office on Drugs and Crime* da ONU. Disponível em: [http://www.unodc.org/unodc/de/crime\\_cicp\\_signatures.html](http://www.unodc.org/unodc/de/crime_cicp_signatures.html). Acesso em: 15 abril 2007.

36 Seu título oficial é: 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. Acessível no site do Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dpenal.htm>. Acesso em: 15 de maio 2007.

37 Disponível em: *ibid*.

38 Veja KÄLIN, Walter/KÜNZLI, Jörg. *Universeller Menschenrechtsschutz*. Basel: Nomos, 2005, p. 414

bem como, de seu significado. Tanto quanto necessário e útil, será feita referência aos regulamentos complementares da Convenção de Palermo.<sup>39</sup>

### Informações introdutórias

Tráfico de pessoas é uma forma moderna de escravatura e/ou comércio de escravos.<sup>40</sup> Isto vale, em particular, para o tráfico de mulheres e crianças para a exploração sexual,<sup>41</sup> pois nestes casos são adotadas práticas abusivas, pelas quais seres humanos são degradados à propriedade de outros e roubados da possibilidade de conduzirem uma vida autônoma e digna.

Enquanto a proibição de escravidão é garantida como direito humano na base do costume internacional e tem efeito *erga omnes* há décadas,<sup>42</sup> o combate internacional ao tráfico de pessoas foi marcado, até há pouco, por procedimento setorizado. Podem ser citados, por exemplo,<sup>43</sup> o Acordo Internacional de 1904 para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, seguido da Convenção Internacional de 1910 relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas; da Convenção Internacional de 1921 para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, a qual complementa a Convenção Internacional de 1910 e abole a limitação da cor da pele; da Convenção de 1933 para a Repressão do Tráfico de Mulheres Adultas, que complementa a Convenção de 1921; assim como da Convenção de 1949 para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio.<sup>44</sup> É só na aparência, porém, que o último documento mencionado trata com abrangência da problemática do tráfico de pessoas. Em verdade, serve muito mais – como já as convenções anteriores – a combater o tráfico, especificamente no âm-

39 Veja Artigo 37 (4) da Convenção de Palermo e Artigo 1.º (1) do Protocolo do Tráfico de Pessoas.

40 Veja WEISSBRODT, David/ANTI-SLAVERY INTERNATIONAL. *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*. New York/Geneva 2002, p. 18 (OHCHR doc. HR/PUB/02/04).

41 *Ibid.*, p. 27ss.

42 ICJ Reports 1970, p. 32 – Barcelona Traction.

43 Veja para uma descrição detalhada do desenvolvimento histórico: WIECKO, Ella V. de Castilho, *Tráfico de Pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo*. Ministério da Justiça (ed.), *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, Brasília 2007, p. 10 (10ss)

44 Essas convenções são disponíveis em português no site do Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dpenal.htm>. Acesso em: 15 maio de 2007.

bito da prostituição.<sup>45</sup>

Depois da queda da cortina de ferro, a expansão alarmante do crime organizado transnacional atraiu nova atenção da comunidade de Estados, notadamente no que se refere ao tráfico de pessoas. Tornou-se evidente que, para este tipo de criminalidade, é proporcionalmente baixo o risco de persecução de seus autores e de suas organizações.

Inicialmente, os olhares da comunidade internacional se dirigiram ao tráfico de mulheres e crianças. Em 1998, a Argentina propôs uma convenção relativa ao tráfico de menores. No mesmo ano, após recomendação da Comissão das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Justiça Penal, assim como do Conselho Econômico e Social, a Assembléia Geral da ONU criou um comitê *ad hoc* para a elaboração de uma convenção internacional contra a criminalidade transnacional.<sup>46</sup> Adicionalmente, esse comitê foi encarregado de discutir a possibilidade de adoção de uma convenção para a repressão do tráfico de mulheres e crianças.<sup>47</sup> Portanto, parecia que a tendência de tratamento setorizado do problema continuava. Todavia, quando a Organização Internacional de Migrações apresentou, em 1999, estudo mais detalhado sobre o tráfico de pessoas, o interesse dos Estados mais poderosos num tratamento abrangente desse problema no direito internacional aumentou, mormente em virtude de a maioria das aproximadamente 700.000 pessoas que são traficadas anualmente no mundo não serem naturais das regiões tradicionais África, Ásia e o Caribe, mas, predominantemente, da Europa oriental e central.<sup>48</sup> Afinal, a Assembléia Geral da ONU determinou ao comitê *ad hoc* discutir um Protocolo Adicional tratando o problema de tráfico de pessoas em geral e sem discriminação sexual.<sup>49</sup> A partir daí, não se passou nem um ano até sua aprovação através da

45 Veja os Artigos 1.º e 2.º da Convenção de 1949 para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio.

46 UN doc. A/Res/53/111 de 20 de janeiro de 1999 (a Resolução foi aprovada em dezembro de 1998).

47 Ibid. id.

48 IOM (ed.). Analysis of data and statistical resources available in the EU member States on trafficking in humans, particularly in women and children for purposes of sexual exploitation. Report for the STOP Programm. Geneva, 1998. Veja também IOM (ed.), Trafficking and prostitution: The growing exploitation of migrant women from Central and Eastern Europe. IOM Migration Information Programm. Geneva, 1995.

49 UN doc. A/Res/54/126 de 26 janeiro de 2000, para. 3.



Resolução 55/25.<sup>50</sup> Esta cuidou, também, da aprovação da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e do Protocolo Adicional Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes Por Via Terrestre, Marítima e Aérea.<sup>51</sup> Pouco depois, reuniram-se 148 Estados na Conferência de Palermo para comemorar solenemente a elaboração desses documentos e assiná-los.

Até ao presente, o Protocolo do Tráfico de Pessoas foi ratificado por 111 Estados.<sup>52</sup>

### **A definição de tráfico de pessoas**

O diferencial marcante do protocolo está na adoção da primeira definição genérica do termo “tráfico de pessoas”,<sup>53</sup> pondo termo, com isso, a uma discussão de muitos anos.<sup>54</sup> A seguir, são tratados os aspectos principais da definição.

### **Artigo 3.º, alínea (a) do Protocolo**

Nos termos do Artigo 3.º, alínea (a), do Protocolo, entende-se, agora, como tráfico de pessoas

“[...] 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 pessoa para fins de

50 UN doc. A/Res/55/25 de 8 de janeiro de 2001.

51 Ibid.

52 Veja o site do Office on Drugs and Crime da ONU, op. cit. A Convenção de Palermo já foi ratificado por 132 Estados. Essa história de criação que aqui só foi esboçada, explica porque o Protocolo Adicional contém no seu título oficial o suplemento “em especial Mulheres e Crianças”.

53 Em vez de muitos: KARTUSCH, Angelika. Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Frauen- und Menschenhandel. Fender...politik...online, dezembro 2003, p. 2 (13).; GALLAGHER, Anne. Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties. Forced Migration Review 12 (2002), p. 25 (26).

54 Veja para as definições propostas previamente: GALLAGHER, Norah Sexual Exploitation: A Form of Slavery. Ko’Aga Roñe’ta se.vii (1999). Disponível em: <http://www.derechos.org/koaga/viii/gallagher.html>. Acesso em: 17 abril 2007.

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 órgãos; [...].”

Com isto, o termo “tráfico de pessoas” é definido amplamente, abrangendo todas as suas formas essenciais.<sup>55</sup> No entanto, sob a ótica jurídica, avalia-se que esta definição é pouco clara. Critica-se, por exemplo, na literatura, a definição do Artigo 3.º, por exigir, sua aplicação prática, a comprovação de número excessivo de circunstâncias para fixação de autoria e materialidade, limitando, desta maneira, sua utilidade para a persecução penal.<sup>56</sup> Como se verá pelas seguintes explicações, essa crítica é exagerada e não procede, principalmente porque somente três elementos estruturais precisam de comprovação. Parece digno de ser lembrado, também, que o Protocolo visa a uma criminalização abrangente, para deixar o mínimo de lacunas possíveis para a tutela penal. Até ai, o procedimento dos autores é compreensível, o que, de outra parte, não significa que uma definição mais clara não fosse desejável.<sup>57</sup>

### **Os elementos estruturais da definição**

A definição apresentada contém três elementos que devem estar presentes cumulativamente. Primeiro, é necessário identificar uma certa conduta, isto é, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas. Segundo, os autores tem que se ter utilizado de algum meio específico (força, engano, etc.). Terceiro, sua atuação deve ter por finalidade a exploração de uma pessoa. Artigo 3.º, alínea (a) arrola

---

55 O que concretamente poderia ser considerado como tráfico de pessoas, depende também das percepções individuais. Veja, por exemplo, a crítica da SCARPA, Silvia. Child Trafficking: International Instruments to Protect the Most Vulnerable Victims. Family Court Review, Vol. 44 (2006), p. 429 (434): “According to the UN Trafficking Protocol, regarding children, only those who undergo the “recruitment process” can be considered to be trafficking victims. Moreover, the UN Trafficking Protocol makes reference to the removal of organs but it does not mention trafficking of tissues – such as skin, bones ... [...].”

56 Veja JORDAN, Ann D. The Annotated Guide to the Complete UN Trafficking Protocol, International Human Rights Law Group. Washington D.C., 2002, p. 7

57 Veja, por exemplo, a proposta da International Human Rights Law Group, *ibid.*, id.

casos meramente exemplificativos, que devem ser considerados como exploração. Fica claro que o tráfico de pessoas não pressupõe um “negócio”, no sentido de entrega e aceitação de uma pessoa em troca de dinheiro.<sup>58</sup>

### O elemento “exploração”

A “exploração” como elemento central do termo tráfico de pessoas não obteve uma definição legal, o que é criticado<sup>59</sup> com razão, porque deixa aos tribunais nacionais ampla margem de interpretação. Há que se considerar, porém, que esta margem de interpretação não deve implicar abusos ou desvios quando aplicada por um judiciário funcional, num Estado de Direito. Ademais, os casos exemplificativos do Artigo 3.º, alínea (a), limitam consideravelmente o espaço de discricção. Afinal, talvez não houvesse acordo sobre uma definição de tráfico de pessoas, caso se insistisse em uma definição estrita do termo “exploração”.<sup>60</sup>

### Artigo 3.º, alíneas (b) e (c), do Protocolo

Em outra passagem do Artigo 3.º do Protocolo torna-se manifesto o compromisso político alcançado entre seus autores. No Artigo 3.º, alínea (b), é estipulado que:

“[o] consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas, tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea (a) do presente Artigo, será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea (a); [...]”

Esta formulação é confusa, pois a utilização, pelos autores do crime, dos meios definidos na alínea (a) logicamente exclui o consentimento baseado numa decisão autônoma da vítima. Portanto, esta alínea (b) é

58 KARTUSCH, Angelika, op. cit., p. 2 (3).

59 JORDAN, Ann D., op. cit., p. 8.

60 Mais importante parece a questão, como os tribunais nacionais interpretarão o elemento “abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade”.

supérflua e tem um caráter de mero esclarecimento.<sup>61</sup> Importante para a prática, porém, é o fato de as vítimas de tráfico de pessoas serem, nos casos referidos, completamente liberadas da necessidade de comprovar que elas não consentiram com o tráfico.<sup>62</sup>

A redação do Artigo 3º, alínea (b), fica mais clara quando considerado que, durante as negociações do protocolo, houve controvérsia sobre se a prostituição voluntária poderia ser considerada como tráfico de pessoas e se seria, em geral, possível, exercer esta atividade voluntariamente.<sup>63</sup> A questão não foi resolvida e, portanto, não é respondida neste dispositivo. Desta maneira, o mero recrutamento de uma pessoa para a prostituição, sem utilização de meios adicionais, não é abrangido na definição de tráfico, a não ser que se trate de pessoa com menos de 18 anos.<sup>64</sup>

### **O problema de delimitação do tráfico de migrantes**

A importância da problemática da voluntariedade e/ou do consentimento não está adstrita à aplicação do Artigo 3.º, alínea (b). Esta tem que ser considerada, também, no contexto do tráfico de migrantes e em sua delimitação do tráfico de pessoas. O Protocolo Adicional Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes Por Via Terrestre, Marítima e Aérea, que também complementa a Convenção de Palermo, pela primeira vez define genericamente o tráfico de migrantes:

“[...] a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente.”

A principal diferença em relação ao tráfico de pessoas está em que a pessoa traficada como migrante deve consentir voluntariamente – quer

61 KARTUSCH, Angelika, op. cit., p. 2 (4).

62 RAYMOND, Janice G. The New UN Trafficking Protocol. Women's Studies International Forum, Vol. 25 (2002), p. 491 (495).

63 Veja para detalhes: ibid., p. 491 (493s).

64 Artigo 3.º, alínea (d) do Protocolo.

dizer: sem utilização de força, engano, etc. –, com um negócio que se aperfeiçoa com a travessia ilegal da fronteira.<sup>65</sup> Contudo, isto não significa que o tráfico de migrantes é um “crime sem vítimas”,<sup>66</sup> pois não só está regularmente relacionado à exploração financeira, mas também, fere a dignidade da pessoa humana. Ademais, a distinção entre tráfico de migrantes e de pessoas é fluída, porque somente após a travessia ilegal da fronteira, é que as vítimas passam a perceber que se submeteram a condições análogas à escravidão.<sup>67</sup> A averiguação dos fatos costuma ser dificultada pelo silêncio das vítimas, às quais, frequentemente, não é dada nenhuma proteção efetiva. Como, em virtude de seu suposto consentimento, as pessoas traficadas como migrantes são consideradas pelos Estados menos dignas de proteção, os dispositivos do Protocolo de Tráfico de Migrantes relativos à proteção das vítimas são mais fracos do que os do Protocolo de Tráfico de Pessoas.<sup>68</sup> Por isso, os Estados tendem a aplicar preferencialmente o Protocolo de Tráfico de Migrantes para repatriar as vítimas o mais rápido possível.<sup>69</sup> Este procedimento é duvidoso, porque as vítimas costumam ser re-transferidas para o mesmo meio do qual provêm. A consequência é que elas muitas vezes se tornam novamente vítimas do crime organizado transnacional. À luz destas experiências, ambos os protocolos são insuficientes e são criticados com boa razão.<sup>70</sup>

Não obstante as limitações descritas, deve-se avaliar o Artigo 3.º como avanço. Ele cria um entendimento comum do termo “tráfico de pessoas”, como base importante à harmonização do direito, tendo sido já várias vezes adotado por legisladores nacionais e internacionais.<sup>71</sup> Só o fato de o

---

65 Veja OBAKATA, Tom. Trafficking and Smuggling of Refugees from a Human Rights Perspective. Paper presented to the International Conference on Refugees and International Law: The Challenge of Protection (15-16 December 2006, Refugee Studies Centre, University of Oxford), p. 4.

66 SARRICA, Fabrizio. The Smuggling of Migrants. A Flourishing Activity of Transnational Organized Crime. *Crossroads* Vol. 5 No.3 (2005), p. 7 (19f.).

67 BHABA, Jacqueline/ZARD, Monette. Smuggled or trafficked? *Forced Migration Review* 25 (2006), p. 6 (6ss); UNODC (ed.), *Trafficking in Persons: Global Patterns*. New York 2006, p. 52.

68 *Ibid.*, p. 6 (7).

69 GALLAGHER, Anne, op. cit., p. 25 (27).

70 MUNRO, Vanessa E.. Stopping Traffic? A Comparative Study of Responses to the Trafficking in Women for Prostitution. *Brit. J. Criminol.* 46 (2006), p. 318 (328ss); KELLY, Liz. “You Can Find Anything You Want”: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe. *International Migration*, Vol. 43 (2005), p. 235 (237s).

71 Veja Artigo 4 da “European Council Convention on Action against Trafficking in Human Beings” de 16 de maio de 2005. CETS 197.

Protocolo já ter sido ratificado por 111 Estados mostra que este introduziu, com sucesso, um conceito de tráfico de pessoas universalmente válido e amplo. Desta maneira, possibilita o levantamento de dados comparáveis e, portanto, a elaboração de análises que dão uma visão melhor sobre um fenômeno ainda insuficientemente compreendido.<sup>72</sup>

### Âmbito de aplicação

Segundo seu Artigo 4.º, o protocolo se aplica

“[...] salvo disposição em contrário, à prevenção, investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo, quando essas infrações forem de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado (no sentido do Artigo 3<sup>73</sup> da Convenção de Palermo, nota do autor), bem como à proteção das vítimas dessas infrações.”

Aqui fica claro, mais uma vez, que o protocolo é primeiramente um instrumento de aprimoramento da cooperação interestatal e de harmonização de direito. O documento, principalmente, não cria nenhuma obrigação jurídica no tocante a fatos domésticos ou a crimes cometidos por indivíduos sem vinculação a grupos criminosos organizados.<sup>74</sup> Todavia, Estados-parte têm a liberdade de fechar essas lacunas jurídicas, caso existam. O *UN Legislative Guide* até estimula Estados a esta tarefa.<sup>75</sup> Ao mesmo tempo, ali se esclarece que as normas de proteção de vítimas – que

72 DANZIGER, Richard. Where are the victims of trafficking? *Forced Migration Review* 25 (2006), p. 10ss; KELLY, Liz, op. cit., p. 235 (235ss).

73 Segundo o Artigo 3.º da Convenção de Palermo, o grupo tem que abranger pelo menos três pessoas.

74 Mas seja chamada a atenção para Artigo 34 (2) da Convenção de Palermo, segundo qual certos crimes (como, por exemplo, lavagem de dinheiro ou corrupção) tem que ser criminalizados sem as restrições mencionadas acima. Duvidoso é, se este dispositivo possa ser utilizado para estabelecer a obrigação a criminalizar também o tráfico de pessoas doméstico. Mas veja JORDAN, Anne D., op. cit., p. 13, ou MARTIN, Susan. *Internal Trafficking*. *Forced Migration Review* 25 (2006), p. 12 (12): “[...] the Trafficking Protocol applies to trafficking that is purely domestic”.

75 UN Office on Drugs and Crime (ed.). *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*. New York, 2004, p. 259.

serão tratadas em breve – se aplicam independentemente das limitações do Artigo 4.º: „[T]he Trafficking in Persons Protocol also applies to the protection of victims regardless of transnationality and involvement of an organized criminal group.”<sup>76</sup>

## **Normas relativas à proteção de vítimas**

Como o Protocolo de Tráfico de Pessoas não é instrumento de proteção universal de direitos humanos, não contém normas que, de modo imediato, protejam o indivíduo, no sentido de estabelecer verdadeiros direitos de vítimas.<sup>77</sup> Embora as convenções internacionais de direitos humanos disponham sobre normas que possam ser invocadas pelas vítimas (e também sobre mecanismos para executá-las), existe, ainda assim, necessidade de concretização. Neste sentido, são relevantes alguns dispositivos do Protocolo de Tráfico de Pessoas. A posição destacada das normas de proteção de vítimas indica que os Estados, afinal, reconhecem que as vítimas do tráfico precisam de proteção efetiva e de ajuda adequada. Ao todo, três Artigos se dedicam a medidas nesse âmbito. Isto vale, em particular, para o Artigo 6.º do Protocolo.

## **Artigo 6.º do Protocolo**

Em seu parágrafo 1.º, é chamada atenção à necessidade de proteger a privacidade e a identidade de vítimas intimidadas e frequentemente traumatizadas pelos autores do tráfico humano. Exemplarmente, aponta-se para a conveniência da confidencialidade dos procedimentos judiciais. É fora de dúvida que as vítimas deste tipo de crime sempre requerem medidas de proteção especiais, quando poderosas organizações ilegais se tornam alvos da justiça e passam a temer sua perseguição pela polícia e pelo judiciário. São em particular as vítimas do tráfico de pessoas e suas famílias

76 Ibid., id.

77 Estes direitos não serão tratados nesta colaboração. Veja, por exemplo: NELSON, Katryn E. Sex Trafficking and Forced Prostitution: Comprehensive New Legal Approaches. *Houston Journal of International Law*, Vol. 24 (2002), p.551 (556ss); SCARPA, Silvia, op. cit., p. 429 (438ss).

que passam a ser visadas pelos criminosos,<sup>78</sup> que buscam se prevenir de uma onerosa cooperação com as autoridades judiciais ou simplesmente se vingar. No mais, Artigo 6.º (2) do Protocolo complementa o Artigo 24 da Convenção de Palermo, que obriga os Estados-parte a tomarem medidas efetivas para a proteção das testemunhas (especialmente das vítimas arroladas como testemunhas) e das pessoas que lhes são próximas, de atos de vingança e intimidação.

Artigo 6.º (2) também complementa a Convenção de Palermo, ao estipular que as vítimas do tráfico de pessoas recebam não só informações sobre procedimentos judiciais e administrativos, mas também assistência para defenderem efetivamente seus direitos. Isto pressupõe necessariamente que lhes seja colocado à disposição um intérprete – obrigação que, aliás, já resulta das convenções internacionais de proteção de direitos humanos.

Artigo 6.º (3), em seguida, trata de “[...] medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas”. Portanto, neste parágrafo são destacadas as necessidades básicas e a carência de assistência das pessoas traficadas. Assim, por exemplo, nos termos do Art. 6.º (3), alínea (a), as vítimas devem receber “alojamento adequado”. Desta maneira, aponta-se para a triste realidade de que muitos Estados, quando não conseguem repatriar imediatamente as vítimas do tráfico de pessoas, as internam em prisões ou instituições semelhantes.<sup>79</sup> Diante desse quadro e levando em conta o Artigo 14 (2), que proíbe a aplicação discriminatória do Protocolo às vítimas do tráfico humano, existe a obrigação dos Estados de cessar de tratá-las de maneira punitiva. Outras medidas que o Artigo 6.º (3) nomeia são a disponibilização de assistência médica, psicológica e material. É muito importante para as vítimas que os Estados efetivamente tomem estas medidas. Estas foram maltratadas e exploradas da maneira mais perversa. Medidas de reabilitação e reintegração são, com frequência, absolutamente necessárias. Infelizmente a reiterada redução das vítimas à escravidão – sua re-vitimização – não é fenômeno raro.<sup>80</sup> Ten-

78 JORDAN, Anne D., op. cit., p. 19.

79 Ibid., p. 20.

80 RAM, Christopher. The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And Its Protocols. Forum on Crime and Society, Vol. 1, No. 2 (2001), S. 135 (143).



do esta circunstância por pano de fundo, Artigo 6.º (3) tenta estimular que Estados ofereçam às vítimas oportunidades de emprego, educação e formação.

Ademais, no Artigo 6.º (5) cada Estado reconhece necessidade de enviar “[...] esforços para garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas, enquanto estas se encontram no seu território”. Como já ressaltada, tal proteção tem grande importância prática. A obrigação, porém, já resulta dos padrões mínimos de direitos humanos.

Infelizmente, foram introduzidas no Artigo 6.º expressões, que diluem e tornam dificilmente justificável a obrigação de implementação dessas medidas úteis e necessárias. Assim, repetidamente são usados termos como “em casos apropriados”, “se permitido pelo direito interno”, “cada Estado parte terá em consideração” ou “cada Estado parte envidará”. Somente Artigo 6.º (6) tem maior cogência, ao estipular que:

“Cada Estado-Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos”.

Os Estados-Parte dispõem, dessa forma, de muita flexibilidade para a implementação das medidas de proteção das vítimas. Isto, sem dúvida, é uma desvantagem. Por outro lado, há a virtude de se obrigar os Estados a atuarem nos planos legislativo e administrativo. Um mínimo de normas de proteção tem que ser implementado no direito interno, para que sejam concretizados os relevantes padrões mínimos de direitos humanos atinentes ao tráfico de pessoas.<sup>81</sup>

A esta implementação se destina, nos termos do Artigo 32.º da Convenção do Palermo, uma conferência de Estados, cuja tarefa é promover e monitorar a aplicação tanto da Convenção, como seus Protocolos<sup>82</sup>. Além disso, delega-se aos procedimentos internacionais estabelecidos fora do Protocolo pressionar sua implementação – uma tarefa que cabe, em par-

81 UN Office on Drugs and Crime (ed.), op. cit., p. 255: “The Protocol requirements are a minimum standard.”

82 Artigo 1.º do Protocolo, Artigo 32 da Convenção da Palermo.

ticular, à Relatora Especial da ONU sobre Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, nomeada pela Comissão de Direitos Humanos da ONU.<sup>83</sup>

### **Artigo 7.º do Protocolo**

Artigo 7.º do Protocolo refere-se à problemática da frequente ausência de estatuto legal de permanência para as pessoas traficadas que se encontram no território de um Estado. Esta circunstância possibilita aos Estados retirá-las para o exterior, sem maiores obstáculos jurídicos. Segundo o Artigo 7.º (1)

“[c]ada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso”.

O teor vago deste parágrafo mostra que os Estados não estavam dispostos, de fato, a se obrigarem a mudanças em suas políticas nacionais de permanência de estrangeiros. Correspondentemente, Artigo 7.º (2), segundo o qual os Estados-Parte “[...] ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo[...]”, terão “[...] devidamente em conta fatores humanitários e pessoais [...]”, não representa mais do que uma declaração de intenção política. Pelo menos, Artigo 7.º enumera outras medidas para proteção das vítimas.

### **Artigo 8.º do Protocolo**

Nos termos do Artigo 8.º (1), os Estados se prontificam-se a facilitar o regresso das vítimas do tráfico de pessoas a sua origem, e isto “[...] sem demora indevida ou injustificada [...], tendo devidamente em conta a

---

83 Sigma Huda (Bangladesh), foi eleita na 60ª sessão da Comissão de Direitos Humanos (agora: Conselho de Direitos Humanos) pela Resolução 2004/110.

segurança da mesma”. O artigo só vale para as vítimas que são nacionais de Estados-parte ou que nestes gozam de direito de residência permanente. Esta norma tem que ser avaliada criticamente, uma vez que grande parte das vítimas do tráfico de pessoas são *de facto* apátridas.<sup>84</sup> Como elas advêm de situações precárias e como seu país de origem frequentemente não está em condições de lhes oferecer documentação adequada, elas praticamente não gozam de qualquer proteção como cidadãos.<sup>85</sup> Por isso, muitas vezes imigram ou emigram com documentos falsificados. A consequência é que os Estados de origem não as aceitam como seus nacionais. Nem o parágrafo (3) e nem o (4) do Artigo 8.º, que estabelecem obrigações de entrega e verificação dos documentos, não parecem fazer justiça a esta problemática.

As medidas de repatriação devem, daí, ser vistas como parte das normas protetivas de vítimas, porquanto a pessoa respectiva há de ser tratada “tendo devidamente em conta a segurança da mesma“. A ser levada a sério, esta condição significa para os Estados repatriantes o dever de levar em consideração a situação das vítimas em seus países de origem. Em prol da tese da existência desta obrigação, há de se apontar para o princípio de que a repatriação das vítimas deve acontecer “preferencialmente de forma voluntária”.<sup>86</sup> A voluntariedade pressupõe informação abrangente. Embora o Protocolo não contém proibição de *réfoulement* das vítimas de tráfico de pessoas,<sup>87</sup> prefere a repatriação voluntária. Isto significa para os Estados-parte que estes devem, em nome de sua própria reputação, levar em conta a situação de segurança nos Estados de origem.

O baixo impacto jurídico das normas relativas à proteção de vítimas demonstra que o Protocolo não é um instrumento de proteção de direitos humanos. Por isso, as vítimas não podem deduzir do Protocolo quaisquer pretensões jurídicas. No entanto, os Estados-Parte se obrigaram a uma atuação legislativa e administrativa, de modo a dar atenção à proteção das vítimas, nos termos dos Artigos 6.º a 8.º. A este respeito, a implementação do Protocolo no direito doméstico pode resultar em avan-

---

84 JORDAN, Anne D., op. cit., p. 28.

85 Ibid., id.

86 Veja Artigo 8.º (2) do Protocolo.

87 KARTUSCH, Angelika, op. cit., p. 13.

ços significativos, contanto que suas obrigações sejam cumpridas de boa fé. Neste passo, o Protocolo tem, sem dúvida, relevância para a proteção de direitos humanos. O reconhecimento da necessidade da proteção de vítimas faz parte do Protocolo e legitima a sociedade civil a exigir medidas efetivas.

### **Obrigações de criminalização**

Como a punição do tráfico de pessoas é o objetivo central do Protocolo, este pressupõe necessariamente criminalização abrangente. Segundo Artigo 5.º (1), cada Estado-parte tem a obrigação de tomar:

“[...] as medidas legislativas e outras que considere necessárias de forma a estabelecer como infrações penais os atos descritos no Artigo 3 do presente Protocolo, quando tenham sido praticados intencionalmente.”

No parágrafo seguinte, é estabelecida a obrigação legal de proibir, também sob cominação de pena, a tentativa e a participação, assim como a organização do tráfico de pessoas.

Como a Convenção de Palermo está na base do Protocolo do Tráfico de Pessoas, cumpre, ademais, lembrar que, em particular, o Artigo 10 da Convenção obriga os Estados-Parte a garantir a responsabilidade de pessoas jurídicas. Isto tem relevância no âmbito da criminalidade do tráfico de pessoas, na medida em que se possibilita, por exemplo, o confisco de bens e, desta maneira, a formação de reservas para indenizar as vítimas, nos casos em que pessoas jurídicas estejam envolvidas nas atividades criminosas.<sup>88</sup> Ademais, deve se atentar para o fato de o Artigo 8.º da Convenção de Palermo obrigar a criminalização da corrupção. Neste particular, existiam ou existem até hoje, em muitos estados, substanciais lacunas jurídicas. Como a corrupção de funcionários públicos é, em muitos casos, condição necessária para o tráfico de pessoas,<sup>89</sup> a criminalização daquela é condição

88 JORDAN, Anne D., op. cit., p. 14.

89 VON STRUENSEE, Vanessa. Sex Trafficking: A Plea for Action. *European Law Journal*, Vol. 6 (2000), p. 379 (400); SCARPA, Silvia, op. cit., p. 429 (430).

importante, em especial para prevenir o tráfico de pessoas, conforme se verá a seguir.

Enfim, Artigo 5.º faz ver o caráter complementar do Protocolo à Convenção de Palermo, que não constitui tratado internacional “autônomo”.<sup>90</sup>

## **Medidas para a prevenção do tráfico de pessoas**

O reconhecimento da necessidade de prevenção, expressa no Protocolo, se centra, em particular, no Artigo 9.º. É certo que os subseqüentes Artigos 10 a 12 também dispõem sobre medidas preventivas, porque “intercambio de informações e formação (Artigo 10), “[...] medidas nas fronteiras” (Artigo 11) e “segurança e controle dos documentos” (Artigo 12) igualmente servem a esse objetivo. Mas, nas referidas normas, exprime-se, em primeiro lugar, a vontade de atuar preventivamente através de cooperação interestatal aprimorada.

### **Artigo 9.º do Protocolo**

No interesse das vítimas, é importante que os Estados reconheçam, nos termos do Artigo 9.º, que são necessárias “[...] políticas abrangentes, programas e outras medidas [...]”, para prevenir efetivamente o tráfico de pessoas. Artigo 9.º estabelece, de uma maneira geral, uma obrigação genérica de atuação dos Estados-Parte no sentido de tomar tais medidas.<sup>91</sup> Com vista às peculiaridades e necessidades nacionais, não parece muito razoável estipular obrigações mais concretas. Em virtude do complemento “abrangentes”, não é suficiente para a realização dessa obrigação que um Estado meramente viabilize “um ou outro programinha”. No entanto, os Estados-Parte devem lutar de uma maneira sustentável pela prevenção do tráfico de pessoas.

Os outros parágrafos do Artigo 9.º representam, nessa linha, essen-

90 Veja, em particular, Artigo 1.º (3) do Protocolo.

91 UN Office on Drugs and Crime (ed.), op. cit., p. 297.

cialmente um roteiro pelo qual se explicita como a obrigação do Artigo 9.º (1) pode ser implementada. Segundo o Artigo 9.º (2), por exemplo, devem ser tomadas “[...] medidas tais como pesquisas, campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação, bem como iniciativas sócias e econômicas [...]”. Ademais, é apontado, como já nas normas concernentes à proteção de vítimas, para a conveniência de cooperação com organizações não-governamentais.<sup>92</sup> Estas entidades estão frequentemente mais capacitadas do que o Estado para estabelecer uma relação de confiança com as vítimas. Elas dispõem, muitas vezes, de conhecimentos, experiências e informações importantes, que podem ajudar às agências estatais em seus esforços preventivos. Enfim, a constatação de que uma prevenção efetiva tem que ter em vista o combate às causas do tráfico de pessoas, foi colocado no Artigo 9.º (4), segundo o qual os Estados “[...] tomarão ou reforçarão as medidas (...) para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, conducentes ao tráfico [...]”. O destaque, nesse âmbito, da exigência da cooperação interestatal expressa a dimensão de política de desenvolvimento no Protocolo. Por outro lado, é levado em conta, no Artigo 9.º (5), o fato de que os Estados desenvolvidos, em maior grau, tem que tomar medidas para reduzir a demanda por pessoas traficadas “[...] que fomenta todo o tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, conducentes ao tráfico.”

### **Os Artigos 11 a 13 do Protocolo**

O Artigo 11 (1) do Protocolo dispõe particularmente sobre a necessidade de supervisão crítica na implementação deste. Nos termos desta disposição, “[...] os Estados-Parte reforçarão, na medida do possível, os controles fronteiriços para prevenir e detectar o tráfico de pessoas”. A concretização desse objetivo pode resultar, em especial nos países industrializados, numa restrição ainda maior da política de imigração, que, por sinal, é responsável pelo fato de seres humanos confiarem seu destino a (supos-

<sup>92</sup> Veja o Artigo 9.º (3) e o Artigo 6.º (3) do Protocolo.

tas) organizações traficantes. Consequentemente, a implementação desse dispositivo pode ter efeitos contra-produtivos, que esvaziam o objetivo e a finalidade do Protocolo.

Aliás, os parágrafos 2 a 5 do Artigo 11 estipulam obrigações relativas aos transportadores comerciais, que são utilizados tipicamente no transporte de pessoas traficadas. Medidas legislativas ou outras medidas devem garantir que os transportadores “[...] certifica(m)-se que todos os passageiros sejam portadores dos documentos de viagem exigidos para a entrada no Estado de acolhimento”.<sup>93</sup> Ademais, deve ser recusada a entrada daqueles que já se envolveram na criminalidade do tráfico de pessoas.<sup>94</sup>

Finalmente, o Artigo 12 do Protocolo obriga os Estados a assegurar que documentos de viagem e outros documentos relevantes sejam seguros o suficiente contra falsificação e outros abusos. Segundo o Artigo 13, um Estado-Parte tem que verificar, a pedido de outro, a legitimidade e a validade dos documentos, caso exista suspeita de que foram utilizados para fins do tráfico de pessoas.

### **Cooperação interestatal**

Sem cooperação interestatal abrangente, o combate à criminalidade transnacional está fadado a falhar. Condição básica para tanto é o intercâmbio confidencial e em tempo real de informações, assim como capacitação de pessoal para lidar adequadamente com tais informações. Artigo 10 trata dessas necessidades em detalhe.

Nos termos de seu parágrafo 1, alínea (a), o intercâmbio de informações deve especialmente servir a determinar se um suspeito é autor ou vítima do tráfico de pessoas. Ademais, segundo Artigo 9.º (1), alíneas (b) e (c), devem ser trocadas informações sobre os documentos de viagem usados, bem como sobre as medidas e os métodos aplicados pelos grupos criminosos – “incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, os itinerários e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido

93 Artigo 11 (3) do Protocolo.

94 Artigo 11 (5) do Protocolo.

tráfico, bem como medidas adequadas à sua detecção”.<sup>95</sup>

Nesse sentido, o Artigo 9.º (2) se refere à necessidade de formação qualificada de pessoal. Para tanto, devem ser transmitidos “[...] métodos utilizados na prevenção do referido tráfico, na ação penal contra os traficantes e na proteção das vítimas [...]”, assim como o respeito aos direitos humanos. Além disso, deve ser promovida a cooperação com organizações não-governamentais e outros atores da sociedade civil.

Se o Artigo 10 for tomado a sério, sua importância prática pode ser considerável. Trata-se de disposição central do Protocolo de Tráfico de Pessoas, sem a implementação da qual, os outros objetivos não podem ser adequadamente alcançados.<sup>96</sup>

O protocolo da ONU, sem duvida alguma, oferece importante contribuição ao combate do tráfico de pessoas, a despeito de algumas deficiências. Trata-se do primeiro acordo internacional que se dedica a esta problemática de forma multidimensional, baseado numa definição ampla do tráfico de pessoas. As normas de proteção de vítimas refletem, essencialmente, um padrão mínimo de direitos humanos, capaz de ulterior desenvolvimento. Essas normas são amplamente opcionais. São necessárias, portanto, medidas complementares internas, pois “[...] *international treaties cannot be effective without parallel domestic efforts to fight trafficking*”.<sup>97</sup> Pelo Protocolo foi criada uma dinâmica que aumenta a pressão de agir sobre os Estados relutantes em combater essa criminalidade.<sup>98</sup> O processo de tornar mais rigorosas as leis de imigração naqueles Estados em que existe demanda essencial por pessoas traficadas, diminui a esperança de que a humanidade seja capaz, senão de vencer essa forma moderna de escravidão, de, ao menos, reduzi-la.

Outra pressão para atuação dos Estados poderia conter-se na circunstância de o tráfico de pessoas poder ser considerado crime contra a humanidade. Tanto pode ser extraído do Artigo 7.º (2), alínea (c), do Esta-

95 Artigo 10 (1) alínea (c) do Protocolo.

96 Uma boa visão geral sobre os “highlights” do Protocolo dá RAYMOND, Janice G., op. cit., p. 491 (495).

97 NELSON, Katryn E., op. cit., p. 551 (553).

98 Que não todos os Estados tem a prestação de fazer isto, revela o Report of the Special on human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, Sigma Huda. UN doc. E/CN.4/2006/62/Add. 1 de 27 de março de 2006, para. 4.



tuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, que trata destes crimes. Ali entende-se como redução à condição de escravo, em complementação à definição clássica, “[...] o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder, ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças”.<sup>99</sup>

### **Instrumentos regionais suplementares**

O protocolo é um acordo universal que denota claramente caráter de compromisso e que depende, em grande parte, da boa vontade dos Estados-parte para sua implementação. A pressão jurídica para agir pode ser incrementada, todavia, pelos instrumentos regionais que fazem melhor justiça às peculiaridades de certas regiões. Atenção especial merece, neste particular, a Convenção do Conselho da Europa sobre Ações contra o Tráfico de Seres Humanos (*European Council Convention on Action against Trafficking in Human Beings*), de 16 de maio de 2005. Este acordo, até a data, foi ratificado por seis Estados,<sup>100</sup> ultrapassa, em muitos aspectos, o Protocolo da ONU e, por isso, poderia ser visto como indício para o desenvolvimento de um novo direito internacional acerca desta problemática.

Em especial deve-se destacar a constatação da convenção, de que o tráfico de pessoas é uma violação de direitos humanos e de que as vítimas têm direito à proteção.<sup>101</sup> Para tanto, a convenção define como vítima uma pessoa exposta ao tráfico de seres humanos.<sup>102</sup> Numa lista, são enumeradas as medidas para proteção das vítimas, entre as quais têm relevância, em particular, a assistência psicológica e física, bem como o apoio para a reintegração na sociedade. A tanto servem o tratamento médico, o aconse-

---

99 A problemática, se ou como o Estatudo aplica às organizações criminosas, não seja tratada aqui. Veja, por exemplo, WOLNY, Kerstin. Die völkerrechtliche Kriminalisierung von modernen Akten des Terrorismus – unter besonderer Berücksichtigung des IStGH-Statuts. Bamberg: Digo, 2006, p. 135ff; STAHN, Carsten, International Law at a Crossroads? The Impact of September 11. Zeitschrift für ausländischen Öffentliches Recht und Völkerrecht 2002, p. 184 (192ff).

100 Albânia, Áustria, Geórgia, Moldávia, Romênia e Eslováquia. São dez ratificações necessárias para a entrada em vigor. Até a data há 29 assinaturas.

101 Artigo 1.º da Convenção do Conselho da Europa.

102 Artigo 4.º, alínea (e) da Convenção do Conselho da Europa.

lhamento, a informação e o alojamento adequado. Quando uma vítima do tráfico de pessoas for detectada no país de recepção, esta tem o direito a um período mínimo de 30 dias, para recuperação e reflexão, antes de ser deportada. Nesse período, a vítima deve se decidir se e de que forma colaborará com as autoridades para acabar com as atividades dos traficantes. Caso o regresso da vítima a sua origem seja impossível por razões humanitárias ou caso haja necessidade de maior cooperação desta na perseguição dos traficantes, cumpre conceder-lhe um título de permanência. Além disso, existe a possibilidade de não se punir as vítimas por sua participação nos crimes, quando estas foram coagidas a tanto. É de se considerar, ainda, um avanço a possibilidade de se responsabilizar criminalmente os “clientes” das vítimas do tráfico de pessoas. Isto é particularmente importante nos Estados em que ocorre a prostituição forçada. Por fim, a Convenção do Conselho da Europa se distingue do Protocolo da ONU, na medida em que contempla mecanismo de supervisão. Todos os Estados-Parte têm por obrigação relatar periodicamente a um grêmio de peritos quais medidas legislativas, executivas e administrativas terão tomado, para atribuir eficácia doméstica à Convenção do Conselho da Europa. Em termos gerais, a Convenção do Conselho da Europa é mais exigente do que o protocolo.<sup>103</sup> Após sua entrada em vigor, haverá de se examinar até que ponto as medidas previstas terão sido concretizadas com sucesso. Em seguida, poder-se-á discutir, até que ponto um novo direito costumeiro internacional terá se desenvolvido na área do combate internacional ao tráfico de pessoas.

---

103      Veja as explicações do Conselho da Europa. Disponível em: <http://www.coe.int/trafficking>. Acesso em: 15 maio 2007.

# Parte II:

## Tráfico de Pessoas e Grupos Sociais Vulneráveis

## Especialmente mulheres: reflexões sobre autonomia individual e a caracterização do tráfico como crime organizado internacional

*Giovanna M. Frisso*<sup>104</sup>

Será abordado, neste artigo, o desenvolvimento das negociações do Protocolo para a Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças no contexto internacional de combate ao crime organizado.<sup>105</sup> Essa perspectiva permitirá a discussão de uma série de temas conexos, entre eles: migração ilegal e tráfico de pessoas, o consentimento da vítima, tráfico de pessoas e crime organizado, a relação entre medidas de proteção das pessoas traficadas e de repressão dessa prática. Esses temas serão tratados a partir de um olhar voltado para as relações de gênero, as quais se reproduzem inclusive no nome do Protocolo: “em especial de Mulheres”.

No que diz respeito às mulheres, o tráfico é um problema internacional desde meados do século dezenove, e é, em geral, ligado a idéias sobre mulheres no comércio do sexo (DEFEIS, 2003, p.485; CASTILHO). Pretende-se aqui refletir acerca da influência exercida pela discussão do valor legal do consentimento da mulher em trabalhar na indústria do sexo na definição de tráfico do Protocolo. A autonomia individual da mulher será pensada também à luz da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional,<sup>106</sup> de forma a possibilitar a observação dos limites que o próprio Protocolo impõe à sua capacidade de proteção da mulher traficada.

104 Mestre em direito Internacional Público pela Universidade de Uppsala (Suécia) e Doutora em Direito pela Universidade de Brasília.

105 O Brasil assinou o Protocolo no dia 12 de dezembro de 2000, ratificação ocorreu em 29 de janeiro de 2004 sem nenhuma reserva. Os *travaux préparatoires* do Protocolo estão disponíveis no site: [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_convention\\_documents.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention_documents.html)

106 De acordo com o artigo 1 do Protocolo para a Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, o Protocolo complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e deve ser interpretado à luz da Convenção. A relação entre tráfico de pessoas e crime organizado foi estabelecida pela Resolução 53/111 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998, que estabeleceu o mandato do comitê intergovernamental responsável pela elaboração dos documentos sob análise.

A discussão das negociações, com enfoque na proteção dos direitos das mulheres, será ilustrada a partir do posicionamento de duas coalizões de organizações não-governamentais (ONGs) que participaram do processo de negociação do Protocolo: a *Human Rights Caucus* e a Coalizão Contra o Tráfico de Pessoas e seus Parceiros. Apesar de os Estados serem, ainda hoje, considerados os principais atores na arena internacional, a opção por se trabalhar com as ONGs espelha o entendimento de que, apesar do *status* consultivo que normalmente lhes é conferido, elas têm influenciado o desenvolvimento do direito internacional público. Além disso, as controvérsias relacionadas à consideração da prostituição como violação dos direitos humanos *per se* ou como reconhecimento do direito ao trabalho permitirão discutir os riscos e possibilidades que a inclusão deste novo ator nas negociações internacionais apresenta.

O estudo do processo de negociação do Protocolo reflete a necessidade de se pensar o direito como processo histórico. O direito, inclusive o direito internacional, conquista não apenas o espaço estatal, mas as ruas, a sociedade civil (inter)nacional. Os argumentos desenvolvidos nos *travaux préparatoires* do Protocolo não deverão, portanto, ser entendidos como termo final em uma determinada questão, mas como desenvolvimento histórico, gradual, de uma luta contínua da afirmação dos direitos à igualdade e à liberdade.

Esta compreensão ganha maior relevância a partir do momento em que o Protocolo cria obrigações para os Estados partes. Espera-se que, ao ilustrar a riqueza de posicionamentos acerca da autonomia da mulher, o processo de negociação do Protocolo evidencie a necessidade de participação da sociedade civil no processo de elaboração de normas domésticas, sua implementação e, posterior, monitoramento. Parte-se, portanto, do pressuposto de que a desconsideração do entendimento de milhares de mulheres acerca de sua situação jurídica, das medidas que devem ser adotadas para o reconhecimento efetivo de seus direitos representa, além de uma violação ao direito de participação na vida política, um desperdício de experiência que deve ser evitado.

## Prostituição: escravidão ou trabalho sexual?

A discussão sobre tráfico de mulheres, desde o início do século XX, tem sido orientada pela percepção social da prostituição. Questões centrais do processo de negociação do Protocolo para a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas lidaram, portanto, com a agência de mulheres, isto é: as mulheres podem ou não escolher trabalhar na indústria do sexo? De acordo com a resposta atribuída a esta pergunta foram propostas distintas definições de tráfico pelas duas coalizões de ONGs que participaram do processo de negociação, informando os representantes governamentais.

### Os posicionamentos das coalizões de ONGs

A *Human Rights Caucus*, uma aliança de ONGs<sup>107</sup> que trabalham na área de direitos humanos, tráfico e direitos das prostitutas, foi a primeira coalizão a participar do processo de negociação. Ela centrou seus esforços na definição de tráfico de pessoas, advogando pela adoção de uma ampla definição, capaz de abarcar trabalho forçado, escravidão, servidão.<sup>108</sup> A definição deveria ser independente da natureza do trabalho ou do serviço prestado, bem como do sexo da pessoa traficada.

Neste sentido, a *Human Rights Caucus* defendeu a exclusão da prostituição ou de qualquer outra forma de trabalho sexual consentido da definição de tráfico. O trabalho sexual, a prostituição, é uma forma de trabalho e, como tal, deveria ser considerado.<sup>109</sup> O tráfico, crime, deveria ser definido pela presença de coação, fraude, engano, abuso de autoridade ou

107 A Coalização foi formada por: International Human Rights Law Group; Global Alliance Against Trafficking in Women, Asian Women's Human Rights Council, La Strada, Fundacion Esperanza, Ban-Ying, Foundation for Women, KOK-NGO Network Against Trafficking in Women, Women's Consortium of Nigeria, Women, Law and Development in Africa.

108 O posicionamento da Human Rights Caucus foi trabalhado, sobretudo, a partir do texto de Melissa Dittmore e Marjan Wijers (2003).

109 A mesa redonda patrocinada em 1998 pela Women's Right Advocay Program reflete este posicionamento nos seguintes termos: "Those who voluntarily migrate for the purpose of voluntary sex-work or who voluntarily migrate for another purpose but end up in non-exploitive working conditions in the sex industry without having being forced, defrauded, or otherwise coerced, should not be considered as having been trafficked (...) However, those women that are coerced or tricked into working under violent, subservient labor conditions and physically transported from one area to another fall into the category of trafficked victims" (p.11 e ss)

outra forma de abuso em relação às condições de recrutamento e/ou trabalho. Como estes elementos podem estar presentes em quaisquer formas de trabalho consentido, não há porque se proceder à criminalização do trabalho sexual consentido.

O tráfico é concebido, portanto, como discurso e prática que emergem das interseções de relações de poder estatais, capitalistas, patriarcais e racializadas com a operação da atuação e desejos das mulheres de darem forma às próprias vidas e estratégias de sobrevivência e vida. O patriarcado é visto como uma das relações de dominação que condicionam as vidas das mulheres, bem como o racismo, o imperialismo e as desigualdades internacionais. É neste contexto que o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual se apresenta. Todavia, a caracterização do tráfico não se dá apenas pela opção por migrar para trabalhar na indústria do sexo, mas nos elementos de fraude e coação que se relacionam à esperança de uma vida melhor.

A *Human Rights Caucus* apoiou a posição das trabalhadoras do sexo. Reconhecendo que as condições de trabalho na indústria do sexo variam entre relativamente boas e extremamente abusivas, o trabalho na indústria do sexo apresenta-se como mais uma opção em um contexto de escolhas limitadas<sup>110</sup>. Os riscos postos pelo trabalho sexual são derivados de percepções morais e suas consequências legais, tais como a exclusão das trabalhadoras (migrantes) do sexo da proteção legal garantida a outros cidadãos e trabalhadores<sup>111</sup>. Consequentemente, as trabalhadoras do sexo têm defendido o reconhecimento legal da indústria do sexo e não a criminalização da prostituição. A discussão passa a ser elaborada, portanto, em um contexto mais amplo de violação dos direitos da mulher no trabalho em geral.

A *Human Rights Caucus* defendeu, portanto, ser necessário tratar de forma diferente adultos e crianças. Enquanto a coação não é necessária

---

110 Em relação às escolhas, Fonseca (2007) afirma: “É verdade que a maioria provavelmente não “escolheu” ser prostituta – da mesma forma que mulheres não “escolhem” ser faxineira, catadora de papel, ou mesmo balconista ou garçonne etc. Não são empregos “glamourosos”, que inspiram grande admiração. A prostituição inspira, pelo contrário, preconceitos constantes e, nesse sentido, as mulheres têm que se esforçar mais do que outras para mostrar que são normais”.

111 Wijers (1998) menciona a dificuldade de se recorrer ao Estado quando os direitos das trabalhadoras do sexo (migrantes) são violados nos seguintes termos: “the group of migrant women that we are concerned with works cheaply, does not lay claim to legal or social protection – because their legal situation is to precarious – and generates significant private and criminal revenue”.

para a tipificação do ilícito no caso de tráfico de crianças, ele é indispensável para a caracterização do tráfico de adultos, sejam mulheres ou homens. Reconhecendo as dificuldades por que passam as trabalhadoras do sexo, a *Human Rights Caucus* argumentou que o não reconhecimento da autonomia da mulher agravaria, em vez de minimizar, o desrespeito aos direitos das mulheres, ao manter uma tradição que afirma a desigualdade de gênero ainda que com boas intenções.

A definição de tráfico proposta pela *Human Rights Caucus* não exclui, por exemplo, os casos relatados na pesquisa da *Human Rights Watch* (2002) acerca do tráfico de mulheres e meninas na Bósnia e Herzegovina em 1999. Analisando as consequências do conflito armado na ex-Iugoslávia no que diz respeito ao tráfico de mulheres, a pesquisa indica que mulheres saíram de suas casas na Moldova, Romênia, Ucrânia, Bulgária com promessa de bons salários e bons trabalhos. Todavia, os traficantes rapidamente quebravam suas promessas vendendo as mulheres para donos de bares e *nightclubs* por preços que variavam entre 231 e 2.314 dólares. O preço das mulheres se tornava seus débitos. Donos e empregadores prometiam que elas receberiam 50% do valor pago pelos clientes depois de pagarem seus débitos. Todavia, normalmente, elas eram vendidas novamente, acabando com a esperança de auxiliar no sustento financeiro de suas famílias em casa.<sup>112</sup>

A definição de tráfico de pessoas defendida no processo de negociação do Protocolo pela Coalizão Contra o Tráfico de Pessoas (CATW)<sup>113</sup> também não exclui a situação acima indicada, já que considera a prostituição como uma violação *per se* dos direitos humanos, semelhante à escravidão. Quando mulheres e crianças são reduzidas a um bem, seus direitos humanos estão sendo violados. Para a CATW, tráfico e prostituição estão intrinsecamente relacionados: a demanda por sexo promove a crise mundial de tráfico de mulheres e crianças.<sup>114</sup> Nenhuma distinção relacionada

112 Sobre o tráfico de mulheres no período posterior ao conflito da ex-Iugoslávia, veja Rathgeber, Corene. The victimization of women through human trafficking: an aftermath of war. *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, vol. 10, n. 2-3, pp. 152 -163, 2002.

113 A CATW teve entre seus parceiros, no processo de negociação, a European Women's Lobby e a International Abolitionist Federation.

114 Veja: Submission from the Coalition Against Trafficking in Women (Category II ECOSOC Consultative Status) to the Study of the Secretary-General on violence against women.



a consentimento ou vontade é significativa, já que ninguém, nem mesmo um adulto, poderia dar seu consentimento genuíno para prostituir-se. A prostituição é, por definição, forçada.

Este posicionamento é amparado pelo desenvolvimento histórico do tratamento internacional acerca do tráfico de pessoas. Na linha da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, de 1910, o tráfico é relacionado exclusivamente à prostituição, vista, por sua vez, como a forma mais intensa de vitimização das mulheres, independentemente do contexto em que exercida e do consentimento da mulher. Adotando o parâmetro da vítima, o trabalho sexual é considerado inerentemente uma forma de violação de direitos e deve ser abolido e criminalizado. A punição, todavia, não deve dirigir-se às prostitutas, pois isso significaria punir as vítimas. Na perspectiva da CATW, práticas que conduzam à legalização da prostituição ou à descriminalização da indústria do sexo promovem a comercialização da exploração sexual. A legalização da prostituição legitima a demanda pela prostituição de mulheres, encorajando e aumentando o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual (RAYMOND, 2004).

Uma vez desconsiderada a relevância do consentimento, pode ser dado o mesmo tratamento às vítimas do tráfico, sejam elas mulheres ou crianças. Neste sentido, a CATW advogou pela inclusão dos grupos vulneráveis no nome do Protocolo, sugerindo “Protocolo para a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Mulheres e Crianças. Analisando esta sugestão, a *Human Rights Caucus* afirmou que a proposta da CATW reitera o entendimento de que migrantes irregulares são geralmente homens procurando trabalho em outro país, enquanto pessoas traficadas são, normalmente, mulheres enganadas, vítimas mulheres.

O tratamento de mulheres e crianças como grupos vulnerabilizados remonta aos acordos internacionais adotados no início do século XX, período em que a mulher ainda não havia adquirido o direito a voto. A proteção de mulheres e crianças na legislação anti-tráfico refletia a impossibilidade de estes grupos defenderem seus interesses e direitos por meio de sua participação em um processo democrático. Mulheres e crianças eram/são consideradas objetos, cuja integridade física e moral devem ser prote-

gidas pelo Estado.

Neste sentido, a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas de 1910, por exemplo, definia o tráfico e o favorecimento à prostituição como o aliciamento, induzimento ou descaminho, ainda que com o seu consentimento, de mulher casada ou solteira menor, para a prostituição.<sup>115</sup> A Convenção Internacional para Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças de 1921 estabeleceu como regra geral que o consentimento de mulheres casadas ou solteiras maiores excluía a infração. A Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores de 1933 modificou essa orientação, *“quem quer que, para satisfazer às paixões de outrem, tenha aliciado, atraído ou descaminhado, ainda que com seu consentimento, uma mulher ou solteira maior, com fins de libertinagem em outro país, deve ser punido”*. A Convenção e Protocolo Final para Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio de 1949 também desconsideraram o consentimento na tipificação do tráfico.

A perspectiva abolicionista das Nações Unidas foi consolidada em 1959, com a realização de uma pesquisa que indicava a abolição da prostituição como requisito necessário em qualquer programa que buscase combater o tráfico de pessoas (Department of Economic and Social Affairs 1959). Para tanto, a campanha anti-tráfico deveria ser acompanhada de medidas voltadas para a manutenção da ordem pública, prevenção de doenças sexualmente transmitidas, supressão e exploração da prostituição por outros e reabilitação de prostitutas. Este posicionamento só voltou a ser questionado a partir do momento em que as mulheres passaram a discutir os efeitos deletérios de determinadas políticas protecionistas que lhes negavam a possibilidade escolher.

Interessante observar que o enraizamento da perspectiva abolicionista no ambiente das Nações Unidas levou ao estabelecimento de um mandato já direcionado para a proteção de mulheres e crianças. Na primeira leitura do projeto de protocolo, durante a segunda sessão de negocia-

---

115 Tratando-se de mulher casada ou solteira maior, a conduta só deveria ser punida se aquelas condutas tivessem sido praticadas “com fraude ou por meio de violências, ameaças, abuso de autoridade, ou qualquer outro meio de constrangimento”. Era permitido, porém aos Estados Partes dar a mesma proteção à mulher casada ou solteira maior independentemente da fraude ou constrangimento.

ções, a amplitude do mandato do Comitê estabelecido pela Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas foi discutida. Uma vez reconhecida a limitação do mandato ao tráfico de mulheres e crianças, foi indicada a necessidade de sua alteração. Tal procedimento foi, posteriormente, considerado desnecessário devido à menção expressa da especial atenção a mulheres e crianças no título do Protocolo.

Das negociações, resultou a definição do artigo 3º do Protocolo, que define o tráfico de pessoas como: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso de força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração”. Ao empregar a cláusula para fins de exploração, o Protocolo engloba qualquer forma de exploração da pessoa, seja ela sexual, do trabalho ou a remoção de órgãos, razão pela qual a enumeração é apenas ilustrativa.

De acordo com o Protocolo, o tráfico de seres humanos envolve engano ou coação da pessoa (no recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas), convertendo-a em vítima. O tráfico apropria-se da sua liberdade por dívida ou outro meio, sempre com propósito de exploração (incluindo a exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual). Embora no Protocolo se deixe claro que o consentimento da pessoa traficada é irrelevante, há uma forte ênfase na idéia de engano e coação. Devido à imprecisão do alcance da noção de coação, ambas coalizões de ONGs entendem ter seu posicionamento encontrado guardado no texto do Protocolo.

A *Human Rights Caucus*, por exemplo, entendeu que o Protocolo não considera a prostituição como violação dos direitos humanos *per se*, ao não desconsiderar por completo o consentimento da mulher. Quando se tratar de mulheres adultas o consentimento é relevante para excluir a imputação de tráfico, a menos que comprovada ameaça, coerção, fraude, abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade bem como a oferta de vantagens para quem tenha autoridade sobre outrem. Desta forma, caracteriza

o tráfico de pessoas, para fins do Protocolo, a venda de mulheres que são forçadas a trabalhar sem pagamento ainda que, em um primeiro momento, tenham concordado em migrar e trabalhar na indústria do sexo. Os termos abuso de poder ou situação de vulnerabilidade abordam situações em que o tráfico pode ocorrer sem uso da força, ao reconhecer que pessoas traficadas podem ser vítimas de pessoas próximas, como parentes. Neste contexto, as relações de gênero construídas socialmente podem conduzir à submissão da mulher a uma determinada situação. Para a *Human Rights Caucus*, a resolução aprovada reflete o entendimento da Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, 1995, em que o trabalho sexual livremente exercido não representa violação aos direitos humanos.

Por outro lado, a CATW (2006) comemorou a introdução dos termos abuso de poder ou situação de vulnerabilidade na definição. Para a CATW, o tráfico de pessoas não requer apenas a presença da coação, mas abrange as situações em que o traficante pode abusar da posição de vulnerabilidade da vítima. Neste contexto, uma pessoa pobre de um país pobre é muitas vezes considerada coagida apenas pela situação de pobreza e não por violência ou ameaças. Outro dispositivo relevante é o artigo 3b que estabelece ser irrelevante o consentimento de pessoa nos casos em que os meios descritos no artigo 3a se fazem presente. Com este dispositivo, o ônus da prova não recai sobre as mulheres traficadas.

Os trabalhos preparatórios indicam que os termos exploração da prostituição ou outras formas de prostituição não foram definidos no Protocolo para não prejudicar a maneira pela qual Estados abordam a prostituição em seu direito interno. Apesar de necessário para que se chegasse a um acordo, esta nota interpretativa foi vista pela CATW com suspeição, já que possibilita a legalização do lenocínio ou a criminalização de prostitutas. Todavia, o artigo 9(5) do Protocolo está em linha com necessidade de responsabilização penal individual apontada pela perspectiva abolicionista da prostituição.

O texto aberto do Protocolo compreende os diversos entendimentos acerca da prostituição, demonstrando a riqueza e/ou os limites da linguagem. Essa discussão deve, portanto, ser retomada no contexto nacional.

Cada Estado, ao implementar o Protocolo, abre espaço para contemplar a compreensão social da prostituição em sua legislação.

### **Os limites do debate entre agência e estrutura**

Dubois e Gordon (1984) vêem com desconfiança o aspecto coercivo intrínseco da prostituição, defendida por algumas correntes feministas:

*“consistently exaggerated the coerciveness of prostitution. In their eagerness to identify the social structural forces encouraging prostitution, they denied the prostitute any role other than that of passive victim. They insisted that the women involved were sexual innocents, who fell into illicit sex. They assumed that prostitution was so degraded that no woman could freely choose it, no even with the relative degree of freedom with which she could choose to be a wife or a wage earner”.*

Ao desconsiderar a agência das mulheres, esta perspectiva corre o risco de acabar, ainda que indiretamente, reforçando um discurso anti-tráfico relacionado não apenas à dignidade da mulher, mas também a valores como castidade, pudor, decência, pureza, virgindade e bons costumes. Esses valores são capazes de impedir o exercício do direito de a mulher controlar sua própria vida e corpo ao permitirem a compreensão de que a opção pelo trabalho sexual torna a mulher impura e indigna. Resultam desta percepção, graves violações dos direitos humanos, seja pela inadequação na formulação das medidas anti-tráfico, seja em sua implementação pelas autoridades públicas: em vez de serem protegidas, as mulheres migrantes trabalhadoras do sexo tinham sua liberdade de movimento restringida. Avaliando a situação no Brasil, Roberto Pereira explica que apesar de a prostituição não ser crime, “quem acaba sendo penalizado são sempre os(as) profissionais do sexo que são na maioria das vezes ‘detidos(as) para averiguação’ e impedidos de exercer sua atividade laborativa”<sup>116</sup>.

As distintas compreensões acerca do trabalho sexual, prostituição e

exploração sexual podem ser traduzidas em um debate essencial às teorias sociológicas que buscam constituir uma adequada explicação de um fenômeno social. As teorias relacionadas à corrente estruturalista privilegiam estrutura na relação estrutura-agência, o agente é pensado a partir das estruturas que o constroem e que normalmente estão fora de sua percepção. A estrutura, que possui uma autonomia relativa, limita e até determina agência. O enfoque na estrutura subestima o indivíduo, ressaltando uma perspectiva passiva e fatalista. Por outro lado, as teorias relacionadas ao intencionalismo se centram nas práticas sociais, produzindo explicações pautadas em objetivos imediatos, intenções imediatas e no entendimento do próprio autor. Elas consideram elementos relacionados à indeterminação, contingência, ao voluntarismo e ao individualismo metodológico. Os resultados não podem ser previstos e são resultado de atos intencionais cujos efeitos nós podemos supor, mas cuja existência é em grande medida produto do acaso e da intenção, nenhum dos dois passíveis de investigação social e política.

O estudo dos fatos sociais deve considerar tanto a possibilidade de o indivíduo moldar seu ambiente, bem como os impactos que o ambiente traz para o indivíduo. Hay (1995), por exemplo, afirma não fazer sentido pensar estrutura sem ao menos hipoteticamente questionar a noção de agência que pode ser afetada (constrangida ou possibilitada).<sup>117</sup> Estrutura e agência exigem logicamente um o outro e estão implícitos em todas as explicações e atribuições de causalidade a atores sociais e/ou políticos. Idéias de estrutura e agência são centrais para qualquer noção de poder. Poder é uma questão de agência, o agente influencia ou tem efeito sob as estruturas que determinam contextos e definem as possibilidades de outros agentes. A agência de uma pessoa é a estrutura de outra pessoa.

A partir da idéia de que os seres humanos são moldados pelo ambiente, a cultura mostra-se como um elemento importante no processo de tomada de decisão. De acordo com Herz, *“(a realidade cultural dos atores) influencia o processo de seleção das partes relevantes da informação, sua cate-*

---

117 As diferenças teóricas nesta perspectiva dialética se colocam a partir do enfoque que é dado a uma perspectiva ou a outra, vide quadro elaborado pelo mesmo autor (p. 193).

gorização, a avaliação do comportamento de atores e até a conceituação do que vem a ser um comportamento racional” (1993, p. 75). Estruturas sociais não existem independentemente das concepções dos agentes sobre o que eles estão fazendo.

Neste contexto, são as mulheres, trabalhadoras do sexo ou prostitutas, produtos de um determinado contexto, indivíduos sem o mínimo controle sobre seus destinos ou são eles seres conhecedores e intencionais com controle sobre os elementos que modelam suas ações? É possível no mundo atual limitar a compreensão da mulher à vítima? É o tráfico de pessoas produto de atores agentes, que fazem escolhas não limitadas, ou é produto de uma lógica estrutural sob a qual os agentes não têm controle?

Interessante observar que a atenção voltada para elementos estruturais quando da discussão prostituição pode ser relacionado ao processo histórico de publicização das formas específicas de violência contra a mulher. A posição da mulher como vítima permitiu a denúncia de abusos que não eram pensados/refletidos no discurso de direitos humanos. É inquestionável que a estratégia gerou frutos positivos. Todavia, a pessoa designada vítima tende a assumir uma identidade de vítima que a reduz a um papel passivo. Neste particular, Augustin menciona, por exemplo, que algumas feministas do circuito internacional têm uma tendência a propor estratégias que recordam as intervenções imperiais na vida dos nativos (2003, p. 30).

Relacionando o tráfico de mulheres à migração internacional do trabalho, exploração do trabalho e ao crime organizado, observa-se, segundo Kempadoo (2005), a ampliação do processo de vitimização das massas pobres. O desrepeito à autonomia da mulher mantém a compreensão paradigmática sobre o tráfico de pessoas e impede que problemas estruturais globais que produzem o tráfico - globalização, desigualdade de gênero, patriarcado, racismo, conflitos armados, destruição e desestabilização de modos de vida, devastação ecológica e ambiental e perseguição política e religiosa, pobreza, desintegração dos sistemas jurídicos, desintegração corrupção - sejam discutidos. A possibilidade de intervenção na esfera privada da mulher que trabalha na indústria do sexo mostra-se suficiente para os

Estados protegerem sua integridade territorial e garantirem a segurança de seus cidadãos em seu território, evitando uma abordagem mais abrangente do tráfico de pessoas.

Os cidadãos são objetos de uma política de segurança. Assegurar os direitos de civis, políticos, econômicos, sociais e culturais é o objetivo principal da defesa territorial, função tradicional do Estado. Mas, os cidadãos também são sujeitos de segurança, ao legitimarem uma determinada política de defesa territorial. Aqueles que são afetados por políticas de segurança podem participar da elaboração destas mesmas políticas.

Pensar esta separação entre objetos e sujeitos de segurança pode parecer desnecessário. Porém, a construção da mulher traficada como uma vítima a ser salva aponta no sentido contrário. Da perspectiva do poder interventor, a vítima a ser salva não é um agente político, mas uma figura de linguagem em discursos sobre a legitimidade de tal ação. Esta vítima é um objeto de segurança. O interesse de aquela vítima não continuar a ter seus interesses/ direitos violados é presumido, conduzindo a um consentimento para uma determinada intervenção. A opção pelo trabalho sexual é desconsiderada, mas o consentimento para a intervenção do Estado é deduzido da situação de violação dos direitos humanos em que vive.

Esta dinâmica na área de controle de migração e tráfico é bastante interessante. Os sujeitos de segurança são os cidadãos de um Estado controlando a migração. Em um primeiro momento parece difícil construir um mero objeto de segurança, cujo interesse possa ser absorvido na agenda de migração. Não impedem as leis de migração que pessoas melhorem sua segurança humana ou a situação de seus direitos humanos? Discursivamente, os Estados preferem, portanto, centralizar suas políticas nas vítimas de tráfico, aqueles que foram induzidos ou coagidos a uma forma de migração que claramente deteriora sua autonomia pessoal, segurança e benefício de direitos humanos. A vítima é objeto de segurança. Neste contexto, ela não precisa ser questionada acerca do controle de migração – é claro que o seu interesse e o do Estado convergem e que o poder do Estado de exercer determinado controle pode ser deduzido do contexto de exploração em que a mulher se encontra.



A partir da caracterização da mulher como vítima a ser salva, o consentimento explícito para medidas que podem ser consideradas intrusivas torna-se desnecessário. Estas medidas podem ser levadas adiante com base nos direitos inalienáveis daquela pessoa. A limitação da agência individual decorrente do conceito de inalienabilidade permite que terceiros o invoquem como justificativa para seus próprios atos ou omissões em nome daquele direito.

Vale lembrar, por exemplo, que a política do governo George W. Bush apóia-se na visão conservadora de que toda prostituição deve ser erradicada porque ofende a dignidade das mulheres. Lançado em 2004, o documento *O Kamasutra de Bush – muitas posições sobre sexo: implicações globais das políticas nacionais e internacionais sobre sexualidade implementadas pelo Governo dos Estados Unidos*, de Françoise Girard, dedica um capítulo ao trabalho sexual e mostra como o governo americano enxerga a questão. Françoise relata que:

“Os(as) trabalhadores(as) do sexo são apresentados(as) como vítimas que devem sempre ser resgatadas dessa forma de violência sexual. A autonomia e o livre arbítrio das mulheres são considerados como sendo inexistentes. A indústria sexual, o tráfico de pessoas para essa indústria e a violência sexual são causas adicionais e um fator na propagação da epidemia de HIV/AIDS” (2004, p. 45).

O discurso de direitos pautado na autonomia do sujeito é difícil de conciliar com a soberania do Estado. Como o sujeito autônomo é essencial em uma economia de mercado, a soberania estatal se vê ainda mais ameaçada perante uma globalização e seus efeitos. Como é possível argumentar em prol dos direitos humanos e ainda assim negar a autonomia individual em sua realização?

### **Especialmente mulheres agentes: reflexões finais**

A (in)definição de tráfico no Protocolo permitirá a adoção de me-

didadas diversas pelos Estados. Ele poderá ser utilizado tanto para orientar a adoção de caráter repressivo, bem como a adoção de medidas emancipatórias. É, neste processo, de definição/alteração da legislação doméstica e de sua implementação e monitoramento que as diferentes percepções sociais acerca da prostituição deverão ser novamente enfrentadas.

Certamente, a definição de tráfico no Protocolo não pode ser considerada uma vitória para aqueles que argumentam que a única maneira de proteger os direitos das trabalhadoras do sexo é reconhecer a prostituição como uma profissão legítima. Todavia, a inclusão do uso da força ou da coerção como um elemento essencial na definição de tráfico, representa uma diferença significativa em relação à perspectiva adotada na Convenção de 1949. Neste sentido, o Protocolo rejeita a posição que nega às mulheres a habilidade de consentir na prostituição ao permitir que os Estados reconheçam o trabalho sexual e o regule de acordo com os demais preceitos relacionados ao direito ao trabalho.

Ao incorporar elementos de direitos do trabalho, o Protocolo prevê a possibilidade de que as trabalhadoras do sexo sejam tratadas como trabalhadoras legítimas. Vale lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem como base de sua fundação a idéia simples, mas poderosa, de que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. Esta idéia exige que os Estados tratem as pessoas e promovam seus direitos com a compreensão de que a igualdade, a não discriminação, é essencial à promoção dos direitos humanos de todos. Uma das medidas mais importantes estipuladas no Protocolo é a necessidade de se combater o tráfico como um todo e não apenas o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual.

O Protocolo abrange, assim, todas as formas de trabalho a que indivíduos traficados se submetem diariamente, evitando que os danos causados por explorações outras que a exploração sexual sejam desconsiderados, e, conseqüentemente, perpetuada a violação dos direitos humanos. É necessário que todas as pessoas traficadas tenham conhecimento dos abusos que estão sofrendo e de seus direitos ainda que não trabalhem na indústria do sexo. Abre-se, portanto, espaço para a discussão mais ampla

dos limites e possibilidades do processo de globalização, dentre as quais a feminização da pobreza e as diversas formas de violação dos direitos das mulheres que ultrapassam fronteiras: as mesmas fronteiras que ao serem utilizadas para a caracterização do crime organizado transnacional, para a definição de migrantes e de vítimas podem resultar na impossibilidade de construção de uma vida melhor.

O Protocolo possibilita, ainda, a limitação dos efeitos deletérios do processo de vitimização contínua de mulheres. Ao considerar a agência das mulheres, reconhece-se a mulheres dos países em desenvolvimento o mesmo grau de conhecimento e autonomia que é tido como evidente entre as mulheres dos países desenvolvidos. As diferentes opções que se colocam para as mulheres de diferentes países não oferecem aos Estados o poder de intervir em suas vidas sem consultá-las, ouvir e considerar suas reivindicações quando da adoção das medidas anti-tráfico. A agência do indivíduo volta a ser considerada, inclusive para a formação e delimitação de novas estruturas. As relações de gênero na indústria do sexo não se reduzem à oposição entre mulheres oprimidas e homens opressores, mas as relações de poder são construídas e reconstruídas a partir de diversas outras posições de poder assumidas tanto por mulheres como por homens.

Diante de todo este debate, é a (in)definição de tráfico do Protocolo, capaz de conciliar expectativas díspares, um retrocesso ou um avanço? Como avaliar a posição dos Estados partes na adoção de sua legislação? Vale lembrar, em relação ao Brasil, que o tráfico internacional de pessoas é contemplado no artigo 231 do Código Penal (modificado pela Lei 12.015 de 2009), segundo o qual promover ou facilitar a entrada de pessoas no território brasileiro ou a saída dele constitui o crime de tráfico internacional de pessoas, se tiver como finalidade o exercício da prostituição. A infração está inserida no Título dos Crimes contra a Dignidade Sexual, razão pela qual a tutela do poder público prevalece sobre a tutela da liberdade sexual. Quais outros significados sociais a localização a tipificação do tráfico de pessoas sob o Título dos Crimes contra a Dignidade Sexual permite discutir? Qual o bem jurídico que se está a proteger?

No Brasil, o exercício da prostituição não configura crime. Crime

é explorar a prostituição alheia, o consentimento livre não exclui o crime. Qual o significado que deve ser atribuído ao termo explorar? Qual o espaço para a revisão jurisprudencial ou legislativa do consentimento livre? Quais atores influenciaram a modificação do tipo penal? A Classificação Brasileira de Ocupações de 2002, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), reconhece a existência das profissionais do sexo (a atividade está catalogada), mas o exercício desse trabalho ainda não foi regulamentado por lei. Quais razões conduziram à rápida modificação da tipificação penal brasileira e não a uma revisão dos direitos das trabalhadoras do sexo? Estas são, certamente, algumas das questões que merecem ser discutidas pela sociedade brasileira, uma sociedade que busca fortalecer o exercício da democracia a partir da efetivação do direito à liberdade e à igualdade.

## Referências bibliográficas

### Documentos internacionais

ENTIDADE. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças*. 2000.

ENTIDADE. *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*. 2000.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948.

ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966.

ONU. *The Beijing Declaration and the Platform for Action*. 1985

### Artigos

ARTIGAS, Carmen. El crimen organizado como una forma grave de violación de los derechos humanos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Cepa. *Documento de Referência DDR/2*. Santiago de Chile, 2002.

AUGUSTIN, Laura Maria. Olvidar la victimización: los migrantes como protagonistas. *Development*, vol. 46, n. 3, 2003.

COALITION AGAINST TRAFFICKING IN WOMEN. *Submission from the Coalition Against Trafficking in Women (Category II ECO-SOC Consultative Status) to the Study of the Secretary-General on violence against women*. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/ngocontribute/Coalition%20Against%20Trafficking%20in%20Women.pdf> Acesso em 10 de jul. 2007.

\_\_\_\_\_. *CATW Statement to the Third session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. 2006. Disponível em: [http://action.web.ca/home/catw/readin-groom.shtml?x=92306&AA\\_EX\\_Session=fa664baea4c321798c9eccc0fe14d1b5](http://action.web.ca/home/catw/readin-groom.shtml?x=92306&AA_EX_Session=fa664baea4c321798c9eccc0fe14d1b5) Acesso em 10 de jul. 2007.

CATW, EUROPEAN WOMEN'S LOBBY, ASSOCIATION DES FEMESS DEL ÉUROPE MERIDIONALE, MAPP. *Guide to the*

*New UN Trafficking Protocol*. Disponível em: [http://action.web.ca/home/catw/attach/un\\_protocol.pdf](http://action.web.ca/home/catw/attach/un_protocol.pdf) Acesso em 10 de jul. 2007.

DAVIES, M. Taking the inside out: sex and gender in the legal subject. In NAFFINE N.; OWENS R. (eds). *Sexing the Subject of Law*, Sydney: Law Book Co. Ltd, 1997.

DERKS, Annuska. From White Slaves to Trafficking Survivors: notes on the trafficking debate. The Center for Migration and Development. *Conference on Migration and Development*, May 4-6, 2000. Working Paper Series. Princeton University.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons: moving the focus from morality to actual conditions. *Nemesis*, n. 4, 2002.

DOEZEMA, Jo. Who gets to choose? Coercion, consent and the UN Trafficking Protocol *Gender and Development*, vol. 10, n. 1, 2002.

DUBOIS, Ellen Carol; GORDON, Linda. Seeking Ecstasy on the Battlefield: Danger and Pleasure in Ninetenth Century Feminist Sexual Thought. In: VANCE C. (ed). *Pleasure and Danger*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1984.

ERIKSSON, Marianne. *Intervenção no debate sobre prostituição e tráfico de mulheres*. Disponível no site: <http://pcp.pt/actpol/temas/mulheres/me20031003.htm> Acesso em: 10 jul. 2007.

FONSECA, Cláudia. *Nem tão exótico assim*. Disponível em <http://www.clam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=834&sid=43> Acesso em: 10 jul. 2007.

GIRARD, Françoise. *O Kamasutra de Bush*: muitas posições sobre o sexo. Implicações globais das políticas sobre sexualidade do governo dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: ABIA (Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS), 2005.

HAY, Collin. Structure and Agency. In MARSH, D.; STOKER, G. (ed). *Theory and Methods in Political Science*, Londres; MacMillan Press, 1995.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Sínteses*, vol. 19, janeiro - junho de 1993.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Hopes betrayed: trafficking of women and girls to post-conflict Bosnia and Herzegovina for forced prostitution*. Vol. 14, n. 9. November 2002.

HUMAN RIGHTS CAUCUS. *Recommendations and Commentary on the draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against International Organized Crime, A/AC.254/4/Add.3/Rev.2*, July 1999.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. *Cadernos Pagu*, vol. 25, jul-dez. 2005.

PEREIRA, Roberto. *Cidadania Ameaçada - Destaques*. Disponível em <http://www.clam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=833&sid=7> Acesso em: 10 de jul. 2007

RATHGEBER, Corene. The victimization of women through human trafficking: an aftermath of war. *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, vol. 10, n. 2-3, 2002.

RAYMOND, Janice G. Prostitution on Demand: Legalizing the Buyers as Sexual Customers. *Violence Against Women*, vol. 10, oct. 2004.

TEIXEIRA, Marlene. *Intervenção contraditória*. Disponível em: <http://www.clam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=834&sid=43>. Acesso em: 10 de jul. 2007

UNITED NATIONS. Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms, including the Question of the Programme and Methods of Work of the Commission: Integrating the human rights of women through the United Nations system: *Report of the Secretary-General*, E/CN.4/1997/40, December 20, 1996.

\_\_\_\_\_. Department of Economic and Social Affairs. *Study on Traffic in Persons and Prostitution*. New York: United Nations, 1959.

WIJERS, Marjan. Women, Labor and Migration: The Position of Trafficked Women and Strategies for Support. In: KEMPADOO Kamala; DOEZEMA Jo (eds) *Global Sex Workers: Rights, Resistance and Redefinition*. London: Routledge, 1998.

WOMEN'S RIGHTS ADVOCACY PROGRAM. Report

*Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.*

from the Roundtable on the Meaning of Trafficking in Person: A Human Rights Perspective, Women's Rights Advocacy Program (WRAP), 20 *Women's Rights Law Report*, 11, 1998.



# A problemática da raça, gênero e das crianças e adolescentes no tráfico de seres humanos

*Dalila Figueiredo*<sup>118</sup>

*Marina M. Novaes*<sup>119</sup>

## Introdução

O tráfico de pessoas constitui grave violação aos direitos humanos, na medida em que obstrui o exercício de direitos fundamentais, tais como: a liberdade de ir e vir, a liberdade de escolha, o direito à sexualidade saudável, entre outros.

O tráfico de mulheres, bem como o de meninas, para fins de exploração sexual comercial, mostra-se complexo ao agrupar fatores como gênero, idade e condição sócio econômica. De acordo com a Pestraf,<sup>120</sup> Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes no Brasil, o tráfico é predominantemente de mulheres e adolescentes, afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos.

Paralelamente às razões de ordem econômica, as mulheres enfrentam os problemas de discriminação, preconceitos social e familiar e violências doméstica e sexual. Tais fatores muitas vezes as forçam a procurar outro destino fora de casa, seja no âmbito interno, dentro do Brasil, ou externo, procurando novas oportunidades fora do país.

Essa vulnerabilidade histórica em relação às mulheres dá-se a partir do momento que a nossa sociedade atribui papéis diferentes aos gêneros feminino e masculino, no que chamamos de “divisão sexual do trabalho”. A mulher acaba prejudicada, pois além de ganhar salários mais baixos, tem pouca perspectiva de ascensão social, além de ficar responsável pelo cuida-

118 Advogada e Assistente Social, presidente da Associação Brasileira de Defesa da Mulher, Infância e Juventude.

119 Advogada, coordenadora do Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes e Representante da ASBRAD no Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de Exploração Sexual – *Partners of the America*.

120 LEAL, Maria Lúcia (org.). Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual – PESTRAF: Relatório Nacional. Brasília: CECRIA, 2002.

do com a família. Nessa situação, passam a sonhar com melhores condições de vida, para si e seus filhos, no exterior, ficando suscetíveis às propostas tentadoras e ilusórias das redes criminosas.

Com as trans<sup>121</sup> ocorre algo muito semelhante. Por elas se identificarem com um gênero diferente do que nasceram e optarem por assumir esta identificação, tem dificuldades de encontrar empregos e com frequência são humilhadas. Neste sentido, a partir de relatos dos atendimentos realizados no Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes<sup>122</sup>, a Europa se torna um sonho de lugar onde as chances de tratamento respeitoso são melhores, assim como a possibilidade de ganhar mais dinheiro. Uma proposta que incluía a buscar por melhores condições de vida nesse continente tem grandes chances de ser aceita sem muita reflexão, o que faz com que este grupo seja um possível alvo das organizações criminosas<sup>123</sup>.

Na esfera internacional, muitas vivem em situação irregular, e acabam sofrendo dupla discriminação, uma vez que encontram dificuldades para denunciar a sua situação de violação de direitos.

Os números sobre o movimento de migrantes brasileiras internamente ou além das fronteiras são imprecisos. Artigo da ONG Davida publicado nos Cadernos Pagu<sup>124</sup>, demonstra como “dados conflitantes e contraditórios se transformam em dogmas sócio-científicos acerca do tráfico pela repetição em cadeia”. No mesmo texto, alerta que “a incerteza sobre o número de vítimas do tráfico impera na ONU. Esse fato é amplamente reconhecido pela própria Organização”. Aliás, citando a UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher) o tráfico como tal não é reportado como categoria nas estatísticas de crime coletadas pelas Nações Unidas.

---

121 Segundo a pesquisadora Adriana Piscitelli, o termo “trans” é um termo êmico que se refere ao conjunto de pessoas consideradas travestis, transexuais ou transgêneros.

122 Ver capítulo 6.

123 *“é melhor sofrer na Itália do que no Brasil, porque lá se ganha em Euro”.*

Relatório Posto de Atendimento aos Migrantes, 22 de dezembro de 2006.

*“Sua maior preocupação era o tratamento que ia receber no Brasil, o medo do preconceito. Disse que na Espanha era tratada como senhora, ninguém se preocupava com o seu nome de batismo – masculino.”*

Relatório Posto de Atendimento aos Migrantes, 02 de fevereiro de 2007.

124 Ana Paula da Silva, Thaddeus Blanchette, Anna Marina Madureira de Pinho Bárbara Pinheiro e Gabriela Silva.

Leite. Cadernos Pagu (25), julho-dezembro de 2007, pp. 153-184.

Com o intuito de fornecer um panorama sobre as mulheres e trans vitimizadas pelo tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, foi realizada uma pesquisa no Aeroporto Internacional de Guarulhos no ano de 2005<sup>125</sup>. O estudo foi feito pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, coordenado pelo Governo Estadual, através da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, com o apoio do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e apoiada pela ASBRAD, além de outras entidades governamentais e não governamentais.

A pesquisa abrangeu deportadas e inadmitidas<sup>126</sup> e apontou que neste universo há indícios de casos de vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. O resultado da referida pesquisa suscitou a discussão sobre a criação de uma política pública de atendimento para esta demanda, através de um serviço de recepção e atendimento humanizado.

A ASBRAD, em parceria com a CORDAID, organização holandesa sem fins lucrativos, e com o Ministério da Justiça, iniciou no final de 2006 o Projeto “Serviço de Recepção e Atendimento a Vítimas do Tráfico de Seres Humanos para Fins de Exploração Sexual Comercial no Aeroporto Internacional de Guarulhos – André Franco Montoro”. Serviço que foi chamado de “Posto de Atendimento Humanizado aos Migrantes”.

Não menos importante é a situação enfrentada no país no que tange o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual, que tem uma incidência maior entre Estados e Municípios. Para enfrentar este crime, em 2005, o país inseriu em seu Código Penal o artigo 231-A que tipifica o tráfico interno. Este foi um grande passo no combate ao crime organizado, posto que a falta de um tipo penal a incidir diretamente sobre a matéria reduzia a atuação do Estado.

O Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de Exploração Sexual, da ONG *Internacional Partners*

125 “Pesquisa sobre Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos” <http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/publicacoes/Relatório%20Guarulhos%20%20%20Mulheres%20Deportadas.pdf>

126 A inadmissão ocorre quando a autoridade estrangeira desconfia de uma imigração irregular e não autoriza a entrada do estrangeiro. A deportação acontece quando o estrangeiro comete uma infração, como por exemplo, ficar no país mais do que o permitido pela autoridade da fronteira.

*of the Americas*, com financiamento da USAID, tem o objetivo de apoiar políticas e programas que coíbam o tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual. Presente em 10 municípios brasileiros, o processo se dá através da construção e desenvolvimento de metodologias referenciais de atendimento em rede e nos abrigos, assegurando o atendimento humanizado e especializado a vítimas visando restabelecer o direito a uma convivência familiar e comunitária.

A Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude aporta para este programa os saberes ligados ao sistema de justiça amplamente considerados como: o fluxo existente na rede de proteção, especialmente o infanto-juvenil; das previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente e das normas internacionais atinentes ao tema. A história da entidade trouxe subsídios que tornaram possível a ampliação do conhecimento jurídico dos operadores de Direito destes municípios, a respeito dos direitos das crianças e adolescentes vítimas de tráfico para fins de exploração sexual e dos deveres do Estado para a proteção jurídica dos mesmos.

## A ASBRAD

O município de Guarulhos atualmente conta com área oficial de 341 km<sup>2</sup><sup>127</sup>. Localiza-se a nordeste da região metropolitana de São Paulo, sendo um dos 39 municípios que a integra, encontrando-se posicionado no principal eixo de desenvolvimento do País, São Paulo/Rio de Janeiro, apenas a 17 km da capital do Estado de São Paulo. Sua população é estimada em 1.283.253 habitantes.

A inauguração da rodovia Presidente Dutra, em 1952 e as leis de incentivo fiscal, a partir de 1928 – que isentavam as indústrias que mudassem para Guarulhos de pagarem impostos por 15 anos – revigoradas em 1948 impulsionaram a vinda de empresas para a região, dando origem ao pólo industrial. Este pólo representa um dos maiores do país, com cerca de 2.000 empresas, com destaque para as indústrias metalúrgicas, plásticas, químicas, farmacêuticas, alimentícias e de vestuário. Tal perfil faz com

127 Dados do IGC (Instituto de Geografia e Cartografia).

que a cidade esteja atualmente ocupando o 3º lugar no ranking das cidades mais ricas do Estado de São Paulo.

Sabe-se que atualmente Guarulhos conta com mais de 330 núcleos de favelas e 20% da população abaixo da linha da miséria. Este é o retrato da cidade de Guarulhos, de um lado, potencial de crescimento econômico e de outro, desafios sociais.

O município conta com o Aeroporto Internacional de Guarulhos André Franco Montoro, que diariamente recebe um fluxo de aproximadamente 100 mil pessoas, ligando São Paulo a 23 países e 75 cidades brasileiras e estrangeiras, possuindo cerca de 370 empresas instaladas, mais de 22 mil empregos diretos e 60 mil empregos de forma indireta.

Com capacidade para atender a 17 milhões de passageiros por ano, em dois terminais, atende anualmente cerca de 12 milhões de usuários e se prepara para a construção de um terceiro terminal de passageiros, o que elevará a sua capacidade para 29 milhões de passageiros/ano.

Dentro deste contexto nasceu a Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude, a ASBRAD, fundada em 1997 por profissionais de diversas áreas engajados na defesa dos direitos humanos. Sua equipe é multidisciplinar e seus atendimentos voltados à população carente do município de Guarulhos e região.

Por meio de convênios celebrados com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos, empresas privadas e ONG's, são desenvolvidos projetos de apoio e prevenção à violação de direitos praticados contra às vítimas de violência doméstica e sexual, vítimas de tráfico nacional e internacional de seres humanos, a violência praticada contra os idosos, reinserção de adolescentes em conflito com a lei e combate ao trabalho infantil, oferecendo assistência social, psicológica e jurídica gratuita.

Na sede da entidade são desenvolvidos projetos de assistência jurídica e psicossocial a vítimas da violência doméstica e sexual, por meio do convênio de Assistência Judiciária Gratuita estabelecido com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Em 2005 a entidade implantou mais um instrumento de cidadania,

a partir do projeto “Pacificando a Família”, que atende anualmente cerca de 800 famílias e garante as famílias carentes, vitimizadas pela violência doméstica, o acesso ao conhecimento de seus direitos e deveres enquanto cidadãos e o atendimento jurídico e psicológico.

Através do Projeto G.A.I.A. (Grupo de Apoio e Integração ao Adolescente), a entidade dá assistência a adolescentes inseridos na medida sócio-educativa de Liberdade Assistida, visando o exercício pleno da cidadania, por meio de convênio firmado entre a Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania (Fundação C.A.S.A.) e o FUMCAD (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente), com apoio da empresa Telefônica.

Dentre outras atividades realizadas pela organização, destaca-se a defesa dos direitos das mulheres presas, integrando o Grupo de Estudos: Mulheres Encarceradas, coordenado pela Associação Juízes para a Democracia. Também tem assento no Conselho Estadual da Condição Feminina, no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, no Conselho Municipal de Assistência Social e é membro do Comitê Municipal de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes e Paulista de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos.

A ASBRAD desde 2006 é filiada a Aliança Global contra Tráfico de Mulheres (GAATW), aliança de mais de 80 organizações não governamentais de todas as regiões do mundo. Compõe também a rede nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas juntamente com mais 5 ONG’s brasileiras: CHAME/Salvador-BA; IBISS-Co/Projeto Direito de Ir e Vir/ Campo Grande-MS; Consórcio Projeto Trama/Rio de Janeiro - RJ; Serviço da Mulher Marginalizada (SMM)/São Paulo-SP; e, Sodireitos/Jepiara-Belém-PA. A missão da GAATW é assegurar que os direitos humanos de mulheres migrantes sejam respeitados e protegidos por autoridades e agências e que sejam incorporados padrões de direitos humanos em todas as iniciativas contra o tráfico, além de promover e compartilhar boas práticas e também para criticar e por um fim às más práticas e aos danos causados por práticas existentes.

Participa como parceiro âncora no componente jurídico do Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de Exploração Sexual, da ONG *Internacional Partners of the Americas*, que atua em 10 municípios brasileiros: Fortaleza (CE), Foz do Iguaçu (PR), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE), Rio Branco (AC), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Luis (MA) e São Paulo (SP).

Em 2006, a partir da parceria firmada entre Ministério da Justiça e CORDAID, os trabalhos do Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante comprovam a experiência empírica da entidade, que desde 1997 atuava de forma voluntária no Aeroporto de Cumbica, prestando apoio humanizado às vítimas de tráfico, evitando a revitimização, dando orientação jurídica, possibilitando o retorno ao Estado de origem, além de fortalecer a rede nacional e internacional, dentre outras ações.

### **Direitos das mulheres e das crianças e adolescentes como direitos humanos**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, foi o marco inaugural da proteção internacional aos direitos humanos. De uma maneira inovadora assume um paradigma universalista, enunciando que todas as pessoas são titulares de direitos, a todos igualmente reconhecidos. Diz ainda que tais direitos são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

No entanto, a universalização, a proteção geral e a igualdade formal, não permitiam garantir que as necessidades específicas de determinados grupos fossem atendidas, pois exigem uma resposta específica e diferenciada.

Fez-se necessário à especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade, dando aos grupos vulneráveis e com características próprias, direitos específicos que pudessem lhes garantir a igualdade material em relação a outros sujeitos.

Em meio a esse processo de especificação dos sujeitos de direitos, percebeu-se que a mulher, de acordo com seu lugar ocupado na história da

humanidade e às suas diferenças biológicas, precisava de garantias adicionais àquelas concedidas aos homens para que pudesse exercer seus direitos fundamentais em igualdade de condições. O mesmo verifica-se com as crianças e adolescentes, que num passado de leis segregacionistas e de cunho preconceituoso eram tratados como objeto, e definidos como “menor” pelo Código de Menores, que vigorou até 1990.

Desta concepção, de direito à diferença, estes grupos vulneráveis passam a serem vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. A Professora Flávia Piovesan<sup>128</sup> diz sobre este assunto: “Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial”.

A Declaração e Programa de Ação de Viena reconheceu expressamente, pela primeira vez na história dos direitos humanos, os direitos das mulheres e das meninas. Estes foram declarados como parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. Ainda estabeleceu em seu artigo 18: “Os direitos humanos das mulheres e de meninas são inalienáveis, integrais e interdependentes no contexto de direitos humanos universais... os direitos humanos das mulheres devem ser parte integral das atividades das Nações Unidas, incluindo a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos que se relacionam às mulheres”.

Cabe esclarecer que dizer que ‘os direitos das mulheres e das meninas são direitos humanos’ não é reivindicar ‘direitos especiais para mulheres’. Ao contrário, é um reconhecimento de que as mulheres têm os mesmos direitos humanos dos homens.

As crianças têm direitos humanos da mesma forma que os adultos e com o mesmo valor. Entretanto, alguns direitos humanos têm uma aplicação especial às crianças, refletindo sua necessidade para a proteção especial e integral, sua condição peculiar de desenvolvimento e sua vulnerabilidade.

O Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, histórica-

---

128 PIOVESAN, Flávia. Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: inovações, avanços e desafios contemporâneos. Texto site MRE: <http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers>



mente aborda a questão da criança como prioridade absoluta e assume o compromisso de prover especial atenção à família.

E a Carta Magna, ao contemplar o princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente, aliado a um movimento internacional pela mudança de paradigma no direito da criança e do adolescente (Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), e apoiado pela mobilização da sociedade civil organizada, dá origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). O E.C.A. consolida a mudança na maneira de tratar a infância e a adolescência, comprometendo a sociedade, família e Estado com a garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, em todo território nacional.

### **Proteção internacional**

O tráfico de pessoas, para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), é considerado uma forma moderna de escravidão e tem sido objeto de preocupação da comunidade internacional.

Segundo o professor Damásio de Jesus<sup>129</sup>, o primeiro documento internacional contra o tráfico, em 1904 mostrou-se ineficaz não somente porque não era propriamente universal, como também porque revelava uma visão do fato centrada na Europa. O segundo documento, de 1910, complementou o primeiro na medida em que incluía provisões para punir aliciadores, mas apenas 13 ratificaram. Os instrumentos seguintes, de 1921 e 1933, que foram elaborados no contexto da Liga das Nações, eram mais abrangentes, mas definiam o tráfico independentemente do consentimento da mulher.

Esses quatro instrumentos foram consolidados pela Convenção de 1949, que permaneceu como o único instrumento especificamente voltado ao problema do tráfico de pessoas até a adoção da Convenção de Palermo e de seus Protocolos. A Convenção e Protocolo Final para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (Convenção de 1949), que foi ratificada

129 DAMÁSIO, Jesus. Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil; S. Paulo: Saraiva, 2003, p. 27.

pelo Brasil em 1958, partiu de uma perspectiva proibicionista da prostituição.

A Constituição Federal estabelece em § 2º do art. 5º “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Desta forma, no plano de proteção internacional dos direitos da mulher destacam-se dois Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil que tratam especificamente dos direitos das mulheres: Convenção da ONU sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ratificada em 1984 e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada em 1995.

Os tratados internacionais que o Brasil ratifica criam obrigações para o Brasil perante a comunidade internacional e também, internamente, gerando novos direitos para as mulheres que passam a contar com uma última instância internacional de decisão, quando todos os recursos disponíveis no Brasil falharem na realização da justiça.

No âmbito da criança e do adolescente, o primeiro instrumento específico a surgir dentro da nova ordem internacional, ou seja, pós a Segunda Guerra Mundial, foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959. Em seu preâmbulo, afirma que “a humanidade deve dar à criança o melhor de seus esforços”.

A necessidade de dar força de tratado aos direitos da criança de forma específica e consolidada ganhou força, tanto que em 1979, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas começou a elaborar um Projeto de Convenção. A adesão em sua elaboração foi grande, permitindo ao projeto compatibilizar sistemas jurídicos e culturais diversos, criando um texto normativo cujos parâmetros adaptáveis às diferentes realidades dos Estados. O projeto resultou em 1989 na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Sua proclamação foi tida como responsável pela mudança de paradigma na normativa jurídica internacional, pois com o seu advento é dado início a doutrina da proteção integral, a qual há uma valorização da condição de ser pessoa em situação peculiar de desenvolvi-

mento e passa a considerar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A Convenção foi o primeiro instrumento internacional a ter incorporado uma variedade de direitos humanos: direitos civis, sociais, políticos, culturais e econômicos e é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal, ratificado por 192 países.

Porém, é a Convenção da ONU de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional que foi adotada em novembro de 2000, que vai tratar especificamente do tráfico de mulheres ao incluir o Protocolo para Prevenir, Punir e Erradicar o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças<sup>130</sup>.

A definição do Protocolo da Convenção de Palermo é bastante ampla para abarcar as mais diversas atividades e finalidades envolvidas no tráfico de pessoas. O artigo 3º do Protocolo define o tráfico de pessoas, ressaltando a especificidade do tráfico como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou 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, à escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos.

Quando se tratar de tráfico de crianças, basta apenas o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento para a caracterização de tráfico, sem a necessidade de comprovar ameaça, uso de força, rapto, fraude, engano e as demais formas previstas no artigo 3º do Protocolo.

---

130 De acordo com o Artigo 3º “d” do Protocolo de Palermo, o termo ‘criança’ significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

## Proteção interna

No âmbito interno, a Lei Federal nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, definitivamente foi um marco jurídico para a materialização dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente satisfazendo os preceitos constitucionais. O ECA introduziu através da doutrina da proteção integral o Sistema de Garantia de Direitos que é um sistema amplo de segurança e acesso aos direitos fundamentais. Este novo referencial reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, por serem destinatários de direitos e obrigações em um plano de igualdade, com desdobramentos na exigibilidade de tais direitos ou na responsabilidade de tais obrigações.

Após 10 anos de sua criação, foi incluído no ECA o artigo 244-A<sup>131</sup>, que trata especificamente da exploração sexual. O Código Penal prevê o crime de exploração sexual, prevendo ainda a circunstância agravante se a vítima é criança, idoso, enfermo ou mulher grávida. Com a tipificação em lei especial, a pena passa a ser mais rigorosa (quatro a dez anos) e pelo princípio da especialidade, a norma especial (Estatuto da Criança e do Adolescente) prevalece sobre a geral (Código Penal).

Quanto ao tráfico no Código Penal Brasileiro, a partir da Lei nº 11.106 /05 o seu artigo 231 é alterado e, pela lei nº 12.015 de 2009 sofre nova modificação. O crime, que era de “tráfico de mulheres”, foi modificado e dividido em dois crimes: “tráfico internacional de pessoas” (atual art. 231) e o “tráfico interno de pessoas” (art. 231-A, acrescentado pela referida Lei). Os homens e os meninos passam a serem sujeitos passivos do crime, e o tráfico interno, que tem como principais vítimas crianças e adolescentes passa a configurar como tipo penal.

Embora tenham sido avanços significativos a alteração do artigo 231 e a inclusão do art. 231-A no Código Penal, a referida alteração não

131 Art. 244-A. Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2º desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual:

Pena - reclusão de quatro a dez anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo.

§ 2º Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.

pode ser considerada uma norma conceitual, pois não define o que é o tráfico enquanto violação de direitos humanos e nem promove a proteção à pessoa que é traficada, deixando, portanto, de atender os objetivos consagrados no Protocolo de Palermo.

### **Retrato do tráfico e as rotas**

O tráfico de pessoas pode ser caracterizado sempre que são preenchidas quatro situações: o cruzamento de uma fronteira (seja entre municípios, estados ou países); a existência de um intermediário que forneça transporte e documento – falso ou roubado; a caracterização de uma relação comercial, e, a entrada e a permanência ou permanência da pessoa no local de destino<sup>132</sup>.

O tráfico envolve a manipulação criminal das pessoas que querem ou necessitam migrar por uma vida melhor. Existe na interseção do crime organizado (pequeno e grande) e da migração. Os migrantes são forçados, devido às leis restritivas e complicadas de migração, a confiar em terceiros para serem ajudados a viajar. O transporte de uma pessoa com seu consentimento a outro país por meios ilegais é chamado de “contrabando de pessoas” (*smuggling*).

Segundo o relatório Situação da População Mundial de 2006, elaborado pelo Fundo de População das Nações Unidas<sup>133</sup> (UNFPA, sigla em inglês) aponta que mulheres e meninas já são metade da população migrante em todo o mundo, e indicam que o movimento migratório as torna mais vulneráveis à exploração sexual e ao trabalho forçado doméstico.

Além disso, as políticas de migração cada vez mais restritivas diminuem as possibilidades de entrar legalmente nos países, o que acaba por tornar os migrantes vulneráveis às organizações criminosas que traficam pessoas seja para a exploração sexual, o trabalho forçado, exploração de mão de obra ou ainda para o tráfico de órgãos. Em geral, as vítimas estão em busca de uma vida melhor e são atraídas por promessas enganosas de

132 Massula, Leticia e Melo, Mônica. Tráfico de Mulheres: Prevenção, punição e proteção, São Paulo, CLADEM, USCGSP, 2003.

133 [www.unfpa.or.br](http://www.unfpa.or.br)

trabalho.

Um exemplo destas políticas de migração é o que percebemos, em nossa experiência no Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante, com o controle migratório praticado na Europa feito pelo Sistema de Informação Schengen. Criado em 1995, este sistema é uma base de dados compartilhada entre os signatários usada no controle policial de fronteiras. O acordo de Schengen tem como signatários: Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Grécia, Áustria, Islândia, Suécia, Finlândia, Dinamarca, Itália, Portugal, Espanha e Noruega.

*“Disse que antes de ser deportada da Bélgica, foi inadmitida em Paris, por onde ela passava para chegar em Madrid. Não era a primeira vez que ia para a Europa.”*

Relatório Posto de Atendimento ao Migrante, 16 de maio de 2007.

Algumas operações de policiamento de fronteira, como as deflagradas pela Frontex (Agência de Controle de Fronteiras Externas da União Européia), é um exemplo da política severa adotada pela União Européia em relação aos migrantes, como a *Amazon 2*<sup>134</sup>.

Nos Estados Unidos, o fluxo migratório irregular é intenso e as rotas mudam com muita rapidez. A tentativa de entrar de maneira irregular no país é considerada crime e era comumente feita através da fronteira com o México. A partir da exigência de visto para entrar em solo mexicano, estas rotas foram sendo adaptadas. Hoje é comum ouvirmos relatos dos migrantes que passaram pela Bolívia, Guatemala e/ou Panamá antes de entrar no México. Quando pegos, são detidos em cadeias comuns e costumam permanecer, entre 20 dias a 4 meses, presos.

*“No vôo de Bogotá chegaram 13 brasileiros que foram pegos no México, numa carreta, tentando atravessar para os EUA. Eles fizeram a rota pela Guatemala.”*

Relatório Posto de Atendimento ao Migrante, 07 de março de

134 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u61412.shtml>

2007.

## **Prevenção ao tráfico para fins de exploração sexual de crianças e adolescentes**

No Brasil, as crianças também são vítimas do tráfico de pessoas, para fins do comércio de sexo e drogas ou para o trabalho forçado doméstico. Entretanto, o país tem uma forte atuação no combate a esse crime.

No relatório da UNFPA (supracitado), as Nações Unidas elogiam a campanha nacional que produziu vinhetas de rádio e cartazes com alertas para o tráfico de pessoas. A *Partners of the América* também tem uma avaliação positiva sobre a sua atuação em 10 Estados brasileiros, onde antes ouvia dos atores públicos que “tráfico ainda não chegou por aqui”, e um ano e meio depois, mais de quatro casos reconhecidos e atendidos.

Desde 2003 a ASBRAD, com apoio da Coordenação Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas, do Ministério da Justiça, realiza campanhas de prevenção não só no aeroporto de Guarulhos, mas também nas rodovias federais, nos hotéis, bares e restaurantes da região de Guarulhos. Além de estabelecer parcerias com transportadoras, viações e cooperativas de táxi para o enfrentamento da exploração e tráfico de pessoas, a ASBRAD sempre procurou trabalhar com os Conselhos Tutelares.

O empoderamento dos conselhos, órgão criado pelo ECA como mecanismo administrativo de exigibilidade dos direitos constitucionais das crianças e adolescentes, sempre foi uma preocupação da ASBRAD, que tanto no projeto da *Partners*, como no município de sua sede, capacita os conselheiros tutelares para o tema além de outros atores da rede de proteção.

A partir destas capacitações, foi possível, com o apoio da ASBRAD a identificação pelo Conselho Tutelar de uma tentativa de tráfico de criança e adolescente:

*“Adolescente de quatorze anos, era explorada sexualmente desde seus doze anos de idade. Trabalhava em uma boate frequentada por agentes públicos,*

*Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.*

*estrangeiros e também adolescentes. No quarto em que ficavam abrigadas no prostíbulo, havia um buraco no chão, embaixo da cama, que servia como esconderijo quando houvesse qualquer blitz. Em várias ocasiões, consumiu drogas com os clientes, desde maconha, ecstasy e cocaína. Achava que as coisas poderiam mudar quando conheceu uma trans, que prometeu levá-la para a Itália. Resolveu aceitar o convite e a trans providenciou tudo: passaporte falsificado, passagem e dinheiro. Chegando à Itália teria que pagar pela viagem (R\$ 7500,00).*

*A sua mãe ficou sabendo do seu plano de fuga e resolveu agir: consultou o Conselho Tutelar que assumiu o caso, tomando as medidas necessárias e também encaminhando a vítima e sua representante legal para ASBRAD”.*

### **O posto de atendimento humanizado ao migrante**

Com o financiamento da CORDAID e apoio institucional do Ministério da Justiça foi possível, a partir de 2006, implantar um serviço de atendimento na ala restrita do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Trata-se de um projeto piloto de um Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante, que tem por finalidade contribuir para a construção de uma metodologia de atendimento humanizado a mulheres e trans vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, que desembarcam neste Aeroporto no universo das deportadas e inadmitidas. O posto funciona em forma de plantão, às segundas, quartas e sextas, das 5h às 9h30, e terças e quintas, das 16h30 às 21h, ou quando acionado via telefone fora dos horários previstos.

A escolha do grupo alvo desse projeto, mulheres e trans no universo de deportadas e não admitidas, surgiu a partir de alguns fatores: i) da experiência voluntária desempenhada pela ASBRAD no próprio aeroporto, com vítimas de tráfico; ii) pelo resultado da pesquisa sobre indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos;<sup>135</sup> iii) em função da inexistência de uma política pública que atenda de forma humanizada essa demanda; iv) por se tratar de um grupo da sociedade mais vulnerável, ou seja, que

135 Ver nota n° 124.



apresenta um maior risco de cair nas mãos das organizações criminosas de tráfico de pessoas, conforme os estudos e pesquisas que antecederam a implantação do Projeto.

A aproximação e o atendimento realizado no posto ocorrem no momento em que os deportados e inadmitidos são encaminhados pela companhia aérea para o balcão da Polícia Federal, na ala restrita. A atendente de plantão faz uma primeira abordagem (aproximação) a todos os deportados e não admitidos, explicando os procedimentos da Polícia Federal. Nessa fase, a equipe faz uma escuta inicial com todos (homens e mulheres) para saber do tratamento que os mesmos receberam no exterior. Nos casos onde as mulheres e as trans, apresentam queixas de violação de direitos, ou indícios de tráfico para fins de exploração sexual, faz-se um atendimento mais aprofundado.

A partir do segundo momento (atendimento) onde há o recorte de gênero, não há uma distinção no atendimento entre deportadas e não admitidas, pois ambos encontram-se numa situação de vulnerabilidade para o tráfico de pessoas.

O atendimento é desenvolvido através do auxílio às demandas das deportadas ou não admitidas, como a ajuda no preenchimento da ficha da Polícia Federal, na busca de bagagem, câmbio de dinheiro, no contato com a família, etc. Essa metodologia possibilita criar os primeiros laços de confiança com as pessoas inadmitidas ou deportadas que geralmente apresentam uma posição defensiva e/ou fechada.

*“...sua mala chegou, mas toda quebrada. Fiquei com ela na fila do balcão de reclamações. Nesse momento ela me contou que achava que alguém a havia denunciado para a polícia migratória porque na casa em que ela estava quando a polícia chegou havia outros brasileiros, no entanto chegaram perguntando por ela. Comentou que achava que poderia ser um antigo cliente, já que ela usava seu nome verdadeiro quando trabalhadora sexual, e foi por esse nome que procuraram. Perguntei a ela se tinha alguém que poderia querer denunciá-la, como, por exemplo, alguém que a tivesse ajudado a viajar. Ela me disse que foi para a Europa via Suíça com uma mulher de Anápolis que*

trabalhava com tráfico de pessoas. Ela usou exatamente esse termo! E começou a contar sua história: a mulher, (...), disse que poderia levá-la à Suíça para trabalhar em um restaurante ganhando 5 mil francos por mês. “Isso era muito dinheiro”. Chegou em Zurique às 11 da manhã e (...), um português e uma mulher romena disseram a ela que descansasse até as 4 da tarde, que depois ela conheceria o restaurante. (...) a acordou mais cedo que o combinado e a arrumou. “Eu não entendi porque ela estava me vestindo daquele jeito, mas pensei: ‘aqui eles devem trabalhar assim’”. Foi levada a uma sala, onde estavam 7 moças “seminuas”. Disse que perguntou para ela se ali era mesmo um restaurante: “e ela me contou que não, que ali era uma casa de sobe e desce”. Ela foi explorada sexualmente durante 16 dias, antes de fugir para Portugal. Contou que os clientes pagavam 80 euros por programa e era exatamente esse valor que era cobrado pela diária do quarto que elas usavam. “Para comer, a gente tinha que ficar com mais de um cliente por noite”. Disse que até hoje a família não sabe que ela passou por isso, apesar do filho de 8 anos sofrer um sequestro em Anápolis, armado pelas pessoas da quadrilha que a levaram para a Suíça.

Comentou depois que a aliciadora andou dizendo em Anápolis que ela era caloteira e que não tinha pagado a passagem. A passagem custou 3 mil reais. Quando chegou em Zurique, disseram a ela que a dívida era de 3 mil francos. Ela fugiu sem pagar por nada. ‘O único dinheiro que eu dei para ela foi uns 500 euros, para algumas despesas’.

Ela contou que quando foi pega pela polícia de imigração, contou sua história e denunciou os traficantes, dando nomes e endereços, mas a polícia portuguesa não acreditou nela. Ela ficou 3 dias detida antes de ser deportada, sem ser ouvida como testemunha, nem considerada vítima. (...)

Contou sobre sua fuga: descobriu que uma das meninas que estava na “casa de sobe e desce” também era de Anápolis e tinha ido à Zurique enganada, assim como ela. Estava lá fazia 6 meses e não estava ganhando dinheiro nenhum com seu trabalho. Elas decidiram juntar-se para fugir. Contou que em um dia que os “chefes” saíram para beber, ela e a amiga conseguiram pegar de volta seus passaportes. Ficaram alguns dias com o passaporte antes de fugir com a ajuda de um português que as transportou até Portugal em um caminhão.

Foi logo depois da fuga que seu filho, de 8 anos de idade, foi sequestra-

*do na porta da escola em Anápolis. 'Eles fizeram isso para me dar um susto, mas eu bati o pé dizendo que não pagaria a passagem e os denunciaria'.*

*Disse que a família não queria que ela viajasse, mas quando estava lá começaram a cobrar que ela enviasse dinheiro. Com vergonha de contar o que havia acontecido, continuou na Europa. Disse que em nenhum momento entrou em contato com o consulado brasileiro.*

*Namora um português há mais de um ano. Contou que estão com o casamento marcado para final do mês. 'Nós já tínhamos combinado de vir para o Brasil no dia 13. Agora eu já vim, ele vem depois, nós nos casamos, ficamos aqui até as férias de julho e voltamos, eu levando o meu filho. Eu até já consegui vaga na escola para ele.'*

*Deixei com ela os números do telefone do posto, o telefone da ASBRAD e os endereços e telefones das ONG's e do Escritório regional de Goiânia. Disse a ela mais de uma vez para entrar em contato se fosse necessário. Ela contou que a tal aliciadora ainda mora em Anápolis. Perguntei se Anápolis era grande o suficiente para elas não se encontrarem, e ela disse que não. Expliquei que existia uma rede de proteção à mulher e que os endereços que eu estava passando era de lugares que a poderiam ajudar se necessário: caso quisesse continuar a denúncia, por exemplo. Como a família não sabe de sua história e ela imagina que a denúncia a exporia, ela me disse que esperava que a polícia portuguesa resolvesse o caso”.*

Relatório, 3 de abril de 2007.

No terceiro estágio do trabalho do posto, as possíveis vítimas de tráfico de pessoas são encaminhadas para redes locais, como hotel ou albergue, rodoviária, entre outros.

De dezembro de 2006 a maio de 2007, passaram pelo posto 879 pessoas na condição de deportadas e inadmitidas. Destes, 49 eram possíveis vítimas de tráfico de pessoas. De todas as trans atendidas, 60% trouxeram indícios de terem sido vitimizadas pelo tráfico. Dentre todas as mulheres atendidas, 9% apresentaram situações que caracterizavam também o crime de tráfico de pessoas.

## Possíveis vítimas de tráfico

Os atendimentos do Posto de Atendimento Humanizado contra-põem a imagem da “vítima ideal”: ingênua, humilde, que é iludida com facilidade. De uma maneira geral, remontam a pessoa empoderada, que não se vê como vítima, que tem o domínio da situação e que sabe avaliar os riscos, estando disposta a enfrentá-los para ganhar dinheiro.

Muitas já chegam com a narrativa já preparada. É comum perceber que elas chegam juntas e tendem a permanecer em grupos, talvez como forma de apoio, só respondendo qualquer pergunta depois que recebe o consentimento da outra.

*“(...) e perguntei se ela era do RJ. Ela disse que sim, mas quando perguntei se elas tinham vindo de Madri, ela não respondeu e em seguida a outra cochichou em seu ouvido e elas pararam deram as costas para mim. Nisso, a outra mulher foi falar com o policial federal e a carioca, se sentiu confortável para conversar comigo.”*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 09 de janeiro de 2007.

*“A segunda coisa que me chamou atenção foi o fato dela sempre pensar muito para falar. Mostrou-se bastante receosa e no começo disse coisas que depois desmentiu.”*

*Um exemplo disso foi quando perguntei se ela conhecia alguém lá, ela disse que tinha uma amiga que morava naquele lugar. Com o avanço da conversa descobri que ela estava indo por um esquema bastante profissional.”*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 10 de janeiro de 2007.

Mesmo quando é possível detectar situações que indiquem que a pessoa possa ter sido vítima de tráfico, a mesma não se vê como tal. A pesquisadora Adriana Piscitelli explica que: “A idéia de escravidão vinculada

ao trabalho forçado e à prisão faz parte importante da idéia de tráfico”<sup>136</sup>.

Da mesma forma acontece quando a pessoa fala que já ajudou muita gente a entrar no país, mas desconhece a existência de tráfico de pessoas. Talvez seja por ingenuidade ou falta de informação, mas deve-se considerar também outros fatores, como medo ou ameaças.

*“Perguntei se ela já havia ajudado gente para ir à Itália, ela disse que no início dos anos 90, ela convidava as amigas brasileiras para ir, porque era um esquema de cobrar a mais pela passagem. Disse que se arrependeu, porque se colocou no lugar delas, e parou de fazer isso. Disse que hoje em dia o ‘esquema é super profissional e as meninas ficam mais de um ano pagando a passagem, casa e comida”.*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 19 de janeiro de 2007.

Quando explicamos o objetivo do nosso trabalho, ou seja, quando falamos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, muitas são categóricas ao associar com “máfia”. Também dizem que isso não acontece com as brasileiras, e sim com mulheres do leste europeu. Relatam como as albanesas, as romenas ou as russas “sofrem”, mas as brasileiras são vistas como “independentes”.

*“Disse que viu muitas mulheres albanesas e ucranianas serem escravizadas. Perguntei se tinha visto alguma brasileira e ela disse que as brasileiras são mais ‘espertas’.”*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 19 de janeiro de 2007.

O pagamento excessivo pela viagem, alimentação e hospedagem, não é considerado pelas pessoas atendidas, como um tipo de violação. Ao contrário, a exploração da viagem é vista como natural, uma vez que uma

136 PISCITELLI, Adriana. Sujeição ou subversão? Migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha, 2005.

pessoa fez um investimento para trazer a outra, sendo justo o pagamento a mais.

*“Falou que quem pagou a sua passagem foi uma amiga que já morava lá. E disse que pagou bem a mais, mas em seguida completou ‘nada mais justo, ela ainda conseguiu um ponto para mim, me deu casa e comida.’ Perguntei se ela pedia uma porcentagem do dinheiro dos programas, ela disse que não, era muito livre, não teve o passaporte retido e que ia voltar em breve”.*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 23 de março de 2007.

Interessante ressaltar que há casos em que a pessoa foi deportada mais de uma vez, e que na primeira viagem ela foi uma possível vítima de tráfico de pessoas, mas a partir da segunda viagem, que ocorre por vontade própria, passam a levar outras pessoas.

*“Disse que da primeira vez ela foi ajudada por uma amiga que morava na Espanha (que pagou a passagem, passaporte e estadia). Na segunda viagem, disse que ajudou a sua prima a ir.”*

Relatório posto de atendimento aos migrantes, 14 de fevereiro de 2007.

No atendimento do posto, consideramos também vulneráveis para o tráfico de pessoas àquelas que vão viajar sem nenhum dinheiro, com passagem patrocinada por um namorado que nunca viu e que dizem que irão financiá-la. Geralmente estas são inadmitidas, e no atendimento trabalha-se a prevenção, orientando-as quanto à existência do crime de tráfico de pessoas, o cuidado com os documentos e com propostas de trabalho e casamento.

*“Quando questionei porque foi inadmitida, ela disse que ia ‘fazer uma loucura’. Há seis meses havia feito amizade com um angolano que mora em Londres e que ‘ele ia me bancar por seis meses’. Falou ainda que ‘conversava com ele muito pelo MSN e era muito bonito. Quando me convidou para ir para*

*Londres achei que tirei a sorte grande, porque pela foto ele era muito bonito”.*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 02 de março de 2007.

### **Discriminação de gênero**

A pesquisa realizada no aeroporto de Guarulhos afirma que “evitar o ingresso de brasileiras é uma prática marcante em alguns países europeus<sup>137</sup>”, o que intimamente se relaciona com a discriminação de gênero.

No atendimento do posto, ouve-se muitas vezes o relato de mulheres que foram questionadas pelos policiais de imigração se seriam prostitutas, de maneira direta ou insinuada. Percebe-se que para a autoridade da imigração, ser mulher e brasileira bastam para a inadmissão. Ou seja, a decisão da inadmissão é muitas vezes baseada na discriminação do gênero feminino.

*“Contou que um policial insinuou que ela iria se prostituir em Londres. ‘Falei para o intérprete dizer ao policial que me visitasse quando fosse ao Brasil para ver que sou mulher decente’. Disse que o policial ficou constrangido e pediu desculpas, mas não desistiu da inadmissão”.*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 16 de maio de 2007.

*“Disse que as brasileiras em Portugal são vistas como prostitutas, sem exceção. Contou ter sido abordada várias vezes por europeus convidando-a para fazer programas, mas recusou todas as ofertas. Segundo ela, alguns desses convites foram realizados na presença do marido, que ficou muito constrangido. Lá em Portugal, um grupo de jovens que estava em um carro gritou em pleno centro comercial da cidade: ‘brasileira, puta’!. Ela disse que as pessoas próximas imediatamente se voltaram para a direção em que estava, fuzilando olhares de reprovação.”*

Relatório, 27 de março de 2007.

A polícia de migração não faz distinção por idade, já que há aten-

137 Pesquisa sobre indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos, p. 16.

dimentos de senhoras com mais de 50 anos, inadmitidas, que disseram ter passado por constrangimento.

*“mulher (...)51 anos, natural (...), inadmitida em Londres, via Madrid (...) Foi com o neto e com a amiga (...) visitar a filha em Londres. A filha é imigrante ilegal na Inglaterra e por medo dela ser descoberta não quiseram chamá-la no aeroporto. Me mostrou o papel da polícia londrina que dizia que o motivo da deportação era a intenção de realizar práticas não consideradas legais pelas leis migratórias, sem especificar quais práticas seriam essas. Para ela disseram que o motivo da deportação era o fato de ela ser mulher e brasileira (....) Disse (para a atendente) que “como poderia fazer prostituição se já não era mais mocinha”.*

Relatório 02 de fevereiro de 2007.

*“A inadmitida em Madri, 49 anos, de Joinville/SC, não entrou porque os policiais questionaram porque ela era casada (e com 3 filhos) e ia ficar na casa de um amigo do marido em Barcelona. Professora universitária, de classe média, ela estava muito chateada. Disse que sofreu revista íntima, (por mulheres), e que entendia as piadinhas que os policiais faziam sobre o fato dela querer ir passear sem o marido, dizendo que ela era uma prostituta.”*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 07 de março de 2007.

## **Trans**

As travestis, transexuais ou transgêneros, integram o fluxo de migração envolvendo prostituição e tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

Através do Posto de Atendimento Humanizado ao Migrante, ouvimos que em Milão, Itália, há um Centro Migratório que recebe somente trans. Nos relatos, afirmam também que há um tempo limite para as mesmas ficar no centro (60 dias), sendo que se passar deste prazo, são liberadas:

*“Contou que pela nova lei de imigração italiana ela poderia ser solta e*



*permanecer na Itália se ficasse presa durante 60 dias”.*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 17 de janeiro de 2007.

*“Contou que ficou 54 dias presa antes de ser deportada. (...) Acreditava que seria liberada após 60 dias, por isso disse a seu “convivente” que não se preocupasse em arrumar malas. Chegou sem bagagens e sem documentos. Pela ausência de documentos, veio escoltada pela polícia italiana”.*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 19 de janeiro de 2007.

Elas afirmam que ganham muito dinheiro como trabalhadora sexual na Europa, entretanto o que mais importa é o fato de serem tratadas com dignidade. Muitas manifestam o receio de voltar ao Brasil devido ao preconceito.

*“Muitas coisas me chamaram atenção nela; a primeira é que ela estava vestida de homem, e falou que sempre faz isso quando precisa apresentar documentos, para não assustar – só percebi que se tratava de uma transexual quando me mostrou fotos suas.”*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 10 de janeiro de 2007.

*“Sua maior preocupação era o tratamento que ia receber no Brasil, o medo do preconceito. Disse que na Espanha era tratada como senhora, ninguém se preocupava com o seu nome de batismo – masculino.”*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 02 de fevereiro de 2007.

Foi com as trans que ouvimos a ligação entre a prostituição e o tráfico de drogas. Seja para sobreviver à noite, seja para encarar o trabalho:

*“Falou que quem trabalha na rua, normalmente é viciada em drogas. É preciso muita coragem para aguentar o trabalho, fora o frio, às vezes têm muita humilhação.”*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 02 de fevereiro de

2007.

*“No centro de migração está cheio de “mona” que só tem a roupa do corpo. Elas acabam vendendo tudo por um pouco de droga”.*

Relatório posto de atendimento ao migrante, 16 de maio de 2007.

### **Considerações finais**

Todos os anos, milhares de migrantes no mundo são vítimas do crime de tráfico de pessoas. Não é possível estimar com exatidão esse número. Com o processo cada vez mais acelerado da globalização, um mesmo país pode ser ponto de origem e destino para o tráfico de pessoas, como é o caso do Brasil, com os bolivianos que são aliciados para trabalhar em confecções, principalmente no estado de São Paulo, e submetidos a condições análogas à escravidão.

Frequentemente as vítimas não querem tornar pública a violação de direitos sofrida. Não raras vezes algumas vítimas e seus familiares são ameaçados pelas organizações criminosas, além de sofrerem preconceito da sociedade.

Dada a natureza transnacional do tráfico de pessoas, os agentes da lei não podem prescindir da cooperação com as polícias de outros países. Nas embaixadas e nos consulados estrangeiros no Brasil, os adidos policiais oferecem ajuda e são um importante canal para o intercâmbio de informações no enfrentamento no tráfico de pessoas.

A imigração irregular é um fator que vulnerabiliza os migrantes que temendo uma eventual punição pelas leis estrangeiras desconfiam dos policiais da imigração. São muitos os relatos de arbitrariedades cometidos por estes agentes, no serviço do aeroporto<sup>138</sup>. Também é possível detectar

---

138 “(...) sofreu revista íntima.(...) teve seu celular confiscado por possuir câmera digital, justificção dada pela própria agente de imigração, pois não poderia registrar o local onde ficariam. Sabemos o porquê. Os produtos de higiene pessoal de (...) foram confiscados, lacrados e devolvidos quando do embarque (era composto de batom, lápis de olho, pinça p/ sobrancelha, desodorante, creme dental, escova e fio dental – só).

Relatório, 21 de fevereiro de 2007.

“Foi agredida fisicamente por policiais da imigração espanhola, por ocasião de sua estadia no centro de imigração em Valença/Espanha. Segundo ela um policial tentou fazer carícias sendo repellido. Como

o desconhecimento da vítima com relação aos seus direitos, além da possibilidade de um atendimento, de acordo com o artigo 6º do Protocolo de Palermo<sup>139</sup>.

Traumas psicológicos levam a dissociação, ou seja, impedem que a vítima reconheça que o fato ocorreu consigo mesma. Essa situação compromete a tomada de decisões necessárias para a sua proteção e para a busca de procedimentos adequados as suas necessidades imediatas.

As mulheres, crianças e adolescentes de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento estão mais vulneráveis à exploração por não gozarem de oportunidades iguais e diante da fragilidade do sistema legal. Esta situação as torna vítimas preferenciais da violência e do tráfico de pessoas.

É fundamental que se inicie no Brasil um movimento de conscientização para que as vítimas sejam tratadas com respeito aos seus direitos humanos.

---

represália ele a espancou usando um cacete (barra de ferro) desferindo-lhe golpes nas nádegas, com o auxílio de outro policial que a segurou pelos cabelos.”

Relatório, 09 de março de 2007.

139 Artigo 6º:

Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas

1. Nos casos em que se considere apropriado e na medida em que seja permitido pelo seu direito interno, cada Estado Parte protegerá a privacidade e a identidade das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, entre outras (ou inter alia), a confidencialidade dos procedimentos judiciais relativos a esse tráfico.

2. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico ou administrativo contenha medidas que forneçam às vítimas de tráfico de pessoas, quando necessário:

a) Informação sobre procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis;

b) Assistência para permitir que as suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta em fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores das infrações, sem prejuízo dos direitos da defesa.

3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de:

a) Alojamento adequado;

b) Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam;

c) Assistência médica, psicológica e material; e

d) Oportunidades de emprego, educação e formação.

4. Cada Estado Parte terá em conta, ao aplicar as disposições do presente Artigo, a idade, o sexo e as necessidades específicas das vítimas de tráfico de pessoas, designadamente as necessidades específicas das crianças, incluindo o alojamento, a educação e cuidados adequados.

5. Cada Estado Parte envidará esforços para garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas enquanto estas se encontrarem no seu território.

6. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos.

## Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 85. 11ª Edição.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2001. (Saraiva de Legislação, 27ª Ed.)

\_\_\_\_\_. *Lei Federal n.º 8.069/1990 – Estatuto da criança e do adolescente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Justiça. *Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportados e não admitidos que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Justiça. *Tráfico de seres humanos no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça. 2003.

CURY, Munir. *O Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo, Ed. Malheiros, 2005, 7ª Edição.

DIAS, Cláudia Sérvulo da Cunha. *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília: OIT, 2005

DE JESUS, Damásio Evangelista. *Código Penal Anotado*. São Paulo, Saraiva, 2001, 11ª edição.

DOTTI, René Ariel. *Curso de direito penal – parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GAATW. - GLOBAL ALIANCE AGAINST TRAFFICKING WOMEN. *Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual*. Rio de Janeiro, 2006.

LEAL, Maria Lúcia (org). *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial – PESTRAF:Relatório Nacional*. Brasília:CECRIA, 2002.

MASSULA, Letícia; MELO, Mônica de. *Tráfico de Mulheres. CLADEM – Brasil*, p. 11.

PISCITELLI, Adriana. *Sujeição ou subversão? Migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha*. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, 1997.

Site pesquisados:

[www.andi.org.br](http://www.andi.org.br)

[www.caminhos.com.br](http://www.caminhos.com.br)

[www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)

[www.esmpu.gov.br](http://www.esmpu.gov.br)

[www.gaatw.org](http://www.gaatw.org)

[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

[http://www.partners.net/partners/TIP\\_-\\_Brazil\\_PT.asp?SnID=1924670019](http://www.partners.net/partners/TIP_-_Brazil_PT.asp?SnID=1924670019)

[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

[www.risolidaria.org.br](http://www.risolidaria.org.br)

[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

[http://www.unodc.org/brazil/programasglobais\\_tsh.html](http://www.unodc.org/brazil/programasglobais_tsh.html)

# Tráfico de seres humanos: gênero, raça, crianças e adolescentes

*Frans Nederstigt*<sup>140</sup>

## Introdução

Tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos. Aqui se pretende discutir a última questão, abordando algumas das violações de direitos humanos que causam o tráfico de pessoas. Mais precisamente, será analisado quem sofre mais com violações de direitos humanos que dão fruto ao tráfico de pessoas. Em outras palavras: será apontado quem está em uma situação de maior vulnerabilidade para ser traficado. Para um melhor entendimento e uso prático do conceito da situação da vulnerabilidade, que também é utilizado na definição do tráfico de pessoas pelo chamado 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 (2000), este será ligado ao conceito das minorias. Também serão identificados três princípios para diagnosticar a vulnerabilidade. Assim, como temas que causam uma situação de vulnerabilidade ao tráfico de pessoas, serão consecutivamente abordados a migração, gênero, raça e geração (crianças e adolescentes). Por fim, o leitor entenderá que estar em uma situação de maior vulnerabilidade, por sua vez, é incrementado pelo preconceito, pela discriminação, pela vitimização e re-vitimização. Assim, o próprio conceito de vulnerabilidade traz consigo o risco de afirmação de estigmas e estereótipos, devendo ser contrabalanceado pela discriminação *positiva*, ou me-

---

140 Jurista internacional e articulador do Projeto Trama (iniciativa multidimensional e multidisciplinar de enfrentamento ao tráfico de pessoas que teve início em abril de 2004, mediante a formação de um consórcio entre quatro entidades não governamentais: o Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social - IBISS; a Organização de Direitos Humanos Projeto Legal; CRIOLA, uma organização de mulheres afro-brasileiras; e o Núcleo de Direitos Humanos da Escola de Direito da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO, todas sediadas e com reconhecida atuação na defesa, garantia e promoção de direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro. Veja, para maiores informações [www.projeto trama.org.br](http://www.projeto trama.org.br)

lhor, a *ação afirmativa*. Essa análise mais aprofundada é necessária porque mostrará alguns caminhos para uma prevenção mais efetiva e mais eficaz do tráfico humano.

### **Esclarecendo alguns conceitos: tráfico de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade: migração, gênero, raça, crianças e adolescentes**

Tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos. Causa violações de direitos humanos porque o tráfico humano explora a pessoa, degrada a sua dignidade, limita o seu direito de ir e vir, em outras palavras: viola os seus direitos humanos. É consequência de violações de direitos humanos porque o tráfico humano é fruto de desigualdade social-econômica, de falta de educação, profissionalização, de perspectivas de emprego e de realização pessoal, de serviços de saúde precários e da luta diária pela sobrevivência, em outras palavras: é causado por violações de **direitos humanos econômicos, sociais e culturais**, também chamados os **direitos humanos da segunda geração**. O tráfico de pessoas, em outras palavras, encontra terra fértil na violação de direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

#### **Mariana e as políticas sociais<sup>141</sup>**

*“Três filhos pequenos, de pais diferentes, nenhum contribuindo com sua educação. Mariana, 21 anos, mora em Belém em uma casa de madeira que pertence a sua mãe, quer dizer, oficialmente não, porque se trata de uma área de “ocupação”, mas foi ela e seus irmãos que a construíram. Mariana acabou de perder seu emprego numa loja no shopping da cidade, que demitiu uma parte dos seus funcionários depois do natal. Sem ensino médio completo, devido às três gravidezes e o cuidar dos filhos, ela ajuda a mãe lavar roupas de outras famílias,*

141 HAZEU, Marcel (em nome das ONGs Chame, Projeto Trama e Sodireitos). Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas? Cartilha com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, publicada pelo Ministério de Justiça, p. \_\_\_\_ , 2005 [http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/publicacoes/Cartilha\\_MJ.pdf](http://www.mj.gov.br/trafico/servicos/publicacoes/Cartilha_MJ.pdf)

*o que rende um salário mínimo por mês. Os filhos têm 5, 3 e 2 anos. A bolsa família de 95 reais<sup>142</sup>, que ela conseguiu, mal dá para comprar leite e remédios para os filhos. O programa Primeiro Emprego não a cadastrou, porque ela não estava estudando e sua carteira de trabalho já mostrava seis meses de trabalho como vendedora, além de existir um número limitado de vagas para participar (em 2005 foram 1500 jovens, em 2006 o programa não funcionou).<sup>143</sup> Sua filha mais nova sofre de constantes ataques de asma. No posto de saúde, quando ela conseguiu ser atendida depois de várias noites aguardando em frente do posto de saúde, o médico pediu um raio-x do tórax e exame de pele e sangue. Mariana conseguiu agendar os exames só para três meses depois da consulta. O médico prescreveu também dois remédios, um bronco dilatador e um antiinflamatório, que infelizmente não estavam disponíveis no posto.*

*Presentes, brinquedos, roupas novas, produtos de higiene,... não estão dentro do orçamento, menos ainda cinema, passeios ou restaurantes. Os cartões de crédito, entregues nas casas populares por lojas e supermercados, já estouraram com as primeiras compras e as dívidas saltaram para valores gigantescos. Sem crédito na praça, a única diversão é a televisão e os amigos da esquina, onde há um barzinho e ponto de táxi, conhecido como boca de fumo e objeto de constantes investidas policiais (para receber propinas ou exigir pagamento para não prender certas pessoas...)*

Que políticas públicas chegaram até esta mulher jovem? A de moradia? Educação? Assistência? Emprego e renda? Lazer? Profissionalização? Segurança?

Chegou um convite: viajar para o Suriname para ganhar, em pouco tempo, dinheiro para saldar dívidas e pagar um médico particular para seus filhos, além de contribuir na reforma da casa. É arriscado, com certeza vai ter sofrimento, mas... é o que se apresenta neste momento. (HAZEU,

142 [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas)

143 [http://www.mte.gov.br/delegacias/pa/pa\\_relatorio2005.pdf](http://www.mte.gov.br/delegacias/pa/pa_relatorio2005.pdf), [http://www.serpro.gov.br/noticias/SERPRO/20040901\\_10](http://www.serpro.gov.br/noticias/SERPRO/20040901_10),

Belém tem uma população estimada em mais de 1.400.000 pessoas, dos quais mais de 400.000 são jovens na faixa etária de 16 a 24 anos. Dos jovens dos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara 42,5% estão fora da escola, destes 68,9%, além de não estudarem, também não trabalham (Consórcio Social da Juventude de Belém – Wapakai, Belém, 2005).



2006, p. 21-22).

Após esse exemplo sobre a situação (de vulnerabilidade) da Mariana, é obvio que as violações de direitos humanos econômicos, sociais e culturais batem às portas de muitas Marianas. Não estamos falando de um problema teórico. Não estamos falando de uma hipótese. E também devemos evitar falar de tráfico de *seres humanos*, como se fosse uma modalidade do tráfico de animais silvestres<sup>144</sup>, atividade criminosa ativamente combatida pela Polícia Federal como avisam, desde 2003, cartazes nos aeroportos brasileiros. Estamos falando de *pessoas* traficadas; pessoas com nomes, pessoas com sonhos para achar o caminho na vida que chegará a felicidade, pessoas ousadas que arriscam o hoje para um amanhã melhor.

Justamente por este motivo não podemos afirmar que são pessoas vulneráveis. Ao contrário. No máximo são pessoas que se encontram *em uma situação de vulnerabilidade*. A diferenciação entre *pessoas vulneráveis* e *pessoas em uma situação de vulnerabilidade* não é uma questão meramente acadêmica. Toca na alma de uma abordagem diferenciada dessas pessoas. Uma pessoa vulnerável é um pobre coitado, uma vítima, alguém que precisa de uma esmola e pode (ou não) receber ajuda de uma pessoa de uma casta mais alta. Uma pessoa em uma situação de vulnerabilidade é em princípio capaz de sair dela, *está* nela por razões externas e pode suficientemente *empoderada* exigir um reconhecimento dos direitos dela, mas não é vulnerável como se fosse uma característica da sua própria pessoa. Resumindo: a pessoa (ou um grupo de pessoas) em si mesmo não é vulnerável, mas pode se encontrar em uma situação de exploração, de negação da sua dignidade, de violações de direitos humanos (econômicos, sociais e culturais).

Por fim, é ressaltado desde já, que os temas que tratam das pessoas, das Marianas em situação de vulnerabilidade *para serem traficadas* (para se tornar pessoas traficadas), não se restringem ao gênero, raça e geração (crianças e adolescentes) conforme sugerido pelo título. Será mostrado que um outro tema, a da **migração**<sup>145</sup> também gera vulnerabilidade (§5º).

---

144 <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/julho/RLS090703-biopirataria.htm>, <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/setembro/RLS020903-pf.htm>

145 <http://www.migrante.org.br/glossario.htm>

## Situação de vulnerabilidade ≈ minorias

O Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas<sup>146</sup> no seu artigo 3º, alínea a, define o tráfico de pessoas 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, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos (grifo nosso).*

Assim temos uma norma penal<sup>147</sup> não incriminadora (em razão da não vinculação a uma pena), que orienta as normas penais incriminadoras sobre tráfico de pessoas<sup>148</sup>. A situação de vulnerabilidade, explicitamente mencionada nesta norma jurídica, não é simplesmente uma análise socio-lógica ou social-econômica, mas também se refere a um elemento constitutivo da primeira definição universal do tráfico de pessoas. Em outras palavras, o *abuso à situação de vulnerabilidade* tem uma relevância jurídica e deveria ter uma definição clara, objetiva e prática.

O Protocolo da ONU sobre Tráfico de Pessoas, porém, não define

146 O apelido Protocolo de Palermo é pouco preciso porque a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (também chamado de Convenção de Palermo e ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004, [http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_5015\\_2004.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_5015_2004.htm)) conta com nada mais de três protocolos adicionais: um primeiro protocolo contra o tráfico de pessoas, ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004 ([http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_5017\\_2004.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_5017_2004.htm)); um segundo protocolo contra o contrabando de migrantes, ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004 ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm)); e, um terceiro protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições, ratificado pelo Brasil em 16 de março de 2006 ([http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_5941\\_2006.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_5941_2006.htm)).

147 Pelo fato do Protocolo da ONU sobre Tráfico de Pessoas ser ratificado pelo Brasil, considerando os trâmites constitucionais para tal (Decreto No. 5.107 de 12 de março de 2004) o Protocolo, no âmbito interno, deve ser considerado (pelo menos) uma lei ordinária. Veja também: CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 13a edição. Editora Saraiva. São Paulo, 2006, 245-246.

148 Além dos artigos 231 e 231-A do Código Penal, que se referem explicitamente ao tráfico de pessoas, há outros crimes que devem ser entendidos como tráfico de pessoas, como aqueles definidos nos artigos 148, 149, 206, 207, 245, 249 do Código Penal; nos artigos 238, 239, 240, 241 e 244-A do Estatuto da Criança e do Adolescente; e nas Leis No 9.434/1997 e No 10.211/2001.

o que deve ser considerada uma situação de vulnerabilidade. Contudo a definição internacional do tráfico humano considera a situação de vulnerabilidade como um dos meios que vicia o **consentimento** de uma pessoa adulta. Em outras palavras: uma pessoa adulta em situação de vulnerabilidade que inicialmente acredita numa falsa promessa e aceita uma proposta enganosa, para posteriormente perder a sua liberdade e que acaba sendo explorada, é considerada traficada, por ter seu consentimento inicial induzido. Artigo 3º, b do referido Protocolo reza que: *O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios [como o abuso de uma situação de vulnerabilidade] referidos na alínea a).*

Isto significa que o abuso de uma situação de vulnerabilidade é um dos meios aliciadores utilizados por ‘traficantes’. O consentimento inicialmente dado por alguém em situação de vulnerabilidade, deve ser considerado induzido (ou viciado). Por isto é essencial a avaliação das circunstâncias concretas de cada caso, em especial a situação da pessoa traficada, o que supõe uma grande sensibilidade e um profundo entendimento do operador de direito. Principalmente porque o artigo 3º, alínea a, do Protocolo da ONU sobre Tráfico de Pessoas menciona vários meios aliciadores, do qual a situação de vulnerabilidade parece ser o meio ‘resíduo’, que depende de uma análise de caso a caso: somente quando *não* há ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou a entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração, é que se analisa se houve o abuso da situação de vulnerabilidade no momento em que a pessoa traficada foi recrutada.

Nas notas aos *trabalhos preparatórios* dos negociadores do Protocolo da ONU sobre Tráfico de Pessoas a questão da situação de vulnerabilidade é definida como “abuso de situação de vulnerabilidade é entendida como significando qualquer situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão”<sup>149</sup>.

149 A/55/383/Add. I, parágrafo 63, citado em Português em: CENTRO PARA A PREVEN-

Para uma utilização mais prática do conceito da situação de vulnerabilidade, que tem uma relevância jurídica, sociológica e social-econômica também podemos recorrer a um outro instrumento da normativa internacional, sendo a *Declaração*<sup>150</sup> da ONU Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992). Esta declaração, mesmo não definindo o que é uma minoria (até porque a comunidade internacional nunca chegou a uma definição universalmente aceita), identifica duas características fundamentais:

## Reflexão

### Artigo 2º

1. As pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (doravante denominadas “pessoas pertencentes a minorias”) terão **direito a desfrutar de sua própria cultura, a professar e praticar sua própria religião, e a utilizar seu próprio idioma**, em privado e em público, sem ingerência nem discriminação alguma.

(...) (grifo nosso)

### Artigo 4º

2. Os Estados adotarão medidas para **criar condições favoráveis a fim de que as pessoas pertencentes a minorias possam expressar suas características e desenvolver a sua cultura, idioma, religião, tradições e costumes**, salvo em casos em que determinadas práticas violem a legislação nacional e sejam contrárias às normas internacionais.

---

ÇÃO INTERNACIONAL DO CRIME. Guia Legislativo para a Implementação do 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. Versão 3. Viena, Nações Unidas: março de 2003, p.26, veja: [www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/onu/GuiaProtMulheres.pdf](http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/onu/GuiaProtMulheres.pdf)

150 O Pacto Internacional da ONU sobre os Direitos Civis e Políticos (1966) em seu artigo 27 estipula que: Nos estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua. Para o texto integral em Português da Declaração da ONU Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, veja: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/dec92.htm>

(...) (grifo nosso)

## Artigo 8º

(...)

**2. O exercício dos direitos enunciados na presente Declaração será efetuado sem prejuízo do gozo por todas as pessoas dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos universalmente.**

**3. As medidas adotadas pelos Estados a fim de garantir o gozo dos direitos enunciados na presente Declaração não deverão ser consideradas *prima facie* contrárias ao princípio de igualdade** contido na Declaração Universal de Direitos Humanos.

(...) (grifo nosso)

Uma frase do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, sintetiza de maneira especialmente oportuna a diferença importante entre os primeiros dois parágrafos citados e os dois últimos: “(...) *as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza.*” (SANTOS, 1997, p. 105-124). É bom ressaltar que a igualdade não está oposta à diferença e sim à desigualdade. Diferença refere-se diretamente à diversidade e se opõe à padronização, a ‘tudo o mesmo’. Assim os princípios da não-discriminação e igualdade não derogam o direito de ser diferente ou *vice versa*. Ou, em outras palavras: a obrigação de reconhecer as diferenças entre pessoas, não é uma desculpa para negar os seus direitos universais.

Para entender melhor o valor agregado do tema das minorias para a compreensão do abuso de situação de vulnerabilidade, é necessário voltar às pessoas em questão: minorias e pessoas em situação de vulnerabilidade. Pelo acima mencionado o conceito de minoria poderá ser definido, a grosso modo, como: grupos distintos dentro da população, possuindo características étnicas, religiosas ou linguísticas, que diferem daquelas do resto da população estando em uma posição de não dominância. “Quando falamos

de ‘minoria’, devemos pensar que uma minoria existe em relação a um grupo maior, que é um grupo dominante, que submete o grupo menor a uma situação de dominação, de inferioridade numérica (nem sempre), e a uma posição de inferioridade política, social, econômica, cultural ou sexual. O grupo majoritário e dominante proporciona um tratamento discriminatório, desigual e impõe não apenas a sua força, mas também a sua visão de realidade” (RHENAN SEGURA, 1999).

Assim definida, as minorias estão em uma situação de vulnerabilidade e *vice versa*, as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade sofrem dos mesmos tratamentos discriminatórios e preconceituosos, provocando desigualdade. O fato de uma pessoa em situação de vulnerabilidade ser ou estar diferente, não justifica uma limitação a direitos iguais, que devem ser aplicados de forma não-discriminatória.

### **Princípios para o diagnóstico da situação de vulnerabilidade**

Para uma melhor análise do significado da *situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão*, pelo menos três princípios são fundamentais para considerar. Nesse contexto da aplicação de conceitos teóricos para uma identificação da realidade, a avaliação das circunstâncias concretas de cada caso, em especial a situação da pessoa traficada ou da pessoa em situação de vulnerabilidade para ser traficada, supõe uma grande sensibilidade e um profundo entendimento de operadores de direito e outros profissionais.

O primeiro princípio é o reconhecimento da *situação* de vulnerabilidade em toda sua amplitude. Já foi destacado que a pessoa (ou um grupo de pessoas) em si mesmo não é vulnerável, mas pode se encontrar em uma situação de exploração, de negação da sua dignidade, de violações de direitos humanos (econômicos, sociais e culturais). Isto também significa que uma situação de vulnerabilidade às vezes é uma combinação de várias situações, em que é necessário ficar atento às diferentes formas em que a dominância, a discriminação e o preconceito mostram as suas caras, utilizando-se de “...uma posição de inferioridade política, social, econômica, cultural

*ou sexual. O grupo majoritário e dominante proporciona um tratamento discriminatório, desigual e impõe não apenas a sua força, mas também a sua visão de realidade.*" (RHENAN SEGURA, 1999).

### **Definindo interseccionalidade: uma conceituação metafórica<sup>151</sup>**

A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.

Utilizando uma metáfora de intersecção, faremos inicialmente uma analogia em que os vários eixos de poder, isto é, raça, etnia, gênero e classe constituem as avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos. É através delas que as dinâmicas do desempoderamento se movem. Essas vias são por vezes definidas como eixos de poder distintos e mutuamente excludentes; o racismo, por exemplo, é distinto do patriarcalismo, que por sua vez é diferente da opressão de classe. Na verdade, tais sistemas, frequentemente, se sobrepõem e se cruzam, criando intersecções complexas nas quais dois, três ou quatro eixos se entrecruzam. As mulheres racializadas frequentemente estão posicionadas em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram. Por consequência, estão sujeitas a serem atingidas pelo intenso fluxo de tráfego em todas essas vias. As mulheres racializadas e outros grupos marcados por múltiplas opressões,

151 CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. Estudos Feministas. University of Califórnia, Los Angeles. Ano 10, 1º semestre, 2002, p. 171-188. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2002000100011&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2002000100011&script=sci_arttext&tlng=pt)

posicionados nessas intersecções em virtude de suas identidades específicas, devem negociar o ‘tráfego’ que flui através dos cruzamentos. Esta se torna uma tarefa bastante perigosa quando o fluxo vem simultaneamente de várias direções. Por vezes, os danos são causados quando o impacto vindo de uma direção lança vítimas no caminho de outro fluxo contrário; em outras situações os danos resultam de colisões simultâneas.

Esses são os contextos em que os danos interseccionais ocorrem. As desvantagens interagem com vulnerabilidades preexistentes, produzindo uma dimensão diferente do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Um segundo princípio a ser utilizado para uma análise correta de uma situação de vulnerabilidade, ou a identificação de uma pessoa que se encontra nela, é o reconhecimento do direito à proteção especial. Esta proteção especial está contida em inúmeros Tratados, Convenções, Pactos, Protocolos, Cartas, Convênios ou Acordos internacionais tratando sobre direitos humanos de determinados grupos que foram ratificados pelo Brasil. Quando existe um Tratado de Direitos Humanos que se refere a um grupo específico de pessoas, esse grupo de fato precisou de uma proteção especial, acordado pela comunidade internacional (no âmbito da Organização das Nações Unidas - ONU) ou regional (no âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA).

Logo depois da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) começou um processo de “juridicização” visando transformá-la em um tratado internacional que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional. Esse processo foi concluído em 1966 com a elaboração de dois tratados internacionais, sendo o *Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos* e o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, conjuntamente com a Declaração Universal denominados *International Bill of Rights*. Depois, muitos outros documentos em relação à matéria passaram a tutelar determinados grupos tidos como vulneráveis e, ainda, outras relativas a determinadas violações, até então não tutelados pelo ordenamento existente. Existem, por exemplo<sup>152</sup>, instrumentos inter-

152 Para mais exemplos de instrumentos internacionais que fazem referência aos diversos direitos



nacionais e regionais tratando dos direitos humanos da mulher, da criança, contra todas as formas de discriminação racial, direitos do trabalhador migrante e suas famílias.

Na visão do Norberto Bobbio na sua obra *A era dos direitos* (1992) o processo de “multiplicação de direitos” “... envolveu não apenas o aumento dos bens merecedores de tutela, mediante a ampliação dos direitos a prestação (como os direitos sociais, econômicos e culturais), como também a extensão da titularidade de direitos, com o alargamento do próprio conceito de sujeito de direito, que passou a abranger, além do indivíduo, as entidades de classe, as organizações sindicais a coletividade, os grupos vulneráveis e a própria humanidade” (PIOVESAN, 2004, p. 187-188).

O terceiro princípio que auxilia na identificação de uma pessoa ou grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade é a da ação afirmativa, que é arraigada na discussão sobre igualdade e desigualdade. As políticas de ação afirmativa (ou, em outros países, denominada de *discriminação positiva*), orientam a favorecer determinados grupos que tiveram ao longo do tempo suas oportunidades de acesso a recursos e bens da sociedade negadas ou minimizadas. Assim revertendo uma situação histórica de desigualdade (e conseqüente vulnerabilidade) por um tratamento diferenciado, favorecendo as minorias. A ação afirmativa, numa sociedade marcada pela desigualdade e fortes mecanismos de exclusão, na prática visa, em certas circunstâncias, favorecer as mulheres, a população indígena, os afro-descendentes ou outros grupos excluídos ou objeto de discriminação, no seu exercício pleno dos seus direitos objetivando um maior equilíbrio na sociedade como um todo.

A já mencionada *Declaração da ONU Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas*, de alguma forma tende a reconhecer a necessidade da ação afirmativa das minorias no seu artigo 4º, §1º, quando reza que: *Os Estados adotarão as medidas necessárias a fim de garantir que as pessoas pertencentes a minorias possam exercer plena e eficazmente todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais*

humanos relacionados ao tráfico de pessoas: ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: Um Manual. Bangkok: GAATW, 2006, p. 18-23 ([http://gaatw.net/Portugese/HR%20&%20Trafficking\\_Portugese.pdf](http://gaatw.net/Portugese/HR%20&%20Trafficking_Portugese.pdf)).

*sem discriminação alguma e em plena igualdade perante a Lei.*

## **Migração**

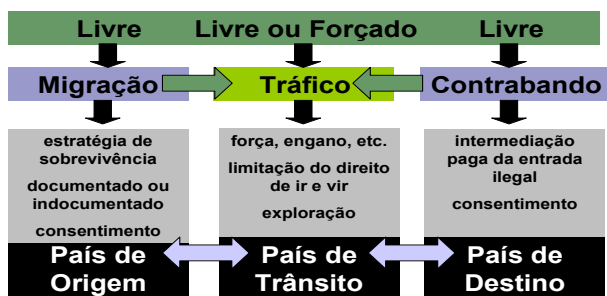
Para começar é necessário diferenciar o tráfico de pessoas, de contrabando de migrantes e de migração (irregular). As definições de tráfico de pessoas e migração já foram abordadas nos parágrafos anteriores. O contrabando de migrantes, às vezes erradamente ‘traduzido’ *como tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea*<sup>153</sup> significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente (definição dada pelo artigo 3º, alínea a deste Protocolo). Enquanto o tráfico de pessoas é um crime cometido contra uma pessoa, o contrabando de migrantes é um crime contra o Estado, que tem o seu poder de controle de entrada de estrangeiros desafiado. Consequentemente contrabando de pessoas é um crime transnacional por definição, enquanto tráfico de pessoas também ocorre no território nacional, sem precisar passar as fronteiras de um país. Como na migração, o migrante contrabandeado consente em seu deslocamento, enquanto no tráfico de pessoas este consentimento não existe, ou quando inicialmente existiu este foi induzido. Por fim, o contrabando termina quando o migrante chega ao seu destino a onde é livre para seguir seu próprio caminho (a personagem ‘Sol’ na telenovela ‘América’ de 2005), enquanto no tráfico a exploração começa (ou continua) ao chegar ao destino (a personagem ‘Taís’ na telenovela ‘Belíssima’ de 2006).

O contrabando de pessoas é, portanto, uma ‘migração irregular’, que também pode se dar sem a ajuda paga de terceiros. Veja a tabela abaixo.

---

153 Veja o protocolo de Palermo contra o contrabando de migrantes, ratificado pelo Brasil em 29 de janeiro de 2004 ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5016.htm)), comparando-lo com o nome deste Protocolo em inglês: *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*. Até o Escritório Contra Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC) no Brasil diferencia entre tráfico de pessoas e contrabando de migrantes ([http://www.unodc.org/brazil/pt/projects\\_S\\_35.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/projects_S_35.html))

## Diferenciação Tráfico de Pessoas, Contrabando, Migração (irregular)



Com a globalização da economia, além de produtos e máquinas, trabalhadores também seguem as leis sagradas do capitalismo, as de oferta e demanda. Nos estudos de geografia a migração é explicada através de fatores de repulsão nos lugares de origem e fatores de atração nos lugares de destino. As migrações normalmente têm uma origem sócio-econômica e é resultado da busca por melhores condições de vida, porém também existem outros tipos de migração provocados por razões políticas ou naturais.

De um país de imigração o Brasil a partir dos anos 80 tornou-se um país de emigração. Segundo estimações do Ministério das Relações Exteriores são cerca de 3 a 4 milhões os brasileiros que estão atualmente no exterior, documentados ou indocumentados<sup>154</sup> (CHAGAS, 2006).

“A migração tem relação com o empobrecimento de determinadas classes sociais e a ampliação das desigualdades entre nações. A globalização da economia não só potencializa que muitos migrem em busca de oportunidades de mobilidade social e melhores condições de vida, mas também ao ampliar a distância entre os que tem e os que não tem, os primeiros, como a classe média e alta dos países desenvolvidos, tornam-se mais intolerantes contra os que não tem, os considerados estranhos, os migrantes. Mas, em grande medida, nestes tempos, todos, nativos e mi-

154 A situação de um imigrante que está sem os documentos e/ou visto e/ou autorização de trabalho, exigidos pelo país de destino, em princípio não é considerado crime, mas uma infração administrativa, razão pelo qual a utilização do termo ‘ilegal’ deve ser evitada (pois nenhuma pessoa é ilegal). Aconselha-se a utilização do termo ‘migrante em situação irregular’ ou ‘indocumentado’.

grantes, são estranhos em relação a poderes e a realização da economia política.” (CASTRO, 2005, p. 1)

É legítimo concluir que hoje em dia a maioria dos migrantes brasileiros, aqui e no exterior, são pessoas que tiveram de alguma forma os seus direitos humanos econômicos, sociais e culturais violados. Encontram-se, muitas das vezes, em uma situação de vulnerabilidade para serem traficados, porque estão em uma *situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável (...)* do que migrar para assim talvez encontrar condições melhores de vida. O risco de ser traficado é incrementado, na medida em que as possibilidades para migrar de forma legal e segura ficam cada vez mais restritas, uma vez que os países desenvolvidos adotam medidas de contenção da imigração e de intensificação de controle nas fronteiras. Assim aqueles que seguem as leis econômicas de oferta e demanda, restam recorrer a soluções imediatas e inusitadas para chegar (até de forma irregular ou ilegal) aos países, que proporcionam melhores condições de vida. Consequentemente caem com mais facilidade nas redes de tráfico e de contrabando de pessoas que atendem essa demanda para deslocamento.

## **Gênero**

Gênero é uma categoria que está associada às relações socialmente constituídas entre homens e mulheres (SCOTT, 1995). Na verdade as diferenças biológicas entre homens e mulheres, ao longo da história, foram superpostas pelas diferenças econômicas, sociais e culturais, construídas segunda cada cultura e sociedade (IBAM, 2006).

As desigualdades econômicas, sociais e culturais, em sua relação com a categoria gênero, na sociedade brasileira podem ser observadas, entre outras, em uma falta de participação feminina na política, em um acesso reduzido à educação, ao emprego e aos serviços de saúde, e em uma remuneração mais baixa do que os homens que tem a mesma função no trabalho. A discriminação de gênero, sexismo e machismo devem ser combatidos com políticas públicas efetivas na área de saúde, direitos sexuais

e direitos reprodutivos; educação e cultura; trabalho, geração de renda e previdência; e por fim na área de segurança e combate à violência contra a mulher (IBAM, 2006, p. 22).

**É importante ressaltar que os fluxos migratórios da América Latina e o Caribe mostram uma ‘feminização’ significativa, sendo que mais da metade dos migrantes desta região são mulheres** (PELLEGRINO, 2004, p. 6). Segundo dados do censo populacional Espanhol de 2001, publicado pelo Instituto Nacional de Estatísticas Espanhol 54,6% de todos os migrantes da América do Sul é feminina, sendo que esta percentagem cresce até 69,5% quando considera tão somente os migrantes do Brasil. (PELLGRINO, 2004, p. 30). A chamada feminização da migração pode ser explicada pela responsabilidade econômica (muitas mulheres brasileiras são chefes de família) que as mães tomam para a sustentação e educação dos seus filhos (que, em consequência dessa migração, muitas das vezes são criados por parentes, vizinhas ou amigas).

Segundo a *Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil* o tráfico de pessoas para fins sexuais é, predominantemente, de mulheres e adolescentes, afrodescendentes, com idade entre 15 e 25 anos (PESTRAF, 2002, p. 55). Segundo as estimativas do Escritório Contra Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC)<sup>155</sup>, o tráfico internacional de mulheres, crianças e adolescentes movimenta a cada ano entre US\$ 7 bilhões e US\$ 9 bilhões, sendo uma das atividades mais lucrativas do crime organizado transnacional. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho das pessoas traficadas, destacam-se as mulheres e as meninas como as maiores vítimas da exploração econômica (56% do total contra 44% homens e meninos) e como as maiores vítimas da exploração sexual comercial (98% contra 2% de homens e meninos) (OIT, 2005, p.16).

Neste contexto é bom lembrar que o tráfico de pessoas para fins de prostituição (artigos 231 e 231-A do Código Penal), tradicionalmente<sup>156</sup>

155 [http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais\\_tsh.html#programa](http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_tsh.html#programa)

156 Somente através da Lei Nº 11.106/2005 o artigo 231 do Código Penal que até então definiu o crime de tráfico internacional de mulheres para fins de prostituição, foi alterado e agora também inclui tráfico internacional de homens (artigo 231 do Código Penal) e tráfico interno (artigo 231-A do Código Penal).

referiu-se às mulheres, e ainda tão somente menciona o tráfico de pessoas para *fins de prostituição*, não diferenciando entre prostituição<sup>157</sup> forçada ou voluntária. O trabalho escravo (artigo 149 do Código Penal) refere-se na prática, ao homem ('bóia-fria') no campo. A pessoa traficada no campo, quando liberados pelos *Grupos Especiais de Fiscalização Móvel*, pode receber uma indenização através da aplicação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), mas para uma prostituta explorada, na maioria das vezes uma mulher, este caminho é quase<sup>158</sup> impossível.

## Raça

Como na questão do gênero, a raça (cor/etnia) também se refere a uma situação de vulnerabilidade historicamente construída no qual *"o grupo majoritário e dominante proporciona um tratamento discriminatório, desigual e impõe não apenas a sua força, mas também a sua visão de realidade"* (RHENAN SEGURA, 1999). *"Isso significa dizer que, no caso brasileiro, existe uma correlação socialmente construída entre a aparência (raça/cor) das pessoas e seu lugar na trajetória social. (...) Sabe-se no Brasil ser branco é mais valorizado do que ser negro ou não-branco"* (IBAM, 2006, p. 26).

As desigualdades econômicas, sociais e culturais, em sua relação com a categoria raça (cor/etnia), na sociedade brasileira podem ser observadas, como na categoria de gênero, em uma falta de participação feminina na política, em um acesso reduzido à educação, ao emprego e aos serviços de saúde, e em uma remuneração mais baixa do que os brancos que têm a mesma função no trabalho. A discriminação de raça deve ser combatida com políticas públicas efetivas na área de trabalho, emprego e renda; cultura e comunicação; educação e saúde; terras de quilombolas; mulheres negras (gênero e raça); juventude; segurança pública; e por fim, gestão pública (IBAM, 2006, p. 30).

157 A prostituição 'autônoma' não é proibida no Brasil, mas o fato de terceiros se aproveitarem disto é considerado crime (artigos 228, 229 e 230 do Código Penal).

158 Veja duas jurisprudências (2006) do Tribunal Regional de Trabalho, 18ª região (Goiás): [http://www.trt18.gov.br/pls/site/jurisp\\_show2?p\\_idrecord=63634&p\\_word1=reconhecimento&p\\_word2=vínculo&p\\_word3=prostituição](http://www.trt18.gov.br/pls/site/jurisp_show2?p_idrecord=63634&p_word1=reconhecimento&p_word2=vínculo&p_word3=prostituição) e [http://www.trt18.gov.br/pls/site/jurisp\\_show2?p\\_idrecord=71023&p\\_word1=reconhecimento&p\\_word2=vínculo&p\\_word3=prostituição](http://www.trt18.gov.br/pls/site/jurisp_show2?p_idrecord=71023&p_word1=reconhecimento&p_word2=vínculo&p_word3=prostituição)

Lembramos que o Brasil foi o último país das Américas a abolir a escravidão (1888). Desde então uma das correntes feministas, que até hoje se dedica à abolição do tráfico de mulheres, se origina nas pressões Euro-Americanas de classe média contra a prostituição em torno do “Tráfico de Escravas Brancas” (KEMPADOO, 2005). Vale ressaltar que em 1910 em Paris foi adotado uma Convenção Internacional contra o Tráfico de Escravas Brancas, que foram transportadas da Europa para lugares como Buenos Aires e Rio de Janeiro. Claramente a preocupação da classe dominante, naquela época não se estendia às mulheres negras e nem hoje todas as correntes anti-tráfico reconhecem a discussão em torno da raça (cor/etnia) como fundamental.

Infelizmente ainda há um estereótipo da mulher migrante vindo do Brasil, tentando entrar em países do chamado primeiro mundo: “(...) muitas das que tiveram o ingresso recusado certamente não estavam viajando com o objetivo de trabalhar na prostituição. Há uma imagem cristalizada sobre as brasileiras de certas camadas sociais, **cores e estilo corporais** que as constrói como prostitutas. Esse estereótipo permeia o clima de recepção das brasileiras no exterior, informando o tratamento humilhante a elas concedido” (grifo nosso, PISCITELLI, 2006, p. 65).

A imagem do Brasil no exterior como país tropical, de carnaval e romantismo alimenta o estereótipo da mulher negra ou indígena como exótica, um tipo de *marketing* incentivado pelo cartão postal da ‘bunda com fio dental’.

Conforme apontado numa pesquisa de campo em Copacabana, Rio de Janeiro, as situações de vulnerabilidade têm várias aparências: “No campo das relações sexuais entre gringos e nativos, esses entendimentos da cidade geralmente encontram expressão em três idealizações acerca dos nativos, geralmente rotulados de “brasileiros”:

a) A idéia de que os brasileiros – e particularmente as brasileiras – são dotadas de uma sexualidade “natural” acentuada. (...)

b) A idéia de que as relações sociais expostas na cidade – particularmente as relações familiares e o papel da mulher na família – são típicas de um outro tempo, o passado dos países de origem dos gringos em ques-

tão. Como dizia um gringo residente... *Gosto do Rio, pois aqui as pessoas são como eram antigamente em nosso país – no tempo de meus avós. Aqui as pessoas pensam na família e nos amigos primeiro e no dinheiro só muito depois. Isso foi uma das razões que acabaram me fazendo casar com uma brasileira: elas sabem valorizar a família, que não é algo que a maioria de americanas sabe mais fazer.*

c) A visão da cidade como “perdedora” (também do país como “perdedor”) – um espaço sócio-econômico que não provê adequadamente a maioria de seus habitantes, particularmente as mulheres. Novamente, os turistas sexuais primeiro...

*A brasileira quer um americano, pois nós temos mais status e podemos dar uma vida bem melhor a ela.*

*Existem tantas garotas de programa no Brasil porque, francamente, o país é um desastre. Os políticos corruptos roubam tudo, não tem emprego, está todo mundo pobre... gente morrendo de fome... Então, a maioria das garotas de programa faz o que faz, pois é isso ou a morte. São mulheres normais que fazem programas porque o Brasil é uma merda.” (BLANCHETTE, 2005, p. 256-258).*

## **Crianças e adolescentes**

Crianças (até 12 anos) e adolescentes (entre 12 e 18 anos) são considerados pessoas em desenvolvimento, por isto necessitando de ‘proteção especial’ conforme determina artigo 227 da Constituição: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (grifo nosso). Como bem explica Martha de Toledo Machado: “(...) a proteção especial conferida constitucionalmente a crianças e adolescentes se baseia no reconhecimento de que estes ostentam condição peculiar em relação aos adultos (a condição de seres humanos em fase de desenvolvimento de suas potencialidades) e no reconhecimento de que merecem tratamen-



to mais abrangente e efetivo porque, à sua condição de seres diversos dos adultos, soma-se a maior vulnerabilidade deles em relação aos seres humanos adultos” (MACHADO, 2003, p.123).

Nesse contexto é importante ressaltar que quanto às crianças e aos adolescentes estes *estão* vulneráveis (ou em uma situação *geracional* de vulnerabilidade) até completar 18 anos, independentemente de outras discriminações, violações ou preconceitos a que ainda podem estar sujeito. A necessidade da tutela especial também foi reconhecida pelo próprio Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas, quando estipula no seu artigo 3º, alínea c, que quanto às pessoas com idade inferior a dezoito ainda (definição do termo criança no âmbito internacional, artigo 3º, alínea d) não há o que se falar em consentimento: *o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados “tráfico de pessoas” mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo.*

Assim, estratégias efetivas e eficazes de enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes não necessariamente devem ser consideradas ‘boas práticas’ para o enfrentamento de tráfico de pessoas adultas. Adultos, em consideração ao respeito dos seus direitos humanos, devem em princípio ser considerados capazes de tomar decisões autônomas, reconhecendo o seu discernimento e a liberdade do direito de ir e vir. A abordagem, na prevenção, no atendimento e na repressão do tráfico de crianças e adolescentes, deve ser diferenciada dos adultos e não padronizada.

Um caso que exemplifica a extrema vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes no deslocamento entre fronteiras e ao mesmo tempo mostra a confusa mistura na mídia dos conceitos de tráfico, contrabando de pessoas e migração (irregular) é a chamada ‘Operação Cegonha’: uma ação policial coordenada entre Brasil e os Estados Unidos na qual, em fevereiro de 2006, foi deflagrada uma suposta rede de tráfico de crianças:

*Agência Estado, 10 de fevereiro de 2006: PF prende 17 pessoas acusadas de traficar crianças*<sup>159</sup>

159 Agência Estado, 10 de fevereiro de 2006, PF prende 17 pessoas acusadas de traficar crianças. ([http://www.projetostrama.org.br/trafico\\_pessoas/noticia1.asp?id=172](http://www.projetostrama.org.br/trafico_pessoas/noticia1.asp?id=172)). Para notícias em outros jornais com a mesma conotação: Jornal O Globo, 10 de fevereiro de 2006, p. 1 e 13; Jornal do Brasil, 10 de feve-

*(...) A quadrilha agia desde 2002 e estava sendo investigada pela PF desde outubro do ano passado. Ela organizava um esquema de aliciamento de pessoas que a PF chama de matrizes e cegonhas. As matrizes, de bom nível socioeconômico, como profissionais liberais e funcionários públicos, registram as crianças enviadas com nomes e dados fraudulentos.*

*Com a certidão de nascimento e a falsificação de outros documentos, a matriz pedia o visto no consulado americano do Rio para viajar para os Estados Unidos com a família de férias. Como não tem dificuldade para conseguir o visto, muitas vezes essas matrizes viajavam elas mesmas com as crianças, fazendo papel de cegonha. Para isso, recebiam da quadrilha cerca de US\$ 3 mil. Outras vezes, essas matrizes assinavam autorizações para que outras cegonhas viajassem com as crianças. Essas cegonhas, geralmente pessoas interessadas na viagem, eram recompensadas com a passagem e cerca de US\$ 500.*

*Os criminosos também traficavam adultos. Aproveitando a farsa, eles enviavam brasileiras ávidas pelo “sonho americano” como babás. Segundo o delegado, quando não podiam pagar, alguns deles eram obrigados a trabalhos forçados em solo americano para os integrantes do grupo. (...)*

*Presa ontem, em São Paulo, a professora Maria Júlia Silva de Oliveira foi identificada como a segunda na hierarquia do grupo. Ela seria responsável por forjar documentos e aliciar matrizes e cegonhas. Ela também receberia na capital paulista as crianças para fazê-las, em uma espécie de estágio de três dias, decorar a falsa história familiar e conhecer os responsáveis impostores. Em gravações telefônicas, os criminosos contam que modificavam a aparência das crianças para entrevistas no consulado do Rio, chegando a usar maquiagem. (...)*

Em outubro de 2006 o Superior Tribunal de Justiça publica uma nota de imprensa<sup>160</sup> relacionado ao mesmo caso no seu site:

*(...) A Operação Cegonha, deflagrada em fevereiro de 2006 pela Polícia Federal (PF), resultou na prisão de envolvidos em seis estados brasileiros: Ceará, Tocantins, São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão e Bahia. Eles foram acusados de enviar crianças para os EUA para que encontrassem os pais, imigrantes ilegais.*

---

eiro de 2006, p. A6.

160 [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=83021](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=83021)

*De acordo com as investigações da PF, a quadrilha cobrava de US\$ 13 mil a US\$ 15 mil por criança para providenciar novos documentos e transportá-la com falsos pais ao exterior. Em alguns casos, as crianças eram registradas como filhos dos integrantes do grupo. As investigações indicam o envolvimento de cartórios no esquema.*

*Além das crianças, a quadrilha transportava pessoas interessadas em arranjar trabalho nos EUA. Os membros do grupo se encarregavam de falsificar carteiras de trabalho, e os interessados viajavam como babás das crianças. (...)*

*Através de uma leitura atenciosa das diferentes descrições do mesmo caso concreto, bem como à partir da tabela que diferencia os conceitos de tráfico, contrabando de pessoas e migração (irregular), qual é o conceito mais adequado para caracterizar as atividades das ‘cegonhas’?*

*Resposta: Visto que as crianças entraram nos Estados Unidos através do auxílio pago de terceiros, se utilizando de meios ilegais (falsificação de documentos), para serem entregues aos seus pais que viviam irregularmente naquele país, as atividades das cegonhas mais provavelmente devem ser caracterizadas como contrabando de crianças e adolescentes.*

*E, visto o caráter transnacional deste caso, qual poderia ser o interesse dos países envolvidos, principalmente o país de destino, em caracterizar o caso como tráfico de pessoas?*

*Resposta: Sob a bandeira de combate ao tráfico de pessoas, considerado uma grave violação de direitos humanos que mobiliza facilmente o interesse da mídia e da opinião pública, as consequências mais prováveis e bem aceitas desta ‘Operação Cegonha’ são um controle mais intensivo das fronteiras e uma repressão da imigração irregular nos Estados Unidos. O fato dos pais, que viviam irregularmente nos Estados Unidos, terem direito, bem como os seus filhos, à reunião e convivência familiar, num país que talvez melhor atenda às expectativas e possibilidades sócio-econômicas, não foi noticiado. Nem o fato provável dos pais terem somente recorrido às atividades ilegais das cegonhas, em razão da inexistência de possibilidades regulares e seguras da entrada dos seus filhos nos Estados Unidos. É fundamental entender as causas do migrante escolher mudar de país de forma irregular, enfrentando circunstâncias tão adversas e de grande risco. A migração irregular torna o migrante vulnerável à exploração e abuso.*

## **A cilada do enfrentamento (observações finais)**

Após a abordagem das situações de vulnerabilidade em que vários grupos e pessoas se encontram (situações muitas das vezes inter-relacionadas e reforçando uma à outra) é importante fazer alguns avisos, que podem identificar uma grande cilada no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Isto, porque há estratégias de enfrentamento que violam os direitos humanos. Pode acontecer que, sob a bandeira do enfrentamento do tráfico de pessoas, sejam executadas medidas e lançadas campanhas totalmente contrárias aos interesses das pessoas traficadas ou em situação de vulnerabilidade para serem traficadas.

O próprio Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas, mesmo sendo muito inovador, faz parte de uma convenção que objetiva a repressão do crime transnacional organizado. Porém, reprimir o crime (ou a migração) talvez não seja a estratégia mais efetiva de enfrentar o tráfico de pessoas, que acima de tudo é uma consequência de problemas sócio-econômicos estruturais, do mercado capitalista e suas leis de oferta e demanda, e ademais um resultado da globalização e da desigualdade. Tráfico de pessoas deve ser entendido como causa e consequência de violações de direitos humanos e por isso, a repressão criminal não resolverá o problema, sem um enfoque ao empoderamento das pessoas em situação de vulnerabilidade para terem seus direitos humanos violados. É necessário um enfrentamento efetivo das causas dessas violações (como as desigualdades oriundas das diferenças em condição de cidadania, de gênero, de raça e de idade).

A *Convenção*<sup>161</sup> *Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias* (1990) que empodera os migrantes e reconhece os direitos de migrantes indocumentados até hoje não foi ratificada<sup>162</sup> por nenhum país de destino de tráfico de pessoas na Europa ou América do Norte (e nem pelo Brasil), mesmo que quase todos estes países tenham ratificado o Protocolo de Palermo sobre Tráfico de Pessoas. No entanto, a *Convenção do Trabalhador Migrante* é

161 <http://www.december18.net/web/general/UNconventionPortuguese.pdf>

162 Para verificar o atual número e os países que ratificaram este tratado, procura em: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm>

considerada um dos tratados mais importantes sobre direitos humanos em vigor pela própria ONU, até porque possui um comitê próprio para fiscalizar sua implementação – e até aceita queixas individuais, quando o país ratificante reconhece explicitamente esta competência específica do comitê, conforme seu artigo 77. Paradoxalmente, as medidas protagonizadas, que empoderam migrantes em situação de maior vulnerabilidade (isto é: estar indocumentado, sem os documentos e/ou visto e/ou autorização de trabalho, exigidos pelo país de destino), não parecem ser reconhecidas como medidas efetivas e eficazes de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Com certeza em razão da política dos países mais desenvolvidos e de destino que querem conter a migração da pobreza e controlar a qualidade profissional dos fluxos que passam por suas fronteiras.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) sobre Emigração Ilegal no seu relatório final (2006) identifica que os Estados Unidos pressionaram México a pedir um visto aos brasileiros que querem viajar para este país, com o objetivo implícito de reprimir os fluxos irregulares de brasileiros que usam o território mexicano para entrar nos Estados Unidos (CPMI Emigração Ilegal, 2006, p. 100-109). Assim a situação de vulnerabilidade é contida, até porque nos Estados Unidos há um debate sobre a criminalização da estadia irregular neste país, que já levantou muros e grades que separam os Estados Unidos do México. Com as palavras reveladoras de Gabriel Garcia, chefe da unidade de combate ao tráfico humano do Departamento de Segurança Nacional e Controle de Fronteiras dos Estados Unidos, em entrevista com a jornalista Marília Martins, correspondente do Globo em Nova York: “O Brasil reduziu o número total de imigrantes ilegais para os EUA por causa da mudança de legislação mexicana, que passou a exigir vistos para brasileiros, *dificultando assim o acesso à principal rota para entrada em território americano. (...) Mas percebemos um aumento no número de casos de vítimas de tráfico com vistas à exploração sexual.*<sup>163</sup>” Será que foi mesmo tão efetivo ou eficaz, principalmente quando considerando o respeito aos direitos humanos, especialmente o direito de ir e vir, consagrado no artigo 13 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*?

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE SANTOS, Alexandre C. de (supervisão). Gênero e Raça no Orçamento Municipal: um guia para fazer a diferença. *Volume I, Orientações Básicas*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, 2006.

ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). *Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas*: um manual. Bangkok: GAATW, 2006. Disponível em: [http://gaatw.net/Portuguese/HR%20&%20Trafficking\\_Portuguese.pdf](http://gaatw.net/Portuguese/HR%20&%20Trafficking_Portuguese.pdf)

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal, Parte Geral, Volume 1, 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

BLANCHETTE, Thaddeus; SILVA, Ana Paula. “Nossa Senhora da Help”: Sexo, Turismo e Deslocamento Transnacional em Copacabana. Cadernos Pagu, Campinas, *Revista Semestral do Núcleo de Estudos de Gênero*, No. 25, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n25/26529.pdf>

CADERNOS THEMIS. *Gênero e direito*. Ano III, Nº3, Porto Alegre: Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, 2002.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, 13ª edição.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Direitos Humanos por um novo Paradigma Social Internacional (Ecos do Brasil). Palestra enquanto membro da Comissão Global de Migrações Internacionais (GCIM), *Audiência das Américas*, México, maio de 2005. Disponível em: <http://www.projetotrama.org.br/opiniao/artigos3.asp?id=13>

CENTRO PARA A PREVENÇÃO INTERNACIONAL DO CRIME. *Guia Legislativo para a Implementação do 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*, Versão 3. Viena: Nações Unidas, março de 2003. Disponível em: [www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-](http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-)

mpenal/onu/GuiaProtMulheres.pdf

CHAGAS, Marcos. CPI da Emigração Ilegal aprova relatório final. *Agência Brasil*, 12 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/07/12/materia.2006-07-12.0620116259/>

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO (CPMI). Emigração Ilegal. *Relatório Final*. Brasília: Senado Federal, 12 July 2006. Disponível em: [www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf](http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf)

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. *Estudos Feministas*. Ano 10, 1º semestre, University of Califórnia, Los Angeles, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2002000100011&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2002000100011&script=sci_arttext&tlng=pt)

JESUS, Damásio de. *Tráfico internacional de mulheres e crianças no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres (Shifting the debate on the traffic of women). Cadernos Pagu, Campinas, *Revista Semestral do Núcleo de Estudos de Gênero*, No. 25, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332005000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000200003)

LEAL, Maria de Lúcia e Maria de Fátima (organizadores). *Pesquisa Sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil* (Relatório nacional). Brasília: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA, 2002. Disponível em: [http://www.cecria.org.br/pub/livro\\_pestraf\\_portugues.pdf](http://www.cecria.org.br/pub/livro_pestraf_portugues.pdf)

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. Barueri: Editora Manole, 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHO. *Uma Aliança Global Contra o Trabalho Forçado*. Genebra: OIT, 2005. Disponível em: <http://www.ilo.org/declaration>

PELLEGRINO, Adela. Migration from Latin America to Europe: trends and policy changes. *IOM Migration Research Series*, No. 16,

2004. Disponível em: <http://www.oas.org/atip/Migration/IOM%20Report%20Migration%20LAC%20to%20EU.pdf>

PISCITELLI, Adriana. *Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que chegaram ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos* (relatório de pesquisa). Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

PIERANGELI, José Henrique. Consentimento do ofendido (na teoria do delito). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1995.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Editora Max Limonad, 6ª Edição, 2004.

RHENAN SEGURA, José. *Curso de Direito Internacional e Privado do Comitê Jurídico Interamericano (CJI) da Organização dos Estados Americanos (OEA)*. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, nº 30, p. 105-124, São Paulo, 1997.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Recife: S.O.S. Corpo, 1995.



# Tráfico de pessoas: uma revisão dos conceitos sob uma perspectiva de gênero e as atuais ações de combate e controle

*Raquel Negreiros Silva Lima*

*Samira Lana Seabra*

O tráfico de pessoas<sup>164</sup>, enquanto modalidade moderna de *escravidão* de seres humanos, é pratica abominável que consegue erigir somas exorbitantes de dinheiro para as *organizações criminosas* que o exploram. Para esse fim, utilizam-se formas variadas e cada vez mais torpes de degradar o ser humano invisibilizado pela conjuntura mundial globalizada e excludente.

O ponto em destaque será a vulnerabilidade da condição feminina e discussão do paradigma de gênero no contexto do tráfico. É sabido que mulheres e meninas compõem a grande maioria do percentual de pessoas traficadas anualmente. Isso se deve à percepção social do papel da mulher - submisso, dependente e reprodutor - e à grande demanda do mercado do sexo, aliadas a estratégias pouco efetivas de combate às organizações criminosas e ao baixo envolvimento da sociedade com a causa. Nesse ponto, é importante verificar a eficácia e a adequação das estratégias adotadas e os aspectos subjetivos que envolvem a questão, para identificar os mecanismos reprodutores de distorções e discriminações na sociedade.

Ao final, haverá uma reflexão sobre as possibilidades de superar o fenômeno, com base nas políticas existentes, e ocorrerá o encerramento do estudo, com o enfoque da situação das mulheres brasileiras e as soluções nacionais viáveis para a superação da vulnerabilidade feminina ao tráfico.

---

164 A definição mais usual hoje para o tráfico de pessoas é a do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Protocolo de Palermo) de 2000, segundo o qual o tráfico abrange recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento de pessoas, mediante ameaça, uso da força ou outras formas de coação como rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou vulnerabilidade da vítima.

## Surgimento e evolução do conceito de tráfico

O tráfico de pessoas ganhou maior relevância no cenário internacional a partir das convenções internacionais do século XX.

Inicialmente, o debate sobre o tráfico de pessoas teve como foco o tráfico de negros para exploração laboral, visando suprimir o comércio de escravos. Nesse sentido, foi firmado o Tratado de Paris, entre Inglaterra e França em 1814, fazendo surgir mais tarde uma Convenção no âmbito da Sociedade das Nações<sup>165</sup>, reiterada pela ONU em 1953. O escravo, segundo a definição da Convenção, era definido como indivíduo sobre o qual se exerciam atributos do direito de propriedade, o que pressupunha a possibilidade de ele ser objeto de transações comerciais como venda, troca, cessão ou aquisição, dentre outras formas de estabelecer vínculos obrigacionais. Em 1956 ocorreu a Convenção de Genebra, que ampliou o conceito de escravidão para incluir nele as condições análogas à de escravo, abarcando a servidão simples, a servidão por dívidas, o casamento forçado com fins lucrativos, a entrega, onerosa ou não, de mulher casada ou de menor de 18 anos para exploração, dentre outras condições elencáveis.

No que tange ao tráfico para exploração sexual, as primeiras tentativas de repressão não eram de forma alguma universalizantes, mas antes excludentes. A percepção desse fenômeno permaneceu por muito tempo vinculada à idéia de prostituição, na conjuntura de internacionalização da mão-de-obra, de ascensão do capitalismo e de industrialização, até as primeiras décadas do século XX, quando então se percebeu que a concepção do tráfico era muito restrita, incapaz de abranger as possibilidades pelas quais o crime poderia ser executado.

A primeira preocupação com o tráfico de mulheres ocorreu em 1904, quando foi firmado em Paris o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, que além de ser restrito a poucos Estados, revelava uma visão do fato centrada na Europa e um recorte racial que impedia a visualização universal do fenômeno. Este documento foi convolado na

<sup>165</sup> A Sociedade das Nações ou Liga das Nações, foi formada em 1919, em Versalhes, como tentativa de integração e manutenção da paz internacional. Apesar do fracasso deste projeto, ele serviu de base para a formação da Organização das Nações Unidas, que foi concebida em 1946.

Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, firmada em Paris, em 1910. Sua complementação foi positiva no sentido de que passou a incluir provisões para punir os aliciadores, mas foram poucas as ratificações alcançadas. A esta sucederam-se outras Convenções, como a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (Genebra, 1921) e a Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1933). Esses quatro instrumentos foram consolidados pela Convenção e pelo Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, firmada em *Lake Success* em 1949. Essa Convenção permaneceu então como único instrumento voltado para o problema do Tráfico de Pessoas até o advento da Convenção de Palermo e seus protocolos.

Alguns dos principais aspectos que retardaram o sucesso dos instrumentos internacionais foram a exclusão de determinadas categorias de mulheres e o alto nível de moralismo na abordagem da prostituição. A primeira Convenção, de 1904, tinha como foco as mulheres brancas européias e não definiu o tráfico, estipulando apenas o compromisso de reprimi-lo e preveni-lo com sanções administrativas. Os documentos seguintes já traziam em seu bojo uma definição cada vez mais precisa e abrangente do fenômeno, além da modificação da forma de punição, que passou a ser objeto do direito penal, com cominação de penas privativas de liberdade e a possibilidade de extradição. Todas as mulheres foram abrangidas pelas Convenções a partir de 1910, e a atenção ao tráfico de crianças e adolescentes se externou na Convenção de 1921.

Se, por um lado, houve avanço na tipificação do delito, por outro, persistia como elemento desconfigurador do tráfico o consentimento da pessoa traficada, quando casada ou solteira maior, orientação que se modificou apenas na Convenção de 1933. Ainda assim, a prostituição era vista como atentado à moral e aos bons costumes, por mais vago que esse conceito possa ser, gerando o descaso perante as profissionais do sexo e causando sua invisibilização.

A formulação da Convenção de 1949 se deu sob os auspícios da consagração dos direitos humanos em nível internacional. O alvo do tráfico

passou a ser entendido como qualquer pessoa, independente do sexo ou idade, que fosse aliciada, induzida ou descaminhada, para fins de prostituição, ou cuja prostituição fosse explorada por terceiro, ainda que mediante o consentimento dela. A prostituição é, então, concebida sob o manto do direito à sexualidade, devendo ser abolida qualquer regulamentação ou vigilância sobre as pessoas que a exercem. Os Estados-membros da Convenção assumiram a responsabilidade de adotar medidas sociais, médicas e legais para prevenir o tráfico e readaptar socialmente as pessoas traficadas, bem como facilitar a repatriação em caso de tráfico internacional.

Diversos tratados internacionais foram promulgados no sentido da repressão ao trabalho escravo e da regulamentação internacional do trabalho, em proteção aos direitos da criança, direitos humanos, direito dos refugiados, direitos da mulher, dentre outros. O ponto que nos interessa em particular é a evolução de todos os conceitos até então formulados, que culminaram na elaboração da Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, principalmente no tocante ao seu Protocolo Adicional para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças. Foi a partir de então que o debate acerca do tráfico tomou maiores proporções e foi traçada uma estratégia global mais eficiente para prevenir e reprimir o tráfico de pessoas. Metas bem definidas e ênfase na cooperação jurídica internacional são a chave para a união de esforços contra o crime de tráfico de pessoas, agora definido como tipo penal, exigindo dos Estados Parte nas convenções atuação positiva para o seu controle.

### **O movimento feminista e o tráfico de pessoas**

Nos idos de 1970, o movimento feminista, passou a pressionar as autoridades mundiais alertando quanto à exploração de mulheres por meio do turismo sexual, do arranjo de noivas por correspondência, dos casamentos forçados, do cárcere privado, da coerção e da violência empregada no deslocamento e na contratação de mulheres que trabalhavam no lazer e na indústria do sexo, dentre violações e abusos que se desenvolviam silencio-

samente contra as mulheres.<sup>166</sup>

A partir da década de 1980, a visualização dos fenômenos migratórios levou organizações, muitas delas feministas, a encarar como formas de tráfico de pessoas a coação e a violência em outros setores que não o da exploração sexual e a distinguir o exercício livre da prostituição como prática não englobada pelo crime estudado. A ampliação do debate nesta seara fez que a atenção se voltasse para diversos setores que podem demandar pessoas em situação de tráfico, como o serviço doméstico, o trabalho como babá e o serviço na produção de manufaturas. Mais, o fortalecimento da discussão demandou uma análise mais cuidadosa de “fatores que conduzem à feminização e à racialização dos processos migratórios para fornecer mão-de-obra.”<sup>167</sup>

É oportuno citar que:

A atuação feminista também tem sido relevante no sentido de chamar a atenção para os diversos tipos de violência que têm as mulheres como alvo privilegiado. Desde meados dos anos 80, as feministas reivindicam com muita ênfase uma política social preocupada com a insegurança das mulheres nas ruas e em seus próprios lares, punição mais severa para o estupro e a violência doméstica, programas de proteção às vítimas e campanhas de conscientização nas escolas e nos meios de comunicação.<sup>168</sup>

---

166 Na década de 1970, o movimento feminista foi impulsionado por um fato marcante: os impactos sociais da Guerra do Vietnã no sudeste da Ásia. Com esse e outros estímulos, ele se fortaleceu e passou a pressionar as autoridades mundiais a pensar a prostituição das moças da região voltada para os militares que se mantiveram no local após a guerra. Nessa época, foi dado o alerta quanto à exploração devido à constatação do turismo sexual, do arranjo de noivas por correspondência, dos casamentos forçados, do cárcere privado, da coerção e da violência empregada no deslocamento e na contratação de mulheres que trabalhavam no lazer e na indústria do sexo, dentre violações e abusos que se desenvolviam silenciosamente contra as mulheres. Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2007, p. 18).

167 Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2007, p. 18/19)

168 PINSKY e PEDRO (2006, p. 304) No Brasil, a edição da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) avançou na proteção da mulher quanto à violência doméstica, estipulando inclusive a impossibilidade de serem realizadas prestações alternativas por parte do agressor. A lei foi criada no intuito de efetivar a igualdade material entre gêneros no âmbito das relações afetivas e de atender às demandas do movimento feminista em relação à proteção da mulher de qualquer tipo de violência, seja ela psicológica,

Hoje em dia, muitos são os estudiosos que se ocupam das diversas facetas pelas quais o delito se apresenta. Além disso, o estudo do tráfico de pessoas tem revelado que não apenas mulheres têm sido vitimizadas nesse setor, mas também meninos, meninas, homens, travestis, transexuais e transgêneros têm sido ludibriados, explorados, violados e abusados para os fins mais torpes, como a indústria pornográfica forçada e o tráfico de órgãos.

Por outro lado, o tráfico específico de mulheres é o ponto culminante do presente estudo devido à sua proporção majoritária nas estatísticas sobre tráfico de pessoas em geral. Segundo as estimativas do UNODC, o tráfico internacional de mulheres, crianças e adolescentes movimenta a cada ano entre US\$ 7 bilhões e US\$ 9 bilhões. Além disso, o Relatório Mundial do Tráfico de Pessoas do UNODC (2006) diz que cerca de 54% das vítimas no mundo todo são mulheres e 44% são crianças.<sup>169</sup> Ademais, a escolha desse foco advém do fato de que as desigualdades reais criadas na sociedade entre homens e mulheres “são produzidas na articulação entre noções de feminilidade e masculinidade com outras diferenças, de nacionalidade, região, raciais, culturais, de classe, orientação sexual, idade e inclusive religião”<sup>170</sup>, que pretendem ser trabalhadas para realização de análise mais aprofundada da questão.

### **O papel social da mulher: fator de vulnerabilidade?**

As relações sociais sempre reservaram espaços específicos para seus membros a depender do seu status social, suas funções, suas condições econômicas, seu sexo e outras mais. Não obstante a ocorrência de vários episódios ao longo dos séculos de reivindicação pelos direitos femininos, é principalmente a partir do século XVIII que a luta pela emancipação das mulheres ganhou visibilidade.

Um dos eventos que teve impacto na causa feminista foi a Revolu-

---

física ou de outra natureza.

169 UNODC – Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. Site: [http://www.unodc.org/brazil/programasglobais\\_tsh.html](http://www.unodc.org/brazil/programasglobais_tsh.html). Última visita em 15/01/2008.

170 Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2007, p. 20).

ção Americana, em 1776. O papel doméstico e familiar exercido pelas mulheres passou a ter, após a Guerra de Independência, função cívica, como se fosse um ato para o bem comum e em favor da liberdade. A importância dada ao trabalho feminino, ainda que restrito ao círculo do lar, fez surgir a noção de que poderiam atuar na vida pública e ampliar seu papel social.

A Revolução Francesa, ocorrida em 1789, foi um marco importante na história das mulheres, pois além do significado geral de luta pela cidadania, tendo uma participação expressiva delas, constituiu um período de questionamento das próprias relações entre os sexos. *A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão* excluía-nas dos ideais de igualdade e liberdade recém-alcançados e, apesar do fracasso das ativistas que lutavam em defesa dos direitos das mulheres à época, suas idéias foram fortemente retomadas a partir da terceira década do século XIX.

No decorrer da história, outros fatores desencadearam a demanda por reconhecimento dos valores e capacidades das mulheres. O desenvolvimento do capitalismo e a industrialização transformaram os hábitos e o padrão de vida das famílias. As duas Grandes Guerras Mundiais também foram decisivas para os contornos que tomaria a participação das mulheres na sociedade. A Primeira Guerra Mundial impulsionou a inserção da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho em substituição à masculina, que se concentrava nos campos de batalha. Além disso, foi constatado que durante ou logo após a Guerra o direito ao voto foi concedido às mulheres em vários países. A Segunda Guerra Mundial, por sua vez, precedeu o período mais intenso de atividades de cunho feminista, sendo conquistados importantes direitos inerentes à mulher como os direitos sexuais e reprodutivos, a ampliação e a competitividade no mercado de trabalho, as políticas de proteção à mulher, dentre outros que mudaram profundamente a concepção do papel feminino.

Por outro lado, não se deve esquecer que uma das profissões mais antigas da história da humanidade era praticada, apesar de toda a moral e limitação imposta às mulheres: a prostituição. Mesmo após a demanda feminina para os serviços domésticos remunerados, ou mesmo do trabalho das mulheres na área industrial, seu salário era muitas vezes inferior ao dos

homens, e assim perpetuava sua dependência. Especialmente nos meios mais pobres, algumas mulheres encontravam outra forma de ganhar a vida pela comercialização de seu próprio corpo, em troca de favores sexuais. Diante de uma sociedade permeada por uma moral rígida e conservadora, elas eram submetidas a situações constrangedoras e muitas vezes eram presas injustamente, o que as tornava ainda mais marginalizadas e estigmatizadas. Apesar da liberdade de exercício profissional legalmente assegurada às mulheres, a estigmatização atinge até hoje muitas daquelas que exercem a prostituição, seja por opção, seja forçadamente ou ainda pelo desespero da miséria que as leva a trilhar esse caminho.

### **Algumas possíveis causas para a alta incidência de mulheres traficadas**

O contexto apresentado relaciona-se perfeitamente com a proeminência dos percentuais numéricos de mulheres que foram traficadas. As condições econômicas e as exclusões sociais diversas que levam à desinformação e à falta de acesso a métodos contraceptivos pelas populações carentes fazem que muitas mulheres engravidem reiteradas vezes, o que inviabiliza o sustento das crianças, vez que muitas delas são mães solteiras e, com frequência, arrimo de família. Em zonas rurais, essa necessidade decorre com frequência da ausência do marido que sai por longos períodos em busca de trabalhos, muitas vezes sazonais, em outra cidade ou vilarejo, não enviando salário algum para casa por algum tempo. Por outro lado, o achatamento dos salários para homens teve o efeito de impulsionar a saída da mulher em busca de sustento para a família, pois onde apenas um salário era suficiente, agora dois são necessários.<sup>171</sup>

Parte das mulheres aliciadas, que visualizam pouca ou nenhuma opção de vida, despertam suas ilusões de obter condições melhores de vida quando do contato com as propostas dos aliciadores, o que as torna suscetíveis às propostas recebidas.<sup>172</sup>

171 GAATW (2006, p. 39)

172 De acordo com a palestra da pesquisadora Helena Hirata, em Brasília, em agosto de 2007, o fenômeno da migração feminina internacional visa garantir o trabalho doméstico remunerado em vista



Os aliciadores oferecem, diretamente ou por meio de anúncios e catálogos, grandes oportunidades de emprego no exterior, que aparentam ser capazes de suprir as demandas familiares das pessoas aliciadas e de retirar-lhes da situação de penúria em que se encontram. Assim, empregos como babás, domésticas, trabalhadoras de manufaturas, dançarinas de casas noturnas e prostitutas tornam-se verdadeiramente tentadores.

Outro fator que amplia as dificuldades impostas às mulheres para suprir as suas necessidades básicas e aumenta o valor das propostas de emprego dos traficantes<sup>173</sup> é o que aponta para as oportunidades de emprego destinadas à mulher de acordo com a divisão sexual do trabalho: atividades de pouca notoriedade, com salários naturalmente baixos, ou postos de emprego remunerados inferiormente aos similares ocupados pelo gênero masculino. A possibilidade de realizar um trabalho bem remunerado no exterior enche os olhos daquelas que recebem a proposta.

Nos países subdesenvolvidos, a situação agrava-se por um fator que atinge homens e mulheres: a falta de escolaridade e da valorização técnico-científica da mão-de-obra. No caso das mulheres esse problema se acentua pelo fato de que, mesmo enfraquecida, persiste a reprodução social da idéia de que a mulher deve cuidar do lar enquanto o homem deve se capacitar e se desenvolver intelectualmente. De modo algum pretende-se afirmar genericamente que as famílias desses países proibam ou evitem que as meninas vão à escola, mas que, havendo a possibilidade de enviar algum dos filhos para estudar e elevar qualidade de vida da família, ela tende a ser priorizada para os filhos homens.

Aliás, a questão de as famílias de alguns países periféricos não terem acesso a métodos e a informações sobre o controle de natalidade, tendo como consequência o número elevado de filhos para cada família, acaba exigindo dos irmãos que cuidem uns dos outros, realçando mais uma vez o papel de cuidado da mulher e levando mais meninas a ocuparem-se dos irmãos e da casa ao invés de dedicar-se aos estudos. A questão da esco-

---

dos efeitos nefastos da globalização. Assim, os múltiplos fatores excludentes, que se impõem mais fortemente às mulheres dos países periféricos, viabilizam as estratégias de captação de mulheres das organizações criminosas transnacionais.

173 HIRATA, Helena (agosto, 2007).

laridade, inclusive, terá reflexos determinantes na ocupação feminina de cargos mais ou menos qualificados e sua maior ou menor remuneração no futuro. Quando constata-se a baixa remuneração e a busca da mulher por melhora da qualidade de vida, o que também facilita a atuação das redes do tráfico e amplia o contingente de mulheres ludibriadas por condições superiores de vida no exterior.

Por fim, vale anotar que as diferenças de nacionalidade, região, raça, cultura, classe, orientação sexual, idade e religião também possibilitam que algumas mulheres fiquem mais suscetíveis ao tráfico que outras, visto que o matiz das oportunidades sociais também reflete distorções no número e na qualidade das possibilidades que se apresentam às várias mulheres. Por isso, é importante ressaltar que as políticas implementadas para reduzir o tráfico de pessoas devem ser desenvolvidas de forma abrangente, para abarcar as muitas classes de mulheres possivelmente traficadas, e especializada, no sentido de analisar as medidas implementadas em diferentes tipos de situações.

### **Um novo olhar sobre a questão feminina**

As noções de vulnerabilidade feminina apresentadas até o momento ensejam uma série de questões a serem trabalhadas para enfraquecer as redes do tráfico de pessoas e o seu poder de aliciamento. Entretanto, é imprescindível observar que a mulher do século XXI superou uma série de obstáculos sociais ao seu crescimento. Atualmente opera-se o empoderamento gradual e contínuo do segmento feminino na sociedade, o que deve também ser relevante para a elaboração de políticas anti-tráfico.

Pesquisas apontam que não apenas os grupos mais necessitados de mulheres do mundo têm migrado. Há um fortalecimento presente do fluxo internacional de mulheres o qual não se traduz apenas em tráfico de pessoas, mas também no fluxo livre de mulheres e no tráfico de migrantes. Esse último “envolve a promoção, com o objetivo de obter direta ou indiretamente um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado-parte do qual essa pessoa não seja nacio-

nal ou residente permanente”<sup>174</sup>. Em outras palavras, a migração feminina tem se dado não apenas com o engano, coação, fraude, abuso de autoridade ou outra forma de convencimento elencada no Protocolo de Palermo na configuração do tráfico de pessoas. Essa migração tem ocorrido por iniciativas individuais e livres das mulheres, bem como por associação com os traficantes em que a mulher paga pela facilitação da sua entrada no país estrangeiro, mas não tem, necessariamente, que se submeter aos traficantes no país de destino.

O panorama traz uma nova reflexão sobre o tema abordado: os direitos de ir e vir das mulheres e a possibilidade de restrição desses direitos pelas medidas anti-tráfico. Apresenta-se aos governos e aos grupos de cooperação internacional uma exigência de cuidado para atuar no problema sem interferir na esfera íntima da liberdade e da autonomia femininas.

Cuida-se, pois, da realização institucional de políticas que tanto auxiliem as mulheres vitimizadas pelo tráfico, quanto respeitem e promovam o empoderamento feminino. Nesse sentido, sua formação autônoma deve envolver educação, saúde, moradia, formação profissional, geração de empregos e conscientização social em sentido amplo. Aliada à promoção da cidadania ativa, é primordial a facilitação do acesso aos documentos civis básicos, como Certidões de Nascimento e de Óbito, Carteira de Identidade e de Trabalho, Título de Eleitor, principalmente daquelas residentes em municípios identificados como foco de aliciamento, para que essas pessoas não se tornem inexistentes no banco de dados das autoridades brasileiras. Por exemplo, no momento da obtenção de passaportes, quando as mulheres não teriam, em primeira instância, que recorrer à falsificação de documentos, ampliando-se sua liberdade de escolha e planejamento de vida no exterior sem que se submetam aos traficantes. Por outro lado, sua movimentação no território brasileiro e estrangeiro seria mais facilmente detectável (...)

Ademais, a política a ser implementada pelos países engajados na causa devem respeitar o desejo das mulheres que retornaram de situações de tráfico e que pretendem migrar novamente, porém em condições dignas.

Outra coisa: a política não deve se restringir à análise e ao acompanhamento do comportamento migratório de mulheres pobres, pois as condições de vida nos países desenvolvidos são tentadoras inclusive para muitas pessoas de classe média, as quais querem alcançar um padrão ainda mais elevado de vida.

Descrita assim, a idéia se traduz em respeitar e promover o empoderamento de todas as classes de mulheres e agir para reprimir o tráfico sem restringir o direito de ir e vir da população feminina. Aliás, estratégias repressivas dos governos tem efeito preventivo limitado e atuam em oposição aos interesses das pessoas.<sup>175</sup>

### **A invisibilização moral das pessoas traficadas**

Apesar das distorções descritas ao longo desse estudo, políticas vêm sendo formuladas e aprimoradas para superar a situação de discriminação de gênero nos aspectos econômico, social, educacional, familiar, dentre tantas outras formas de exclusão. Além disso, tem havido uma mobilização de países de todo o mundo para criar, assinar e ratificar tratados internacionais que possibilitem uma visualização melhor da questão e uma cooperação capaz de frear a atuação do crime organizado transnacional.

Associando a temática do tráfico de pessoas à discriminação de gênero, podemos apontar o art. 6º da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher - CEDAW (1979), o qual prevê que “os Estados-partes tomarão as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração de prostituição da mulher”.<sup>176</sup> Além disso, a Declaração de Pequim (Beijim)<sup>177</sup> traduz em suas disposições uma preocupação real com a situação das mulheres e meninas afirmando seu fortalecimento e sua participação igualitária em todas as esferas sociais, a igualdade de direitos e

---

175 GAATW (2006, p.62).

176 Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher - CEDAW (1979).

177 Adotada pela IV Conferência Mundial sobre as Mulheres: ação para igualdade, desenvolvimento e paz (1995).

oportunidades, e o direito à não sofrer violência.<sup>178</sup>

Todos esses fatores contemplados pela legislação internacional buscam superar as causas que ajudam a desencadear o ciclo do tráfico de pessoas. Entretanto, a efetividade dessas disposições depende tanto da atuação positiva e concreta dos Estados, quanto da assimilação popular da perversidade dos danos sociais causados pelo tráfico de pessoas e da importância de valorizar as vítimas enquanto pessoas, sujeitos de direitos que merecem ser respeitados e amparados nos países de origem e de destino.

Ponto de fundamental apreciação é a modificação da identificação social das pessoas traficadas, já que os consumidores dos serviços de pessoas traficadas utilizam-se muitas vezes de “discursos de desconstrução da humanidade do outro, formas de torná-lo menos igual e de fazê-lo deixar de ser detentor de direitos, justificando assim atitudes inaceitáveis em relação a outras pessoas consideradas ‘de bem’”<sup>179</sup>:

(...) ao serem indagados se manteriam relações sexuais com uma prostituta que estivesse escravizada, ou em cárcere privado, a maior parte manifestou “repulsa” em fazê-lo. Entretanto, um grande número deles afirmou já ter comprado favores sexuais de mulheres que suspeitavam estarem em situação de tráfico. (...) respostas do questionário, porém, apontam para a existência de um mecanismo forte de naturalização desse ato na cabeça dos que compraram sexo escravo.<sup>180</sup>

Essa naturalização da despersonalização das mulheres submetidas

---

178 A Declaração de Pequim prevê: 13. O fortalecimento das mulheres e sua plena participação, em condições de igualdade, em todas as esferas sociais, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz; 15. A igualdade de direitos, oportunidades e acesso aos recursos, a distribuição equitativa das responsabilidades familiares entre homens e mulheres e a harmônica associação entre eles são fundamentais para seu próprio bem-estar e de suas famílias, como também para a consolidação da democracia; 29. Prevenir e eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas.

179 Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2004, p. 9)

180 Idem. (2004, p. 8)

ao tráfico se reflete, ainda, na prática dos tribunais, do aparato policial e dos operadores do direito<sup>181</sup>, os quais tendem a relegar para segundo plano medidas de acolhimento das vítimas, antes tratando-as como criminosas.

Especialmente no tocante às leis de migração, o que se constata com mais frequência é que as mulheres traficadas são encontradas em situação de ilegalidade no território estrangeiro, muito em função da retenção de seus passaportes, da posse de documentos falsos, da expiração da permissão de permanência, etc. Nesse sentido, Francine Pickup ressalta que “a legislação de migração é altamente influenciada pelos interesses econômicos e políticos dominantes, sendo que essa abordagem trata as mulheres como criminosas que cruzaram fronteiras ilegalmente ou são residentes ilegais; em resposta, as políticas tendem a proteger os interesses do Estado, e não das mulheres.”<sup>182</sup>

Um terceiro efeito dessa inferiorização das pessoas traficadas opera-se nelas mesmas, que normalmente não se enxergam como sujeitos de direitos, porque nunca foram tratadas como tais, o que alimenta o ciclo de exclusão e descaso perante elas.<sup>183</sup> Por isso, um número exorbitante de mulheres deixam de denunciar os traficantes, tanto ao retornar ao país de origem, quanto no país de destino, por vergonha do estigma da profissão que realizaram no exterior. A pressão psicológica exercida pelos agentes do tráfico, pela mídia e pelo descaso popular é grande e leva a vítima a crer que não haverá solução para o seu problema. Sua posição inferiorizada lhe faz sentir indigna de proteção, o que leva à falsa percepção de que uma denúncia poderá até mesmo agravar sua situação.<sup>184</sup>

É importante visualizar o fenômeno do tráfico como uma *realidade holística*, complexa, como um ciclo que tem início antes que a mulher deixe seu país de origem, perpassa suas experiências no país de destino e continua após o seu retorno.<sup>185</sup> Assim, para que se rompa a cadeia do tráfico é necessária a utilização de estratégias de empoderamento das pessoas traficadas, de modo a fortalecer sua cidadania e desenvolver sua autonomia.

181 Idem. (2004, p. 9).

182 PICKUP (1998, p. 47).

183 Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2004, p. 9).

184 ALVES, LIMA e SEABRA (2007).

185 PICKUP (1998, p. 49).

Há um moralismo que envolve a questão do tráfico e tem efeitos nefastos para a percepção da identidade atribuída à mulher, prejudicando o desenvolvimento de métodos eficazes de controle do tráfico de pessoas. A constante associação do tráfico de mulheres com a prostituição gerou o abandono da causa por parte dos órgãos competentes e das organizações civis. A prostituição, vista como desvirtuamento da mulher, era tratada como questão residual, como se as consequências do tráfico fossem menos traumatizantes para pessoas que já estivessem atuando em um setor desaprovado pela sociedade. Esse aspecto identifica-se com a definição da moral pública sexual, que segundo Iara Ilganfritz da Silva:

*(...) a moralidade pública é representada por um conjunto de normas que ditam o comportamento a ser observado pela sociedade, nos domínios da sexualidade. (...) 'a consciência ética de um povo em determinado momento' estabelece a compreensão do que para ele representa o bem e o mal, o honesto e o desonesto, e sobre isso dita suas normas de conduta, no plano sexual.<sup>186</sup>*

Caladas pelas inúmeras ameaças dos agentes do tráfico e desamparadas pelo poder público, as mulheres traficadas encontram-se de mãos atadas e abre-se campo para o crescimento desenfreado das redes do tráfico, em um negócio altamente dinâmico e rentável.<sup>187</sup>

Como mais um dos incalculáveis efeitos da criação de homens e mulheres nos moldes da discriminação aceita socialmente, surge a invisibilização moral das mulheres traficadas, identificadas como prostitutas. O descaso mundial com as trabalhadoras do sexo fez que não apenas estas fossem invisibilizadas e espoliadas de seus direitos mais básicos ao serem

186 SALGADO (2007, p. 3).

187 Segundo as estimativas do UNODC, o tráfico internacional de mulheres, crianças e é uma das atividades mais lucrativas do crime organizado transnacional, pois apenas o tráfico de drogas e o contrabando de armas superam os valores levantados por ele.

traficadas, mas que um contingente de mulheres, crianças, homens, travestis, transexuais e transgêneros também fosse esquecido da pauta política das nações.

Pontue-se que a superação do paradigma do tráfico de pessoas que o associava exclusivamente aos fins de exploração sexual atuou como desclassificador da visão moralista que envolvia o tema, o que consistiu em um avanço significativo em sua abordagem, porém a questão do gênero exige amplas modificações no entendimento social da mulher para que se desmistifique o tráfico de pessoas e para que as vítimas adquiram voz e respeito na sociedade.

### **Estratégias e políticas estatais**

As estratégias desenvolvidas pelos Estados até o momento tem se pautado basicamente em políticas de repressão ao tráfico para criminalizar integralmente a prostituição, aumentar o controle criminal do tráfico, reprimir a migração ilegal e proteger o mercado de trabalho nacional restringindo setores de trabalho da mulher imigrante (inclusive na área da prostituição).<sup>188</sup> Todavia, tais decisões não apresentaram soluções para o tráfico, vez que ampliaram a rotulação e a marginalização da mulher aumentando a importância do auxílio de terceiros protetores (aliciadores e traficantes). E mais, essa prestação positiva dos Estados enfraqueceu os interesses das vítimas (utilizadas apenas como testemunhas úteis aos processos judiciais contra os traficantes), levou à re-vitimização da mulher perante o judiciário e facilitou a invisibilização das imigrantes que buscam trabalhar em setores não autorizados.<sup>189</sup>

Todavia, essa baixa efetividade das medidas tomadas até o momento fortalece o posicionamento dos defensores de direitos humanos quanto às medidas cabíveis para controlar o tráfico de pessoas. Eles arguem que deve-se privilegiar a liberdade do movimento de mulheres, a mobilização e a organização das trabalhadoras do sexo para a auto-representação de

---

188 GAATW (2006, p. 66 - 69)

189 Idem.



seus interesses e suas necessidades, o respeito do direito dos migrantes independentemente de sua situação, a educação entre as mulheres trabalhadoras imigrantes de todos os setores sobre seus direitos civis e trabalhistas e outras saídas que minimizem os efeitos da globalização excludente sobre as mulheres.

Sabe-se que os serviços prestados pelas pessoas em situação de tráfico são economicamente viáveis para os consumidores, o que mantém alta a demanda por eles. Por outro lado, o fortalecimento da mulher por meio de estratégias que a valorizem, principalmente no contexto de tráfico, reduziria o grau de controle dos traficantes sobre suas vítimas, tornaria a oferta do serviço menor, seu preço menos acessível e a prestação menos atrativa.

Nesse sentido, o importante é perceber que o argumento do combate ao tráfico de mulheres é capaz de legitimar interesses diversos, que não os das pessoas que precisam se recuperar dos efeitos do tráfico. Muitos países vem desenvolvendo políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas com o discurso de proteger os direitos humanos e de conter o crime organizado, quando, na verdade, buscam conter a imigração como estratégia para segregar primeiro e terceiro mundos. Assim, como resultado desse comportamento estatal surge a deportação das pessoas traficadas, em condições de penúria e de altíssima vulnerabilidade, pois:

*(...) quando as condições socioeconômicas dos locais de partida não se alteram, os migrantes que retornam voluntariamente ou deportados tentam partir novamente, sendo mais uma vez vulneráveis a ambos os tipos de tráfico”.*<sup>190</sup>

Frise-se que essa iniciativa de algumas nações desestrutura o próprio mecanismo de controle elaborado por elas, dado que a rápida deportação das vítimas não apenas possibilita a reincidência posterior delas, bem

como impede que os processos engendrados contra os traficantes possam prosperar devido à falta de auxílio à vítima para se manter no país enquanto contribui para a produção de provas contra quem a traficou<sup>191</sup>. Os criminosos se mantem impunes e as vítimas podem ser inseridas novamente no ciclo do tráfico.

O foco da atuação estatal deve ser proteger as pessoas, prevenir o tráfico e possibilitar uma superação dos traumas físicos e psicológicos das vítimas e o posicionamento mais adequado a ser tomado pelos países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil, deve ser o de criticar veementemente políticas internacionais de repressão aos imigrantes ilegais e de esclarecer os direitos dos cidadãos que vivem ilegalmente em outros países. Seus objetivos ideais devem ser desvendar a real situação a que as vítimas nacionais são expostas, desestruturar os mecanismos do tráfico no país, principalmente desconstruir os estereótipos mundiais das vítimas do tráfico e impor o respeito a elas.

Os Estados tem o dever de zelar pelos direitos das mulheres vitimizadas pelo tráfico e de exigir políticas que as beneficiem nos países de destino. Essa exigência é razoável na medida em que é responsabilidade também dos países receptores ajudar a desestruturar as redes do crime e prestar auxílio e atenção às pessoas submetidas à atuação desses criminosos.

### **Perspectivas e possibilidades**

A questão do tráfico de mulheres é densa e abrange uma série de tópicos a serem abordados com cautela, vez que uma política efetiva de superação dela depende da articulação de um emaranhado de atividades que permeiam todo o processo que se desencadeia antes que a mulher deixe seu país de origem, engloba as experiências no país de destino e continua após o seu retorno.

Plausível seria que os Estados primassem por oferecer condições socioeconômicas melhores, que desestimulassem a saída dessas mulheres e

---

191 Para mais informações sobre os procedimentos adequados a serem tomados nesses casos, ver GAATW (2006).

que reduzisse a atratividade das propostas dos aliciadores. Contudo, sabe-se que essa mudança estrutural é extremamente difícil de se operar e que pode demorar séculos para ocorrer, devido à situação degradante em que se encontram diversos países do mundo, explorados pelo colonialismo, pelo imperialismo e pelo sistema capitalista como um todo. Portanto, não se pretende aqui elaborar uma estratégia capaz de superar todos os esforços existentes para esse fim. Aqui, traçam-se pontos para incitar o debate e fortalecer o tema no momento.

Primeiramente, deve-se destacar o outro papel da mídia, que não a mera reprodução de estereótipos. O entendimento contemporâneo da mídia como um 4º poder leva a crer que a sua estrutura pode gerar a conscientização popular e o fortalecimento da cidadania. É nesse sentido que os países desenvolvidos realizam políticas de prevenção ao tráfico veiculadas pela mídia<sup>192</sup> e a utilização do mecanismo nos países subdesenvolvidos tende a proteger inclusive os interesses das grandes potências em reduzir a exploração do tráfico de pessoas em seu território. Aliás, a colaboração internacional é fundamental para que essa divulgação seja realizada nos países mais necessitados e, portanto, mais vulneráveis.

No mais, lançar mão desse artifício pode gerar uma ampliação da esfera participativa de decisão frente aos mecanismos falhos da esfera representativa, composta por políticos tomados pelo descaso, e também eleva o empoderamento feminino e a influência das mulheres na esfera pública. O despertar da sociedade para este tema estimula debates e confrontações sobre a política em face da realidade, exigindo das autoridades e dos órgãos governamentais maior efetividade nas ações de controle do tráfico. A mudança de posicionamento social descrita se encaixa perfeitamente aos interesses de controlar o tráfico, de proteger os direitos humanos das vítimas, de causar uma manifestação crítica e incisiva sobre as políticas migratórias, e deve ser mais um dos escopos das políticas estatais dentro da temática.

Deve-se também modificar a abordagem da punição dos traficantes, obtendo um comprometimento verdadeiro dos países ricos em rastrear

192 CAVALCANTI (2007, p.2). Disponível no sítio: <http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/vanessa.htm> Visitado em 30/09/07.

e desarticular as organizações internacionais do crime, e tipificar a conduta dos traficantes em todos os delitos que pratiquem enquanto exploram suas vítimas. As obrigações dos governos devem ir além do que tem sido efetivado até o momento e alcançar a prestação total de apoio às pessoas traficadas para quebrar a reincidência nos ciclos do tráfico e possibilitar o acompanhamento do processo pelas vítimas até o seu desfecho.

Por outro lado vale refletir sobre a importância das ONGs nesse cenário. A movimentação estatal para tentar controlar o tráfico esbarra, não raro, na resistência e na desconfiança das pessoas deportadas ou não admitidas, o que dificulta a pesquisa sobre as rotas do tráfico e a atividade estatal em prol do contingente de pessoas que continuam em situação de tráfico.<sup>193</sup> Em vista desse entrave, plenamente justificável pelas condições de humilhação e desamparo que essas pessoas passam, a atuação das ONGs em parceria com a máquina administrativa estatal torna-se fundamental. Essa capacidade das ONGs decorre do seu caráter informal e não repressor, que disponibiliza ajuda à essas pessoas. Dessa maneira, essas entidades civis tem a capacidade de se informar sobre fatos desconhecidos das autoridades competentes, de captar as suas demandas e de representar a expressão desse grupo de pessoas. Além disso, elas tem influência no cenário decisório ao apresentar respostas aos desequilíbrios sociais para os quais o Estado não tem resposta imediata<sup>194</sup> e de afirmar de forma contundente os direitos das pessoas traficadas.

Ademais, merecem destaque as organizações feministas, que são um exemplo de participação social nos processos deliberativos, pois atuam apontando questões de gênero negligenciadas pelo Estado. Elas são um ponto de contato na atualização dos conceitos que envolvem a violência e o desrespeito aos direitos da mulher, tendo em vista que tem uma maior proximidade e identificação com os grupos de mulheres envolvidas no tráfico e podem representá-las, bem como defendê-las, perante o Estado.

193 Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2007, p. 13-16).

194 VILLA (1999, p.24) Apesar dessa melhor articulação das ONGs para a captação de demandas, é importante ressaltar que o sistema de notificação e de informação das organizações também sofre com a resistência dos informantes em prestar informações, alegando em seu lugar a inexistência do fenômeno. Essa situação corresponde ao silêncio social e à invisibilidade da questão, pontos diretamente relacionados à estigmatização das pessoas traficadas e ao medo das ameaças dos traficantes.

As ONGs feministas fortalecem a posição emancipatória da mulher na sociedade, desvinculando a idéia de restringir a atuação da mulher à intimidade do lar e do recato, fortalecendo sua participação na política, passando a prestigiá-la no mercado de trabalho e modificando a divisão das responsabilidades domésticas.

Isso pode não reduzir os percentuais gerais do tráfico, mas reduz a vulnerabilidade feminina a ele, torna as demandas das mulheres mais visíveis aos olhos do Estado. O apoio às mulheres traficadas levado a cabo por essas organizações evita que elas retornem ao ciclo do tráfico e possibilita sua reinserção na sociedade como sujeito de direitos, portadoras de uma identidade subjetiva e dotadas de autonomia. As ONGs ajudam a construir a atuação das mulheres traficadas como vetores de prevenção ao tráfico feminino, promovendo a cidadania e evitando que outras mulheres venham a sofrer do mesmo mal.

### **As mulheres brasileiras**

No Brasil, a história das mulheres se desenrolou conforme as diferentes etapas do desenvolvimento do país. Atualmente o que se percebe é uma luta crescente pelo empoderamento feminino por parte de movimentos da sociedade civil, redes de atuação de profissionais especializados, projetos de extensão e pesquisa universitárias<sup>195</sup>, ONG's, órgãos governamentais e outros entes representativos. Dessa forma, constatam-se desde articulações de nível comunitário que abrangem apenas a vizinhança, até grandes redes nacionais, todos buscando evidenciar os direitos da mulher e

195 O projeto de extensão universitária da Universidade de Brasília (UnB) **Promotoras Legais Populares** é um exemplo de iniciativa para o empoderamento feminino. Ele proporciona um curso anual para mulheres em que são ministrados temas variados como direito de família, do trabalho, à saúde, à moradia, violência doméstica, homoafetividade, prevenção à DST/Aids e outros, que surgem das demandas de cada turma. Busca-se, por meio dele, estimular a cidadania pelo conhecimento e reduzir as vulnerabilidades sociais que envolvem a situação feminina na sociedade. Para mais informações consultar: ALVES, Raissa Roussenq; GALVÃO, Laila Maia; LIMA, Raquel Negreiros Silva; MIRANDA, Adriana Andrade. Direitos humanos e gênero: capacitação em noções de direito e cidadania – O projeto de extensão universitária Promotoras Legais Populares da Faculdade de Direito da UnB. Texto de salvador para o Workshop Nacional de Educação Jurídica Popular promovido pelo GAP/BA, com o apoio da Fundação Ford; e, TOKARSKI, Carolina Pereira. *A extensão nos cursos de direito à luz do humanismo dialético: A experiência do projeto Promotoras Legais Populares*. Monografia de final de curso. Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

sua posição central nos rumos da sociedade.

Por outro lado, o Brasil apresenta sua face discriminatória da mulher em vários setores da sociedade, o que faz as oportunidades femininas de ascensão econômico-social sejam bastante discrepantes das masculinas.

Nesse contexto, o que se espera num primeiro olhar é a proeminência de altos índices de tráfico de mulheres pobres, em tese, ainda muito suscetíveis ao fenômeno. Entretanto, o que as Pesquisas em Tráfico de Pessoas mostradas pelo Governo Federal em parceria com os tribunais de justiça, a polícia federal, o UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime) e a OIT nos anos de 2004, 2006 e 2007, trazem uma incongruência com esse raciocínio inicial.

Nota-se que vários dos resultados trazidos a lume não caracterizam as mulheres em situação socioeconômica mais afetada no país. Esse pode ser um indicador para que as políticas adotadas não visem apenas o atendimento à população mais carente, mas à divulgação de informações e a realização de programas de conscientização de tráfico de pessoas capazes de alcançar todas as classes de cidadãs brasileiras. Frise-se que a busca feminina por qualidade de vida legítima, principalmente dada a ineficiência das prestações sociais disponíveis aos cidadãos de quase todas as classes sociais no Brasil.<sup>196</sup>

## **A legislação e as ações brasileiras contra o tráfico de pessoas**

Pudemos perceber ao longo deste trabalho que, não obstante a

---

196 O que se percebe, por exemplo, na parte 2 da pesquisa é que o perfil dos entrevistados que foram deportados ou não admitidos reflete uma quantidade esmagadora de mulheres sobre a de homens, as quais representam 81% das pessoas deportadas e 95% das não admitidas; o que está de acordo com as expectativas iniciais. Contudo, essa pesquisa apresenta dados como o percentual de nível de instrução, que revela que 57,7% das mulheres entrevistadas têm ensino médio completo ou incompleto, que a renda mensal de 41,1% delas varia de um a três salários mínimos, e que a cor de pele declarada por elas é majoritariamente branca, seguida da morena. Além desses fatores, surpreende que a maioria das entrevistadas não alegou ter sofrido maus tratos, abuso ou engano durante o trajeto.

Não se deve esquecer que essa é apenas uma amostra do universo brasileiro. As circunstâncias em que foram coletados os dados foram em sua maioria desagradáveis e constrangedoras, imediatamente após o retorno dos entrevistados, e por esse motivo os resultados podem ter sido influenciados para a não identificação das pessoas que sofreram sob o domínio dos traficantes, nem das que foram silenciadas pelas ameaças destes. Assim, não se podem olvidar os fatores de vulnerabilidade feminina como pontos a serem trabalhados, mesmo com a verificação de sua baixa incidência nas pesquisas feitas. Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2006, p.38-44) e Pesquisas em Tráfico de Pessoas (2007, p.23).

grande maioria das vítimas do tráfico de pessoas serem mulheres, cuidar do tema com enfoque na prostituição, criminalizando-a, seria persistir em erro e preconceito.

Foi com essa percepção que o Código Penal Brasileiro modificou, em 2005, o artigo nº. 231, que trata do Tráfico de Pessoas. O artigo anterior apenas falava sobre Tráfico de Mulheres como a facilitação ou promoção da entrada ou saída do território nacional de mulheres com o fim de exercer a prostituição em outro país.

A nova legislação, que agora se encontra nos arts. nº. 231 e nº. 231-A, buscou superar a restrição de gênero e ampliar o rol de condutas tipificadas. Podemos dizer que a modificação trouxe grande progresso, pois a atual legislação também inclui, além da promoção e da facilitação, a intermediação para a entrada em território nacional ou saída para o estrangeiro, o que tipifica inclusive a conduta dos aliciadores.

Outro ponto positivo foi a introdução de agravantes do crime, considerando as condições nas quais o tráfico ocorre, elevando a pena quando há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.

Contudo, persiste um grande preconceito no texto da lei: a restrição do exercício da prostituição. É preciso entender que tanto a liberdade de ir e vir de qualquer mulher, bem como a liberdade de dispor sobre seu próprio corpo da forma que lhe convier, devem ser sempre respeitadas, garantindo-lhe plena autonomia e independência. O simples auxílio ou facilitação a uma mulher que queira, de fato, trabalhar livremente como profissional do sexo, onde quer que seja, não pode ser conduta punível. Punível seria o uso da fraude, da coação, de ameaças, de cárcere privado no local de destino, de condições adversas e desumanas no futuro local de trabalho e do impedimento de retornar, caso ela deseje.

A menção aos meios pelos quais a facilitação, intermediação ou promoção da entrada ou saída da mulher para exercer a prostituição no exterior não estão nada claros, e acima de tudo, não são consoantes com os direitos humanos e o direito internacional. Isso porque, a partir do dispositivo legal, é muito difícil verificar no caso concreto a incidência do tráfico e, principalmente, penalizar os responsáveis, o que torna a legislação

é precária e ineficaz.

No ano seguinte à modificação no tipo legal, foi implementada, por meio do Decreto 5.948/2006, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituindo também o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de elaborar propostas para a criação de um Plano Nacional, com ações e medidas mais concretas. A Política buscou “estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de Direitos Humanos e a legislação pátria”<sup>197</sup>. Nela o tema é abordado de forma mais humanitária e menos repressiva que em muitos países que debatem o assunto. Nesse sentido, há iniciativas adequadas e capazes de tratar devidamente o problema. Foram tratadas, dentre muitas outras, questões importantes como a proteção e a assistência integral às vítimas diretas e indiretas, sem distinção de nacionalidade e independentemente da colaboração em processos judiciais. Houve também a menção à “transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas”<sup>198</sup>.

A assistência social é proposta no decreto, em seu artigo 8º, para as vítimas do tráfico de pessoas, disponibilizando serviços de saúde, segurança e justiça, e prevendo a capacitação de agentes especializados para atender às vítimas levando em conta todas as peculiaridades da situação.

Há, ainda, nesse artigo disposições específicas para a proteção e promoção dos direitos da mulher, abordando a questão de gênero como fator de sujeição a discriminação, e enfatizando a necessidade de promoção da diversidade no ambiente educacional e profissional, assim como a inserção da dimensão de gênero em políticas públicas, tudo isso visando a desconstrução desses preconceitos.

A atuação do governo acontece atualmente em três eixos: a prevenção, a repressão e responsabilização, e a atenção às vítimas. Após extensa pesquisa, encontros e seminários, foi elaborado o PNETP - Plano Nacio-

---

197 Decreto nº 5.948/2006, Art. 1º.

198 Idem, Art. 3º, VII.



nal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fruto do trabalho dos GTIs em conjunto com ONGs, grupos comunitários e civis. Ele acaba de ser implementado e publicado pelo Decreto 3647/2008, e parece apresentar ações bastante coerentes com as necessidades mais básicas e urgentes para um combate eficaz e consistente ao problema do tráfico em nível nacional e segundo o compromisso firmado na Convenção da ONU contra o Crime Organizado Internacional, especialmente no que diz respeito ao Protocolo Adicional contra o Tráfico de Pessoas.

No plano, são definidas tarefas, metas e ações concretas, divididas entre órgãos governamentais distintos, que deverão ser cumpridas em curto, médio ou longo prazo. Assim, a população pode também ter uma visão mais clara do que o governo está se propondo a fazer, e tem o direito de exigir os resultados das ações.

Assim, ao tempo em que aguardamos a execução do recém-divulgado Plano de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, é indispensável reconhecer também que não se trata apenas de uma responsabilidade do governo, mas especialmente da população que pode se envolver diretamente, seja junto a ONGs, instruindo comunidades identificadas como focos de tráfico ou por meio de denúncias de pessoas e grupos suspeitos (nos Departamentos de Polícia Federal ou pelo Disque 100).<sup>199</sup> E mais: aguardamos que o Brasil tome o posicionamento internacional de observar com desconfiança políticas internacionais de repressão às imigrantes brasileiras ilegais e de esclarecer os direitos das cidadãs que vivem ilegalmente no exterior.<sup>200</sup>

É necessário um maior envolvimento com a questão feminina, principalmente quando as estimativas apontam que o grande alvo do tráfico de pessoas ainda são as mulheres. Caso contrário, milhares de nossas brasileiras continuarão sendo perdidas e maculadas pela indústria do tráfico.

199 Materiais de apoio podem ser muito úteis na divulgação do tema junto a comunidades e grupos vulneráveis, e podem ser solicitados aos Ministérios envolvidos com o projeto, ao UNODC, às Delegacias Especializadas nos Estados e a entidades que trabalham com o tema. Há diversos *folders* e manuais que instruem sobre os riscos de se tornar alvo do tráfico, cuidados indispensáveis e possibilidades de se obter ajuda em caso de necessidade. Um bom exemplo é o “Passaporte para a Liberdade – um guia para as brasileiras no exterior”, publicado pela OIT – Organização Internacional do Trabalho.

200 ALVES, LIMA e SEABRA (2007).

## Referências bibliográficas

ALVES, Raissa Roussenq; LIMA, Raquel Negreiros Silva; SEABRA, Samira Lana. Prostituição e tráfico de pessoas. *Jornal Tribuna do Brasil*. Brasília, ano VI. Nº 2101. Setembro de 2007.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. Tradução de Roberto Raposo.

BANZON, Marie Yvette L. Combating trafficking in persons through gender-focused strategy. *UN Chronicle*. Nº 1, 2005.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo. *Pesquisas em tráfico de pessoas*, Parte 2. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. Política Nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. *Pesquisas em Tráfico de Pessoas*, Parte 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

CAVALCANTI, Vanessa Ribeiro Simon. *Tráfico de pessoas, políticas públicas e o 4º poder: migrações que revelam a vulnerabilidade e invisibilidade da condição feminina*. Universidade Católica de Salvador. Disponível no sítio: <http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol2n6/vanessa.htm> Visitado em 30/09/07.

COLARES, Marcos. I diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. *Pesquisas em Tráfico de Pessoas*, Parte 1. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004.

GAATW – ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES. *Direitos humanos e tráfico de pessoas: um manual*. Rio de Janeiro: GAATW, 2006.

GERSHUNI, Rochelle. Trafficking in persons for the purpose of

prostitution: the Israeli experience. *Mediterranean Quarterly*, Fall, 2004.

GETU, Makonen. Human trafficking and development: the role of microfinance. *Transformation*, V. 23, Nº 3, p. 142 - 156, 2006.

HIRATA, Helena. Palestra Proferida em Brasília, no Ministério do Planejamento, em agosto de 2007 com o escopo de iniciar os debates sobre a *Terceira Conferência Nacional de Mulheres*.

HUGHES, Donna M. The “Natasha” trade: the transnational shadow market of trafficking in women. *Journal of international affairs*. In the shadows: Promoting prosperity or undermining stability? V. 53, Nº 2, Spring 2000, p. 625-651.

JESUS, Damásio de. *Tráfico internacional de mulheres e crianças no Brasil: aspectos regionais e nacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2000;

PICKUP, Francine. More words but not action? Forced migration and trafficking of women. *Gender and Development*, March, V. 6, Nº 1. p. 44 - 51, 1998.

PINSKI, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e Especificidade. *História da cidadania*, p. 265 – 309. São Paulo: Editora Contexto, 2006. 4ª ed.

SALGADO, Daniel de Resende. O bem jurídico tutelado pela criminalização do tráfico internacional de seres humanos. *Boletim dos procuradores da República Nº 72*, 2007.

SALES, Lilia Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de Alencar; RABELO, Cilana de Moraes Soares; COSTA, Andréia da Silva. A questão do consentimento da vítima de tráfico de seres humanos. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Lilia%20Sales,%20Emanuela%20Alencar,%20Cilana%20Rabelo%20e%20Andreia%20Costa.pdf> Sítio visitado em 30/09/07.

SOUZA, Raquel de. O direito grego antigo. In. WOLKMER, Antônio Carlos. *Fundamentos de história do direito*. Capítulo 3. Del Rey:

Belo Horizonte, 2002. 2ª Ed.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999. Tudo é História, 145.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, junho, 1999. Nº 12, p. 21 – 33. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

# Brasileiras na indústria transnacional do sexo: migrações, direitos humanos e antropologia

*Adriana Piscitelli*<sup>201</sup>

Neste texto, focalizo uma categoria que está no centro de divergências no debate sobre migrações e direitos humanos: as pessoas que migram para trabalhar na indústria transnacional do sexo. Embora elas devessem constituir um recorte interessante para os estudos de migração, isso raras vezes acontece. Laura Agustín (2006) observa que, longe de serem contemplados nos estudos de migração, essas/es migrantes desaparecem desse campo de conhecimento, reaparecendo como vítimas no debate feminista e nas discussões da criminologia.

Os motivos para essa desaparecimento se tornam evidentes ao prestar atenção às tendências que se delineiam no debate público sobre esse tema. Elas tendem a apagar as ações de pessoas que migram voluntariamente para desempenhar esse tipo de trabalho, em diversos planos, por motivos vinculados a lutas políticas. No centro desses embates, há desencontros entre as lógicas normativas que orientam as ações de diferentes grupos de interesse.

Esses desencontros são perceptíveis na colisão entre as lógicas dos Estados Nacionais e outras consideradas supranacionais e transnacionais que, segundo Rapport e Overing (2000), atribuem-se o direito de determinar e monitorar os comportamentos em uma escala global. Lógicas supranacionais são as que orientam organismos ou entidades, como as Nações Unidas ou a União Européia. Transnacionais são as que alimentam organizações não governamentais, como *Amnesty International* ou a *Human Rights Watch*, no que se refere à prostituição, os grandes grupos e coalizões informados por correntes feministas divergentes. Há embates entre essas diferentes lógicas. E há também colisões entre elas e as lógicas que orien-

---

201 Pesquisadora da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas)

tam as ações de muitas pessoas que oferecem serviços na indústria do sexo.

Tomando como referência a inserção de brasileiras na indústria transnacional do sexo, neste texto considero os argumentos presentes nesses embates com o objetivo de pensar o aporte que a antropologia pode oferecer ao campo teórico e político dos direitos humanos, quando estão em jogo os direitos das pessoas que migram para desempenhar esses trabalhos. Na primeira parte do trabalho exploro as tensões entre lógicas nacionais, internacionais e supranacionais que ora se confrontam, ora se articulam e misturam. Na segunda parte estabeleço um contraponto entre essas lógicas e as dos agentes envolvidos na indústria transnacional do sexo em pesquisas nas quais trabalhei. Finalmente comento as possíveis contribuições da antropologia nestas discussões.

### **Embates e articulações**

No Brasil, os aspectos mais discutidos da indústria transnacional do sexo são o « turismo sexual » e a migração internacional com o objetivo de oferecer serviços sexuais no exterior. No debate público, o « turismo sexual » é intimamente vinculado à prostituição e à exploração sexual de crianças por estrangeiros. E ambos, o turismo sexual e a migração internacional para trabalhar na indústria do sexo são frequentemente relacionados com o tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual. Muitas vezes, as discussões sobre esses temas, mais do que relacioná-los, os fundem (PISCITELLI 2004).

Essa fusão é contestada por diversos estudos. Em termos analíticos, o « turismo sexual » envolve um universo amplo e diversificado que está longe de reduzir-se ao consumo sexual de crianças (O'CONNELL DAVIDSON 1999) e à prostituição (AGUSTÍN 2005). Esses trabalhos mostram que, embora em certos contextos de turismo sexual, prostituição e tráfico de pessoas possam ter vinculações, se trata de problemáticas dife-

rentes (KEMPADOO 1999; PISCITELLI 2004). Entretanto, no debate, esses temas são repetidamente lidos na ótica que, ao fundi-los, faz com que as pessoas envolvidas, sobretudo mulheres e crianças, tendam a serem percebidas como seres necessariamente sujeitos à violência, cujos direitos humanos devem ser protegidos.

A proteção de pessoas envolvidas no tráfico internacional de pessoas, consideradas vítimas, é quase uma constante nas Conferências e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos e sobre Direitos das Mulheres. Todavia, os termos da discussão não são estáveis (VIANNA e LACERDA 2004). Nas considerações da Convenção das Nações Unidas de 1949 para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da prostituição de outrem há uma reprovação não só do tráfico de pessoas de um ou outro sexo para fins de prostituição, mas da prostituição em si. Essa condenação tende a desaparecer nas regulamentações mais recentes, embora a prostituição não deixe de ser inserida em problemas mais abrangentes, vinculados à temática ampla da violência.

Além de não serem estáveis, os termos da discussão internacional estão permeados por ambiguidades. As imprecisões, que resultam dos desacordos entre diferentes grupos de interesse, se expressam em disposições legais (supranacionais) como o Protocolo de Palermo, elaborado em 2000, que é 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<sup>202</sup>.

Apesar de existir quase um consenso no que se refere a considerar o tráfico como envolvendo o transporte de pessoas por meio de coerção ou engano para inseri-las em condições de vida e/ou de trabalho exploradoras,

---

202 De acordo com o Protocolo de Palermo a expressão « tráfico de pessoas » significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo a 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 órgãos (Artigo 3-a).

incluindo a exploração sexual, ou análogas a situações de escravidão, há interpretações e agendas políticas diferenciadas de acordo com os interesses desses grupos. O tráfico é considerado um problema crucial por governos, organizações feministas e entidades que defendem os direitos dos trabalhadores de sexo (ANDERSON e O'CONNELL DAVIDSON 2004).

No que se refere aos governos, essas definições estão inseridas no marco do controle e prevenção do crime organizado transnacional e na preocupação pelas violações das leis de imigração. Vale lembrar que as discussões internacionais sobre o tráfico de pessoas tem lugar em contextos marcados pela obsessão com os migrantes irregulares, particularmente os originários dos países considerados pobres.

As abordagens feministas tiveram um peso significativo na organização dos *lobbys* pressionando durante a elaboração do Protocolo. Mas, embora coincidam no interesse em promover o bem estar das mulheres, elas se dividem no que se refere à concepção da prostituição e da relação entre prostituição e tráfico.

De acordo com as análises de participantes no processo de elaboração do Protocolo, um desses campos, organizado em torno à CATW/*Coalition Against the Trafficking in Women* deu voz às abordagens « abolicionistas » (DOEZEMA 1998). Essas perspectivas, que afirmam que a prostituição reduz as mulheres a objetos comercializáveis, portanto é sempre e necessariamente degradante e danosa para as mulheres, não reconhecem distinções entre prostituição forçada e por livre escolha e sustentam que tolerando, regulando ou legalizando a prostituição os Estados permitem a violação dos direitos humanos. Assim, as medidas para erradicar a prostituição são consideradas como medidas anti-tráfico e vice-versa.

Outras abordagens feministas se alinham com as entidades que apóiam os direitos dos trabalhadores sexuais. Estas perspectivas consideram a prostituição como uma forma de trabalho e traçam distinções entre a prostituição voluntária exercida por adultos e a prostituição forçada e



prostituição infantil. A idéia central é que a exploração e, inclusive, o tráfico, não se vinculam de maneira automática à indústria do sexo, mas são favorecidos pela falta de proteção dos/as trabalhadores/as. Nestas perspectivas considera-se que quem trafica se beneficia da ilegalidade da migração e do trabalho sexual comercial. As leis que impossibilitam a migração e o trabalho sexual legais são consideradas os principais obstáculos. Essas abordagens, organizadas em torno do *Human Rights Caucus*, defenderam veementemente que força e engano eram centrais para a definição de tráfico.

Nas leituras críticas sobre o Protocolo de Palermo se observa que ele assume uma posição de aparente neutralidade no que se refere ao debate sobre a prostituição, obtida às custas da falta de precisão no que se refere a termos de crucial importância para delimitar situações de tráfico, como « a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual », « servidão », « outras formas de coerção », « abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ». A falta de precisão seria efeito da falta de acordo dos delegados governamentais, que se alinharam em uma ou outra posição e seu efeito seria a dificuldade de trabalhar adequadamente com o Protocolo, delimitando situações de tráfico de pessoas.

Como se articulam essas lógicas com as vigentes no Brasil ?

O governo brasileiro ratificou o Protocolo de Palermo em março de 2004. Contudo, o Código Penal Brasileiro não é coincidente com o Protocolo no que se refere ao tráfico internacional de pessoas. Este último não reduz o tráfico de pessoas à exploração sexual, mas considera vítimas de tráfico pessoas desempenhando qualquer atividade em situação de servidão, ou análoga à escravidão, além daquelas submetidas à remoção de órgãos. No Código Penal, (Cap. V, Art. 231, incisos 1, 2 e 3, modificado pela Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005) é considerado tráfico internacional de pessoas promover ou facilitar a entrada no território nacional de alguém que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. O emprego de violência, grave ameaça ou fraude e

fins de lucro, aspectos centrais na conceitualização de tráfico do Protocolo de Palermo, são contemplados com penas adicionais pelo Código Penal, mas não são os aspectos que definem o tráfico internacional de pessoas.

As discrepâncias entre o protocolo e o código tem consequências. As brasileiras que migram para inserir-se na indústria do sexo, como outros migrantes, acionam redes sociais (não necessariamente a grupos criminosos organizados, mas todo tipo de redes informais) para sair do país e inserir-se em outro. Essas « ajudas », lidas como facilitação podem, de acordo com o Código Penal, ser consideradas tráfico. Segundo a promotora Ela Wiecko V. de Castilho (2006) o termo « facilitar » presente no Código Penal, abrange meios tais como fornecimento de dinheiro, papéis, passaporte, compra de roupas ou utensílios de viagem. De acordo com a autora, se uma mulher brasileira que exerce a prostituição no exterior conta com a ajuda de alguém para a compra da passagem, ela não pratica crime, mas quem lhe empresta o dinheiro sabendo da finalidade, pratica o crime de tráfico. E o consentimento livre não exclui o crime. Dessa maneira, considerando que, na prática, as/os migrantes sempre requerem e recebem ajuda, quase qualquer estilo de migração de brasileiras para trabalhar na indústria do sexo pode ser lido como tráfico.

Como se articulam ambas disposições, o Protocolo de Palermo e o Código Penal nas discussões e ações públicas no Brasil ?

As organizações não governamentais que trabalham em parceria com o governo, tendem a privilegiar noções do Protocolo de Palermo no trabalho de prevenção ao tráfico internacional de pessoas. Prestar atenção aos *folders* produzidos para distribuir nas campanhas de prevenção é, nesse sentido, sugestivo. Alguns mostram a imagem de uma mulher prisioneira, atrás de um vidro. Outros apresentam uma figura na qual uma mulher chora, no interior de uma mala fechada por correntes. Há também *folders* que mostram um coração atrás de grades.

A ênfase dessas imagens está na privação da liberdade, evocando

a idéia de algo forçado. Contudo, mais de uma vez, quando levantei em debates o ponto de que, de acordo com essa lógica, muitas mulheres que viajam para trabalhar na indústria do sexo, entre elas, a maioria das minhas entrevistadas, não poderiam ser consideradas traficadas, recebi a réplica de agentes do sistema judiciário lembrando que para a lei brasileira não é necessário que exista fraude ou coação ou cárcere ou escravidão para considerar que uma pessoa seja traficada.

Sintetizando, no Brasil, há uma incorporação das lógicas supra e transnacionais, que se expressa na utilização da linguagem do Protocolo de Palermo. Ao mesmo tempo, vigora a definição de tráfico do Código Penal. E, se o Protocolo de Palermo aparece como neutro em termos dos campos opostos de debate em torno à prostituição, o Código, na prática, aparece mais afinado com o espírito abolicionista de certas linhas feministas. Nesse movimento, os/as migrantes se tornam vítimas e os/as que auxiliam podem ser considerados criminosos.

No marco desta ambiguidade cabe perguntar-se sobre as lógicas que orientam as ações policiais bilaterais, envolvendo o Brasil e países europeus, noticiadas pela mídia como operações que resgatam mulheres brasileiras em situação de tráfico. Tratar-se-ia de lógicas orientadas por idéias vinculadas ao Protocolo de Palermo, no sentido de libertar vítimas encarceradas ou em situação de escravidão e/ou exploração ou se trata de uma lógica que segue a idéia do Código Penal, isto é, pessoas que viajaram para prostituir-se mediante algum tipo de facilitação, de ajuda ? Essa pergunta pode ser respondida de maneiras diferentes, dependendo dos discursos e ações considerados, no Brasil e no exterior.

De acordo com as disposições do Protocolo de Palermo, os Estados que o assinaram e ratificaram devem proteger e assistir às vítimas de tráfico de pessoas (artigo 6), incluindo alojamento, aconselhamento, oportunidades de emprego, educação e formação, garantindo a segurança física das vítimas e adotando medidas que permitam às vítimas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente. Contudo, tornando o quadro

mais complexo, as mesmas matérias da mídia que noticiam a libertação de estrangeiras vítimas do tráfico em países como Espanha observam que as resgatadas, « irregulares », são encarceradas para serem posteriormente deportadas<sup>203</sup>. Segundo uma dessas matérias :

Sevilha. A polícia desarticulou, em uma operação na qual foram detidas 69 pessoas, uma organização dedicada à introdução ilegal, na Espanha, de centenas de mulheres brasileiras que eram obrigadas a exercer a prostituição em clubes. Segundo a polícia foram detidos os 14 responsáveis da rede, 11 espanhóis e 2 brasileiros, e 57 mulheres, a maior parte brasileiras. Considera-se que os principais integrantes da organização criminosa cometeram crime contra os direitos dos cidadãos estrangeiros, contra os direitos dos trabalhadores e relativos à prostituição. Mas, além disso, foram detidas 54 mulheres, a maior parte delas brasileiras, por encontrar-se em situação irregular na Espanha, que foram submetidas à expulsão.<sup>204</sup>

No marco de uma pesquisa que realizei na Espanha, entre 2004 e 2005, sobre migrantes brasileiras que trabalham na indústria do sexo (PISCITELLI 2005) agentes da polícia de « *extranjeria* » explicaram-me esse tipo de expulsões afirmando que só podem tratar as pessoas como vítimas de tráfico e, portanto, protegê-las, quando elas denunciam os traficantes. Neste sentido o trecho de uma entrevista com um oficial da polícia de *Extranjeria Espanhola* é sugestiva<sup>205</sup>:

*Entrevistado: Aquí en principio, en principio a todas las mujeres se les ofrece la posibilidad de la colaboración con la policía. Hay mujeres que quieren colaborar y otras que no...*

*Pesquisadora: Colaborar... quiere decir qué ?*

*E: En la legislación española, en la ley orgánica 4 de 2000 existe el artículo 59 que es « colaboración contra redes organizadas ». Dice que toda persona que haya sido víctima, testigo o perjudicada por un delito de tráfico ilícito*

203 En España se subastan esclavas, *El País*, 29/05/2005.

204 La policía desarticula una red que traía brasileñas para prostituir las. *El País*, 05/06/2005.

205 Entrevista realizada em novembro de 2004.

*de personas y que lo denuncie y que colabore con la policía, puede quedar exenta de responsabilidad administrativa o sea que no se la deporta. Por qué? Porque ella, si está interesada en colaborar con las autoridades, hará una declaración que se ajustará a lo que ha ocurrido, dirá que ha sido víctima de una red de trata de personas, que la captaron en un sitio, que la trajeron a España, que ha estado ejerciendo la prostitución y que denuncia. Por otra parte también existe lo que es la ley 19/94 sobre protección de testigos. En este caso, se le tomaría declaración con todos los datos incriminatorios para el responsable de la ley, pero se ocultaría su identidad con el objeto de que los responsables no puedan acusar a esta mujer de que les ha delatado. A todas las personas que han sido objeto de tráfico se les ofrece esa posibilidad... En unos casos desean regresar a su país de origen. En ese caso se les ayuda y se les paga el viaje de regreso. En ocasiones también se les ha dado una pequeña ayuda económica y en otro caso pues se les regulariza su situación administrativa en España o sea que se les expide una autorización de residencia por circunstancias mientras dura el procedimiento, la cosa procesal en este caso.*

*P: Y quien no colabora...*

*E: Quien no colabora, en la ley orgánica 4 2000 dice que hay que incoar un expediente de expulsión. En este caso nos vemos obligados a incoarlas porque sino la policía española estaría incurriendo en una responsabilidad también ante el código penal, en un delito por no aplicar las leyes...*

Os registros de organizações não governamentais, no Brasil e na Espanha problematizam essas explicações. ASBRAD, uma ONG brasileira que colabora na recepção de deportadas em Guarulhos, registrou queixas de maus tratos de brasileiras detidas em situação de prostituição na Espanha. De acordo com uma das mulheres atendidas :

Ao ser encaminhada para a delegacia, sem dinheiro, foi espancada por 3 pessoas, dois homens e uma mulher. Algemada, teve inclusive a cabeça pisada por eles. Fizeram oferta para que ela cooperasse, mas ela já tinha conhecimento de que outras moças, mesmo cooperando, acabaram sendo maltratadas e deportadas<sup>206</sup>.

206 Trecho de relatório baseado em depoimento de deportada brasileira atendida pela organização

Paralelamente, organizações não governamentais na Espanha afirmam que a falta de proteção do governo para aquelas mulheres que, em grave situação de privação da liberdade, entraram em contato com elas dispostas a denunciar os traficantes<sup>207</sup>.

Neste material, diferentes Estados nacionais aparecem dedicados, basicamente, ao controle do crime transnacional. No caso dos países europeus, a repressão a esse tipo de crime está vinculada à repressão das violações das leis de imigração. No caso do Brasil, seguindo o Código Penal e considerando as práticas migratórias, a repressão ao crime transnacional incide na limitação da prostituição, inclusive não forçada, através das fronteiras. As ações destinadas a esses controles operacionalizam, alternativamente, lógicas supranacionais e transnacionais em torno dos direitos humanos e da defesa das fronteiras da União Européia e, também, lógicas nacionais.

Como são lidas essas lógicas e as ações por elas informadas pelos/as agentes envolvidos na indústria transnacional do sexo ?

### **Leituras de brasileiras**

A história da antropologia se desenrolou entre um saber científico sobre os outros e um diálogo com os saberes desses mesmos outros ; entre as teorias científicas e as teorias nativas. Tratar-se-ia de apreender a diferença, sem suprimi-la, para impulsionar o pensamento (GOLDMAN 2006). Levando a sério esses argumentos, considerar a contribuição da antropologia no debate aqui contemplado requer tomar em conta as noções das pessoas envolvidas na indústria transnacional do sexo. Contudo, é preciso não se restringir a replicá-las. O desafio é analisá-las em outro patamar de compreensão.

---

não governamental ASBRAD em Guarulhos, 13/06/2005.

207 Comunicação de AMBIT DONA, ONG que apóia trabalhadoras do sexo em Barcelona, em entrevista realizada em setembro de 2005.

Antes de considerar essas leituras, é necessário fazer um esclarecimento. As pesquisas sobre o tema que realizei foram majoritariamente qualitativas (PISCITELLI 2004, 2005, 2006). Não pretendo realizar generalizações a partir delas. Tampouco desejo negar que na indústria transnacional do sexo haja casos de fraude, coação e, em alguns casos, de cárcere. Esses episódios tem sido registrados em inquéritos policiais (Ministério da Justiça/Nações Unidas, 2004) e em alguns atendimentos de organizações não governamentais brasileiras. Contudo, a proposta aqui é levar em conta as noções e os interesses das agentes que não estão envolvidas nessas situações extremas, como é o caso da maioria absoluta das minhas entrevistadas.

Parte substantiva das mulheres com as quais trabalhei apontou para questões específicas no que se refere às discussões aqui contempladas. Suas principais preocupações não estavam vinculadas ao tráfico de pessoas. Seu principal interesse era poder oferecer seus serviços, nas melhores condições possíveis, em termos de horas de trabalho e obtenção de lucros, sem o risco da deportação. Essa última preocupação estava vinculada ao (desesperado) desejo pela obtenção de « papéis », isto é, documentos, que possibilitassem sua permanência regular nos países de destino. Contudo, esses documentos são de difícil obtenção, pois a maioria desses países não reconhece a prostituição como trabalho e, portanto, não acolhem prostitutas nos eventuais processos de regularização de migrantes.

A distância dessas preocupações com o tráfico se explica considerando como essas mulheres conceitualizam o tráfico e como pensam, também, a noção de ajuda. Entendido no sentido de engano, privação da liberdade e/ou serviços forçados, o tráfico é vinculado, sobretudo, a migrantes de outras regiões do mundo, Leste Europeu e África, particularmente Nigéria, pelas trabalhadoras e também pelas organizações que as apóiam. As percepções das trabalhadoras do sexo sobre tráfico tendem a estar associadas ao termo *máfia* e à idéia de trabalho forçado. As máfias são vinculadas a grupos organizados para a realização de alguma atividade delituosa. Essa idéia é amplamente compartilhada entre brasileiros que residem em

Barcelona. A dona de um dos bares brasileiros mais frequentados pela comunidade nessa cidade me explicou pacientemente:

Olha, máfias. Só aconteceu uma vez aqui. Teve uns brasileiros que falsificavam documentos, passaportes, essas coisas... Nos treze anos que tenho o bar, uma vez, uma única vez ouvi a uma moça de Recife dizer que foi trazida para trabalhar como babá, e que, quando chegou, viu que era para prostituição. O resto que conheço trabalham nisso porque querem, porque gostam, mas ninguém forçado.<sup>208</sup>

A idéia de escravidão, vinculada ao trabalho forçado e à prisão, faz parte importante da idéia de tráfico. Mas, o fato de alguém não saber que deve devolver com juros a passagem recebida não é necessariamente considerada indício de tráfico, nem de um engano equivalente a prometer outro tipo de emprego. De maneira análoga, ser vigiada enquanto se paga a dívida não é necessariamente associado à prisão.

*Yo veo como tráfico que te traigan para España sin saber lo que vienes a hacer, que vas a limpiar, a cuidar los niños y llegues aquí a prostituírte, eso yo lo veo como tráfico. Pero disimular un poco eso de la deuda y de cuánto cobraré por un servicio, yo no lo veo como tráfico, un poco deshonestos por no darme toda la información...*

Algumas dessas entrevistadas viajaram através do contato com intermediadores para trabalhar em clubes situados em diferentes partes da Espanha. A maior parte, porém, migrou através da inserção em redes femininas de vizinhas, amigas, conhecidas e parentes que já estavam morando nesse país. Esse tipo de migração envolve redes informais, quase familiares, análogas aos de outros migrantes latino-americanos, de brasileiros em outras partes do país e, no passado, de migrantes internos, do norte e nordeste do Brasil para o sudeste do país. A diferença é que essas redes são basicamente femininas, e que amigas e vizinhas se adicionam aos laços familiares. Nesses casos, o adiantamento de dinheiro, a ser devolvido com juros, a oferta de uma vaga em um apartamento pela qual se paga um valor

208 Entrevista realizada em novembro de 2004.



bastante superior ao que ela de fato tem e/ou o apoio para inserir-se em pontos na rua, são lidos como « ajuda ». Nesse contexto, os juros cobrados pela passagem são considerados lógicos e justos, e também se considera que retribuir a ajuda é uma obrigação. A idéia de exploração aparece apenas quando se considera que os juros são excessivos.

Uma trabalhadora do sexo que viajou por conta própria (pagou sua própria passagem e chegou na Espanha com 800 dólares para poder se instalar), junto com duas amigas, dirigindo-se diretamente a um clube de *La Coruña*, cujo endereço obteve no Brasil, explicitava sua decepção com as meninas que « ajudou » a viajar :

*Eu já trouxe cinco meninas para cá. Você ajuda, você compra a passagem, você empresta dinheiro. Quando chega aqui elas ficam de mal com você, você parece que é um bicho para elas. Não querem te pagar o dinheiro. É o maior problema...*

Tecnicamente, considerando as disposições do Código Penal Brasileiro, a maioria dessas entrevistadas poderia ser considerada traficada. Algumas dessas mulheres poderiam ser vistas como aliciadoras ou ainda traficantes de outras mulheres. No entanto, essas idéias estão absolutamente distantes das percepções dessas entrevistadas.

Essas brasileiras migraram com o objetivo de desenvolver um projeto de mobilidade social, como parte de estratégias familiares, mas também perseguindo projetos individuais. Na época em que realizei a pesquisa, nos últimos meses de 2004, algumas trabalhavam em clubes ou em apartamentos, deixando um percentual de seus ganhos nos estabelecimentos. Outras trabalhavam na rua, com controle sobre o total dos lucros. Umhas poucas tinham « papéis », obtidos mediante o casamento com um europeu. A maioria tentava desenvolver suas atividades no marco da irregularidade. E todas consideravam as interpretações do tráfico não centradas na prostituição forçada como um mecanismo para reforçar a malha tecida pelo governo espanhol para facilitar a deportação de brasileiras irregulares, particularmente daquelas mais vulneráveis e, em alguns casos, mais facilmente localizáveis, as que prestam serviços sexuais na rua. Entre essas entrevista-

das, de fato, não era o tráfico, mas a ação repressiva do governo espanhol em relação à prostituição e em relação às migrantes irregulares o principal fator de preocupação, medo, e, em alguns casos, verdadeiro pavor.

*A polícia me correu... com três meses... Todo mundo que chega aqui com três meses a polícia vai em cima... A outra minha amiga que foi deportada também, com três meses... ela foi corrida... Eu em... sete meses... já fui pega três vezes... A polícia pega a gente... leva na extranjeria. Então lá eles olham seu passaporte... Se já passou de três meses que você tá aqui... já passou seu tempo de turista aqui, então você está aqui ilegal. Então se você está aqui ilegal eles lhe dão uma carta de expulsão.<sup>209</sup>*

Nesse contexto, as ONGs que prestam auxílio às/os trabalhadoras/es do sexo são altamente valorizadas. Para além do fato de facilitarem preservativos, o acesso a atendimento médico e a outros tipos de ajudas imediatas, elas são apreciadas em função da defesa do direito das trabalhadoras do sexo, da assistência legal e da facilitação de contato com advogados para obterem os almejados « papéis ». Neste universo o desejo não é necessariamente sair da prostituição, mas poder permanecer de maneira regular na Europa. Esse é o tipo de auxílio que consideravam precisar com maior urgência.

Essas mulheres não ignoram a infinidade de desigualdades nas quais estão inseridas como migrantes irregulares ; integrantes de uma categoria altamente estigmatizada e alvos de um racismo que elas percebem como vinculado à nacionalidade. Qual é a lógica que as conduz a inserir-se nessa malha de desigualdades ?

A maioria dessas entrevistadas já tinha oferecido serviços sexuais no Brasil, algumas de maneira profissional, sobrevivendo exclusivamente da prostituição por um período de vários anos, antes de migrar para Europa. Outras tinham oferecido serviços sexuais de maneira intermitente no Brasil, e consideravam a participação que no passado tiveram na indústria do sexo nacional como algo ocasional. Algumas fizeram *programas* durante

209 Entrevista realizada em novembro de 2004.

um breve período de tempo no universo frouxamente organizado do turismo sexual no nordeste do Brasil. Contudo, e independentemente da idade, a inserção no mercado do sexo no Brasil teve lugar após realizar outros tipos de trabalho, no setor de serviços, no mercado formal ou informal, por considerar não ganhar dinheiro suficiente e compensador, em termos dos esforços realizados.

Algumas, hoje na casa dos 20 anos, ingressaram no mercado do sexo na Espanha recém saídas da adolescência. Outras estão na faixa dos 30 anos. Outras, porém chegaram ao país com mais de 40 anos. Para elas, precisamente, a idade, considerada « avançada », no Brasil, estava tornando-se um empecilho para ganhar dinheiro mediante a oferta de serviços sexuais. Mas, há casos de mulheres que migraram com o objetivo de prestar outro tipo de serviço e optaram por mudar o setor de trabalho uma vez que já estavam morando na Europa, avaliando que poderiam obter maiores recursos financeiros inserindo-se na indústria do sexo. O deslocamento entre alguma outra atividade no setor de serviços e a prostituição é uma possibilidade que, nos relatos, aparece como permanentemente aberta e tentadora.

Compreender essa sedução exige levar em conta as dificuldades, em termos de emprego, enfrentadas pelos migrantes irregulares e o grau extremo de exploração ao qual são submetidos quando o obtém. Em 2004, um espanhol com baixo nível de escolaridade ou um migrante regular no setor de serviços, em Barcelona, recebia entre 6 e 8 euros por hora, enquanto um migrante irregular, independentemente de seu grau de escolaridade, recebia aproximadamente a metade (JUNCKS 2004). Essa diferença obrigava os irregulares a trabalhar durante jornadas extenuantes para poder sobreviver, enviar dinheiro para o Brasil (o que todas as entrevistadas fazem) e/ou poupar dinheiro para investir no Brasil ou para retornar ao país. Nesse marco, os chamados para ingressar na indústria do sexo resultavam sedutores inclusive para as mulheres que não estavam nela imersas no Brasil.

Os rendimentos que essas entrevistadas declaravam receber pelos serviços sexuais prestados na Espanha eram diversificados (entre 2500 e

5000 euros). Embora o trabalho na rua fosse considerado de um nível inferior à prostituição que tem lugar em clubes, as diferenças na renda pareciam associadas mais à maturidade e capacidade de administrar o dinheiro do que ao fato de trabalhar em um outro local. Aliás, as preferências por uma ou outra modalidade de prostituição variavam. Entrevistadas mais jovens preferiam trabalhar em clubes devido a um certo clima de diversão e à possibilidade de sociabilidade com outras garotas das mesmas idades e consideravam as condições de trabalho adequadas. Ao contrário, mulheres mais velhas que já passaram por clubes preferiam a rua, no período diurno. Segundo elas, apesar de cobrarem por um programa quase a metade do que se cobrava em um clube (30 euros em lugar dos 60 que se pagava por meia hora em um clube), seus rendimentos eram equivalentes aos que obteriam em um clube, porque era exclusivamente para elas, e em condições de trabalho que consideravam melhores. E vale destacar que para todas essas entrevistadas a oferta de serviços sexuais é um trabalho. Nos termos de uma delas:

*Quando você está dentro da prostituição... você vê como um trabalho normal. Entendeu ? É um trabalho. É claro...*

Trata-se de um trabalho que elas preferem a outros possíveis. Vale esclarecer que se as condições econômicas são determinantes para a inserção dessas entrevistadas no mercado do sexo na Espanha, isto não significa necessariamente aludir a uma situação miserável no Brasil. Trata-se, sobretudo, da falta de possibilidade que elas sentem em termos de traçar um futuro, em termos econômicos. Para essas entrevistadas, porém, os ganhos obtidos mediante a migração com o objetivo de oferecer serviços sexuais extrapolam a dimensão puramente material. Em movimentos aparentemente paradoxais, nesse universo de entrevistadas, esses ganhos incidem em deslocamentos nos posicionamentos de gênero e na ampliação de seus universos culturais.

Concluindo, podemos pensar no tipo de contribuição que a antropologia oferece para abordar este tipo de debate. Um aporte relevante

é mapear as noções e pressupostos presentes na arena articulando-os aos diferentes grupos de interesse. Esta tarefa, aparentemente neutra, exige porém um posicionamento da pesquisadora. Pois se a antropologia ajuda a relativizar posições, não acho que a saída seja um perspectivismo absoluto, no qual qualquer noção seja equivalente. A questão, e aqui concordo com Joana Overing (2000), é contextualizar sem relativizar, analisando como as noções de direitos são criadas, possuídas e transformadas no marco de situações estratégias complexas.

Não se trata de ignorar a trama de desigualdades permeadas por gênero no marco do qual se produzem os movimentos migratórios atuais, incluindo os deslocamentos para inserir-se na indústria transnacional do sexo. Contudo, nos embates aqui contemplados torna-se evidente que na articulação de lógicas envolvidas, as narrativas sobre direitos humanos que prevalecem, ao subsumir as/os migrantes que deixam o Brasil com o objetivo de trabalhar na indústria do sexo na noção de vítimas do tráfico internacional de pessoas, apagam as idéias e aspirações desses agentes e ameaçam seus projetos migratórios.

Os trabalhos sócio-antropológicos chamam a atenção para a maneira em que a sexualidade se constitui em uma arena de disputas no mundo contemporâneo (ALTMANN 2001). Levando este ponto em conta, encerro este texto formulando uma pergunta central no se refere às relações possíveis entre sexualidade e direitos humanos. Considerando a trama das diferentes lógicas presentes nas discussões e ações aqui apresentadas e o entrecruzamento de tensões que a permeiam, quais são os grupos cujos direitos são defendidos nestes embates que tem, como termos ocultos, questões de sexualidade, migração e relações de trabalho?

## Referências bibliográficas

ALTMANN, Dennis. *Global Sex*. The University of Chicago Press, 2001.

AGUSTÍN, Laura Maria. The Disappearing of a Migration Category: Migrants Who Sell Sex. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32(1), pp. 29-47, 2006.

AGUSTÍN, Laura Maria. The cultural study of comercial sex. *Sexualities*, Vol. 8(5), pp. 681-694, 2005.

ANDERSON, Bridget; O'CONNELL DAVIDSON, Julia. Trafficking, a demand – led problem ? A multy-country pilot study, Part 1 *Review of evidence and debates*, 2004.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *A legislação penal brasileira sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal/irregular frente aos Protocolos Adicionais à convenção de Palermo*. Cascais, 2006. Texto apresentado no I Seminário Luso Brasileiro sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal.

DOEZEMA, Jô. Forced to Choose. Beyond the Voluntary v. Forced Prostitution Dichotomy. In : KEMPADOO, Kamala; DOEZEMA, Jo. *Global sex workers, Rights, Resistance, and Redefinition*. Routledge. 1998.

GOLDMAN, Márcio. Alteridade e experiência: antropologia e teoria etnográfica, *Etnográfica*. Revista do Centro de Estudos de Antropologia Social, ISCTE, Vol. X, n° 1, pp.166-177, 2006.

JUNCKS, Kátia Regina. *La fomación história de la clase obrera en la Barcelona del siglo XXI*. Un pequeño diálogo con E.P. Thompson, Tesina presentada en el Departamento de Humanidades, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.

KEMPADOO, Kamala. Continuities and change. Five centuries

of prostitution in the Caribbean. In: KEMPADOO, Kamala. *Sun, Sex and Gold, Tourism and Sex Work in the Caribbean*, Rowamn and Littlefield. 1999.

Ministério da Justiça/Nações Unidas, Escritório contra Drogas e Crime. *Tráfico de seres humanos no Brasil*, Brasília, 2004.

O'CONNELL DAVIDSON, Julia. Sex Tourism in Cuba. *Race and Class*, 38, 1, 1996.

PISCITELLI, Adriana. Intérêt et sentiment : migration de Brésiliennes en Italie dans le contexte du tourisme sexuel international, Migrations Société. Le grand tournant: de l'émigration à l'immigration (*Colloque de Cerisy*), Vol. 17, n° 102, nov.-déc., pp. 105-125, 2006.

PISCITELLI, Adriana. Exotismos em confronto: corporalidade, gênero e nacionalidade no marco da indústria transnacional do sexo. *Trabalhos do XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, 2005. Manuscrito.

PISCITELLI, Adriana. Entre a Praia de Iracema e a União Europeia: turismo sexual internacional e migração feminina. In: PISCITELLI, Adriana; GREGORI, Maria Filomena; CARRARA, Sérgio. *Sexualidades e Saberes, Convenções e Fronteiras*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004.

RAPPORT, Nigel; OVERING, Joanna *Social and cultural anthropology. The key concepts*: Londres: Routledge, 2000.

*Save the Children*. Disponível em: [http://www.jagori.org/research\\_dst.htm](http://www.jagori.org/research_dst.htm)

VIANA, Adriana; LACERDA, Paula *Direitos e políticas sexuais no Brasil, o panorama atual*. Rio de Janeiro: IMS, CLAM, 2004.

# Armadilhas do discurso: a criminalização das migrações na legislação brasileira e internacional

*Márcia Anita Sprandel*<sup>210</sup>

*A vida social é essencialmente prática.*  
(Karl Marx. *Teses sobre Feurbach*, 1845)

*Me voy porque acá no se puede,  
me vuelvo porque allá tampoco  
Me voy porque aquí se me debe,  
me vuelvo porque allá están locos  
Sur o no sur...*  
(Kevin Johansen. *sur o no sur*, 2002)

Na última década, o tema das “migrações” retornou com força à pauta política internacional e, conseqüentemente, à pauta dos Estados Nacionais. Está na agenda dos organismos internacionais, das instituições financeiras multilaterais e das cúpulas governamentais. Discute-se, sobretudo “migração e desenvolvimento”, com ênfase nos seus aspectos econômicos<sup>211</sup> e de segurança internacional.<sup>212</sup>

No que se refere ao aspecto da segurança, um marco é a reunião de alto nível realizada em dezembro de 1999, em Palermo, Itália, para a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo.

210 Historiadora e antropóloga. Assessora técnica de assuntos sociais e relações exteriores da Liderança do Bloco de Apoio ao Governo no Senado Federal.

211 Um exemplo são os documentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID sobre remessas: *Impacto Potencial de las Remesas en la Economía de Latinoamérica y el Caribe*, no site <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=814169> e *Las Remesas como Instrumento de Desarrollo*, no site <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=733689>.

212 Especialmente no que se refere ao tráfico de pessoas e de migrantes. Um exemplo é o documento *Trafficking in Persons Report - U.S. State Department*, junho de 2006, acessável em <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/index.htm>



Neste documento, as Nações Unidas expressam a sua convicção de que o crime organizado é um problema real e grave, que só pode ser combatido por intermédio da cooperação internacional. A Convenção ficou aberta em Palermo por três dias, para assinaturas de adesão. Nesse período, representantes de 124 países das Nações Unidas assinaram o documento, o que representa a adesão mais rápida já obtida por uma convenção das Nações Unidas. A Convenção foi adotada pelas Nações Unidas em 15 de novembro de 2000, na Assembléia Geral do Milênio.<sup>213</sup>

Ao aderir à Convenção, os estados-membros se comprometem a criminalizar a lavagem de dinheiro e a instituir um sistema de controle de instituições bancárias e outras instituições susceptíveis a esse delito; a agravar as sanções aos crimes de corrupção; a determinar o confisco, a apreensão e a disposição de bens e ativos financeiros obtidos através de atividades criminosas; a estabelecer medidas que facilitem a extradição de criminosos e a transferência de presos e a cooperar entre si [por meio de investigações conjuntas; técnicas especiais de investigação e uso de modernas técnicas de combate ao crime, como a de entregas controladas, vigilância eletrônica e operações sigilosas].

A Convenção de Palermo tem três protocolos adicionais: (1) Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças; (2) Protocolo contra o Contrabando de Imigrantes por Terra, Ar e Mar e (3) Protocolo contra a Fabricação Ilegal e o Tráfico de Armas de Fogo, inclusive Peças, Acessórios e Munições. Para fins deste estudo, analisaremos apenas os dois primeiros.

Conforme informações da representação de Brasília do Escritório contra Drogas e Crimes das Nações Unidas (UNODC), em setembro de 2007 a Convenção de Palermo já havia sido ratificada por 137 países, o Protocolo do Tráfico de Pessoas por 115 e o protocolo do Contrabando de Migrantes por 107. Em documento disponível no sítio do UNODC, estes dois protocolos são classificados como instrumentos humanitários em prol da causa dos direitos humanos<sup>214</sup>, o que já indica o papel de vítima que

213  
214

Fonte: [http://www.unodc.org/brazil/articles\\_speeches\\_simposio\\_crime\\_organizado.html](http://www.unodc.org/brazil/articles_speeches_simposio_crime_organizado.html)  
ibidem.

caberia aos indivíduos envolvidos nos processos de tráfico de pessoas ou de migrantes.

O Brasil ratificou os referidos protocolos em 2004. A partir daí, nossos legisladores vem procurando modificar o Código Penal, acrescentando ou modificando tipos penais referentes a “migração ilegal” ou “tráfico de pessoas”.

No que se refere ao tráfico de pessoas para exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual<sup>215</sup>, os trabalhos da *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito* criada com a finalidade de investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil, encerrados em julho de 2004, resultaram na promulgação da Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005.

Esta lei modificou diversos artigos do Código Penal, inclusive o capítulo V do Título VI- Dos Crimes contra os costumes da Parte Especial Código Penal, que passou a vigorar como Capítulo V - Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas. O art. 231 passou a tipificar o Tráfico internacional de pessoas: “Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro”, com pena de reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa<sup>216</sup>.

Ora, como veremos adiante, o tráfico de pessoas para prostituição é assunto polêmico. Além das enormes discordâncias no que se refere ao número de vítimas, existe o importante mas pouco ouvido questionamento feito por organizações de prostitutas no que se refere à visão da profissional do sexo apenas como vítima, o que consideram uma simplificação que não ajuda a resolver os problemas inerentes ao exercício da profissão ilegalmente em país estrangeiro. Há também o questionamento de especialistas e defensores dos direitos humanos dos migrantes, que observam

---

215 Vale lembrar que, consoante o Protocolo, o tráfico de pessoas não se refere apenas à prostituição. 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 órgãos.

216 A Lei nº 11.106/2005 também acrescentou um art. 231-A, que tipifica o tráfico interno de pessoas: “Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição”, com pena de reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa

que, vítimas ou não de tráfico, as pessoas que exercem a prostituição no exterior acabam sendo expulsas como imigrantes ilegais, sem nenhum tipo de proteção especial.

Entramos aí no segundo protocolo, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. Para efeitos deste protocolo, a expressão “tráfico de migrantes” significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente.

O artigo 6 do Protocolo determina que cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias para caracterizar o tráfico de migrantes como infração penal, quando praticada intencionalmente e de forma a obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material. Caracteriza o crime de tráfico de migrantes também a elaboração de documento de viagem ou de identidade fraudulento; a obtenção, fornecimento ou posse tal documento e a viabilização da permanência, no Estado em causa, de uma pessoa que não seja nacional ou residente permanente, sem preencher as condições necessárias para permanecer legalmente no Estado. Ressalte-se que o art. 5 do Protocolo isenta os migrantes de responsabilidade penal, considerando-os vítimas do tráfico (e não co-autores).

No ordenamento jurídico brasileiro não existe a tipificação do tráfico de migrantes. Pensando nisso, uma das iniciativas da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “criada para apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior” foi a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2006, que *altera o Código Penal para criminalizar o tráfico internacional de pessoas para fins de emigração, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para inserir a mencionada conduta entre os crimes antecedentes da lavagem de dinheiro*. Referido PLS promove alterações no art. 206 do Código Penal, que passaria a vigor com a seguinte redação:

Tráfico internacional de pessoas para fins de emigração

Art. 206. Promover, intermediar, facilitar ou financiar a entrada irregular de pessoa em território estrangeiro, com o fim de obter lucro:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado:

I – mediante fraude;

II – por quadrilha ou bando;

III – por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

§ 2º A pena é aumentada de um a dois terços, se o crime expõe a perigo a vida ou a saúde de outrem.

§ 3º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave, aplica-se a pena de reclusão, de três a oito anos; se resulta a morte, aplica-se a pena de reclusão, de quatro a doze anos.

§ 4º Para os efeitos penais, a expressão “entrada irregular” compreende o ingresso em território estrangeiro sem observância das formalidades legais exigidas pelo país de destino. (NR)

Embora o projeto de lei ainda se encontre em tramitação no Congresso Nacional, a simples ratificação do Protocolo de Tráfico de Migrantes já possibilita sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional, conforme prevê a emenda Constitucional no. 45 (Reforma do Judiciário). Referida emenda altera o art. 5, § 3º, inciso LXXVIII, do art. 5 da Constituição, determinando que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Podemos observar isso num breve levantamento de operações que

foram desencadeadas pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal a partir de então, voltadas ao combate ao tráfico de migrantes<sup>217</sup>:

### ***Bye, Bye, Brasil (2005)***

*A PF desencadeou dia 14 de setembro a operação Bye Bye Brasil para desmontar uma organização criminosa especializada em introduzir brasileiros de forma ilegal no exterior, principalmente nos EUA. 200 policiais cumpriram dezenas de mandados de prisão em Criciúma, base da quadrilha. 26 pessoas foram presas e outras oito são procuradas no exterior com ajuda da Interpol. 15 carros, 6 motos e 2 jet-skis foram apreendidos.*

### ***Canaã e Overbox (2005)***

*As operações Canaã e Overbox foram deflagradas simultaneamente no dia 14 de setembro com a missão de cumprir mais de 60 mandados de busca e cerca de 50 mandados de prisão. Entre os presos estão policiais federais, um funcionário da Polícia Federal e servidores da Receita Federal. As organizações criminosas operavam de maneira integrada no Aeroporto Internacional de Guarulhos, falsificando vistos e passaportes, enviando pessoas ilegalmente ao exterior, facilitavam e praticavam contrabando e desca-minho.*

### ***Êxodo (2005)***

*A Polícia Federal desencadeou no dia 03 de novembro a operação Êxodo com o objetivo de dismantelar uma quadrilha especializada em tráfico internacional de seres humanos. A quadrilha aliciava brasileiros para entrada ilegal nos Estados Unidos através do México. Estima-se que 120 pessoas eram enviadas mensalmente pela quadrilha. Foram presas 6 pessoas e cumpridos 13 mandados de busca e apreensão.*

## **Corona (2005)**

*A Polícia Federal desencadeou no dia 2 de novembro a operação Corona com o objetivo de desarticular uma organização criminosa chefiada por italianos possivelmente ligados à “Sacra Corona Unita”. O grupo possui diversos empreendimentos no estado do Rio Grande do Norte e é acusado de praticar os crimes de lavagem de valores, crime contra o sistema financeiro, tráfico interno de pessoas, entre outros. Foram presas 14 pessoas e cumpridos 15 mandados de busca e apreensão.*

## **Cegonha (2006)**

*A Polícia Federal desencadeou no dia 9 de fevereiro a Operação Cegonha para prender uma quadrilha especializada em imigração ilegal de crianças para os Estados Unidos. Noventa e dois policiais cumpriram 17 mandados de prisão e 8 de busca no Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Ceará, Tocantins, Maranhão e Pará. As investigações, iniciadas em outubro de 2005, apuraram que desde 2004 foram enviadas para os Estados Unidos mais de cem pessoas, na maioria crianças e adolescentes. A quadrilha falsificava diversos documentos, inclusive certidões de nascimento, para criar vínculo de crianças com pessoas chamadas de “cegonhas”, que eram encarregadas de levá-las para os Estados Unidos e serem entregues a pretensos familiares que residem ilegalmente naquele país.*

## **América (2005)**

*A Operação América. Realizada pela Polícia Rodoviária Federal conjuntamente com o Ministério Público, com a participação da Divisão de Combate ao Crime/DPRF, e o apoio da Polícia Civil de São Paulo, teve uma ação simultânea em quatro estados da Federação identificando os responsáveis pelo crime organizado transnacional de Tráfico de Seres Humanos. Essa Operação foi resultado do levantamento feito pelo Serviço de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal por cerca de seis meses, tendo cumprido 33 man-*

*dados de prisão, busca e apreensão. A quadrilha aliciava pessoas e promovia a entrada ilícita de milhares de brasileiros nos Estados Unidos através do México, prometendo-lhes facilidades inexistentes, que resultaram na prisão de diversas pessoas como criminosas em território estadunidense, ou mesmo morrendo na travessia do deserto mexicano, onde foram contabilizados mais de 200 corpos não identificados.*

### **Coiote (2005)**

*A Polícia Rodoviária Federal realizou hoje a Operação Coiote, cumprindo 31 mandados de prisão em vários Estados. Realizada a partir da Operação América, da Polícia Civil, com o apoio do Ministério Público, a operação visa a reprimir o tráfico de pessoas para trabalhar em outros países, principalmente nos Estados Unidos. A ação ocorreu simultaneamente em São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro.” Agentes da Polícia Rodoviária Federal realizam, na manhã de hoje, uma operação, batizada de Coiote, para reprimir o tráfico de pessoas para os Estados Unidos. A ação ocorre simultaneamente em São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Até as 10 horas, 35 pessoas já haviam sido detidas, a maioria em SP. No Rio, três pessoas foram detidas – em Niterói e em Nova Iguaçu – e com elas foram apreendidos passaportes e moeda estrangeira. A operação conta ainda com o apoio do Ministério Público e da Polícia Civil de São Paulo, além de dois agentes do FBI. No total, 30 carros, 150 homens e dois helicópteros foram mobilizados para a ação. Os presos são acusados de estelionato, formação de quadrilha, falsificação de documento público e aquisição ilegal de moeda estrangeira.*

A Polícia Federal, no mesmo período, desencadeou inúmeras operações para combater o tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição. Destacam-se as seguintes:<sup>218</sup>

---

218 Levantamento feito pela CPMI da Emigração Ilegal.

- **Castelo (2004)**

*A Operação Castelo aconteceu no dia 3 de dezembro no estado de Goiás, e visou reprimir o tráfico internacional de seres humanos. Foram presas sete pessoas, a partir de denúncia sobre o embarque de mulheres aliciadas para prostituição na Espanha. Também foram cumpridos 16 Mandados de Busca e Apreensão em estabelecimentos comerciais e residências.*

- **Babilônia (2005)**

*A Operação Babilônia prendeu no dia 05 de agosto no estado de Goiás integrantes de uma quadrilha internacional envolvida com o tráfico de seres humanos. A ação aconteceu simultaneamente na Espanha, com a prisão de uma envolvida. Ao todo foram presas sete pessoas.*

- **Tarantela (2006)**

*Desencadeada no dia 21 de março, a Operação Tarantela prendeu integrantes de uma organização criminosa especializada no tráfico internacional de seres humanos com o fim de exploração sexual. Os criminosos atuavam em Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais aliciando e remetendo travestis para a Itália.*

- **Tarô (2006)**

*A Polícia Federal, em conjunto com a Polícia Judiciária Suíça, deflagrou no dia 28 de março a Operação Tarô para desarticular uma organização criminosa internacional que praticava o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual. As investigações, que iniciaram em 2005, descobriram que o grupo era liderado por um suíço, que por intermédio de aliciadores, recrutava mulheres brasileiras em Belo Horizonte e Região Metropolitana, enviando-as para prostituição em Zurique, Suíça.*

Da leitura destas notícias selecionadas pela CPMI da Emigração Ilegal, fica evidente que há confusão conceitual entre os conceitos de trá-



fico de pessoas e de migrantes quando estes passam a ser veiculados pela mídia. Mais do que isso, uma leitura cuidadosa da realidade vai demonstrar que numa conjuntura de fechamento das fronteiras do hemisfério norte, cada vez mais os migrantes obrigam-se a recorrer a redes de tráfico, ficando desta forma vulneráveis a enganos e violências.

Tornando as realidades localizadas de quem sai de seu país de origem e cruza fronteiras em busca de trabalho ou felicidade ainda mais invisíveis, uma leitura detalhada de documentos oficiais sobre a “questão migratória” e sua “governança” identifica imediatamente a utilização de conceitos, categorias e modelos interpretativos onde o sujeito desaparece, obscurecido por fluxos, correntes e tendências migratórias. Existe, pode-se dizer, um “migrante” genérico, algo como uma sub-espécie do “pobre” genérico, também objeto de convenções, tratados, relatórios e avaliações internacionais.

Este “migrante” genérico tem de haver-se, nesta armadilha dos discursos, com duas categorias que são, na verdade, as duas faces da mesma moeda: “criminalização das migrações” e “vitimização do migrante”.

Os discursos referidos acabam interferindo no cotidiano dos grupos sociais e podem inclusive criar realidades e identidades. Como já demonstrei ao estudar os discursos internacionais sobre a pobreza<sup>219</sup>, a antropologia tem muito a contribuir ao relativizá-los e ao identificar sua influência na construção de políticas públicas nacionais e seu impacto sobre a atuação de organizações não-governamentais e dos movimentos sociais.

Uma breve cronologia é suficiente para entendermos os eixos mestres do discurso contemporâneo sobre migrações. Muitas das questões que hoje estão na ordem do dia no que se refere aos deslocamentos populacionais já estavam pautadas no Plano de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo 1994).

Embora o debate sobre os direitos reprodutivos tenha sido a marca desta conferência, o plano também compromete os países a:

- enfrentar as causas básicas da migração, especial-

219 Ver o livro SPRANDEL, Márcia A. *A pobreza no paraíso tropical*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

mente as relacionadas com a pobreza;

- fomentar a cooperação e o diálogo entre os países de origem e os países de destino a fim de maximizar os benefícios da migração para os interessados e aumentar as probabilidades de que a migração tenha um impacto positivo no desenvolvimento dos países de acolhida e aos países de origem; e
- facilitar o processo de reintegração dos migrantes que regressam.

Percebe-se no documento o temor de que a situação econômica dos países mais pobres levasse ao incremento das *correntes migratórias* para o hemisfério norte. É neste sentido que o documento sugere aos governos que adotem *políticas e programas de migração internacional transparentes* para fazer frente a essas *correntes*.<sup>220</sup>

O Plano de Ação também sugere que os Estados considerem a possibilidade de ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares. Esta Convenção, aprovada em 1990 após 10 anos de debates, registra uma das mais baixas adesões entre os instrumentos internacionais recentes das Nações Unidas. No dia 18 de dezembro de 2006, o Dia Internacional do Migrante e do Refugiado, a ONU pediu à comunidade internacional que se empenhe na sua ratificação, até agora adotada por apenas 34 países.<sup>221</sup>

Em dezembro de 2003, um Grupo Central de Estados, estimulado pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, criou a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais, com o mandato de formular uma *resposta coerente, completa e global à questão das migrações internacionais*.

A *Global Commission*, como ficou conhecida, foi criada como um organismo independente, constituído por 19 especialistas de diferentes partes do mundo, com a missão de promover o debate entre os Estados e sociedade civil acerca das migrações; analisar as falhas nas abordagens políticas atuais sobre migrações; examinar as inter-relações entre as migrações e outras questões globais; e apresentar recomendações adequadas

220 O Plano de Ação pode ser acessado em <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>

221 O Brasil é o único país do MERCOSUL que ainda nem sequer a assinou.

ao Secretário-Geral da ONU, aos governos e às outras partes interessadas.

A Comissão concentrou-se nos considerados *movimentos migratórios mais significativos* e nas *questões migratórias de preocupação mais alargada e premente para a comunidade internacional*, quais sejam: *migrações dentro das regiões em desenvolvimento e dessas regiões para os países industrializados*. Entre os Princípios de Ação do relatório final da Comissão<sup>222</sup>, destaca-se a idéia de reforçar a governança das migrações internacionais por meio de *uma maior coerência e capacidade a nível nacional, através de mais consultas e uma maior cooperação entre os Estados a nível regional e através de um diálogo, e cooperação mais eficazes entre os governos, bem como entre as organizações internacionais, a nível mundial. Estes esforços devem assentar numa maior compreensão das relações estreitas existentes entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, e outras questões políticas fundamentais, incluindo o comércio, a ajuda financeira, a segurança do Estado, a segurança das pessoas e os direitos humanos*.<sup>223</sup>

Em setembro de 2006 realizou-se na cidade de Nova York o Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento das Nações Unidas, que analisou as recomendações da Comissão Global sobre Migrações Internacionais e a proposta do Secretário-Geral Kofi Annan para a criação, no âmbito das Nações Unidas, de um fórum intergovernamental permanente para a questão das migrações.

Diversos eventos de ordem multilateral tiveram lugar para preparar as posições de governo e da sociedade civil. Entre estes eventos, destaca-se a VI Conferência Sul-americana sobre Migrações (CSM), que se realizou em Assunção, Paraguai, dias 4 a 5 de maio de 2006, e a Conferência Internacional Especial, a nível ministerial, de países em desenvolvimento com fluxos substanciais internacionais de emigrantes, que aconteceu em Lima,

222 Princípios de Ação: I. Migrar por decisão própria: as migrações e a economia mundial; II. reforçar o impacto na economia e no desenvolvimento; III. resolver o problema das migrações irregulares; IV. reforçar a coesão social através da integração; V. proteger os direitos dos migrantes; VI. reforçar a governança: coerência, capacidade e cooperação.

223 Ver o relatório final da Comissão, intitulado “As migrações num mundo interligado: novas linhas de ação”, de outubro de 2005, disponível em <http://www.gcim.org/mm/File/Port.pdf>

nos dias 15 e 16 de maio de 2006.

No Diálogo de Alto Nível foram debatidos *os aspectos multidimensionais das migrações internacionais, no sentido de identificar formas apropriadas para o desenvolvimento dos seus benefícios e a minimização dos impactos negativos*. Aconteceram plenárias e mesas redondas sobre os efeitos das migrações internacionais (1) no desenvolvimento econômico e social, (2) nas medidas para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes e o combate ao tráfico de pessoas, (3) nos aspectos multidimensionais relacionados com as migrações internacionais e o desenvolvimento, incluindo as remessas financeiras, e (4) na promoção e construção de parcerias para a partilha de boas práticas a todos os níveis, para o benefício tanto dos países como dos próprios imigrantes.

Na ocasião, Brunson McKinley, o diretor-geral da Organização Internacional para as Migrações (OIM), lembrou que pela primeira vez as Nações Unidas estavam abordando a questão da imigração a este nível, um sinal claro de que o tema ocupa neste momento uma posição de destaque nas agendas políticas, econômicas e sociais em todo o mundo. Segundo McKinley, o Diálogo de Alto Nível deverá criar melhores condições para que a comunidade internacional defina instrumentos concretos e úteis, que possam marcar a diferença na gestão dos fluxos migratórios.<sup>224</sup>

O chefe da delegação brasileira enviada ao evento, Luiz Paulo Teles F. Barreto, secretário executivo do Ministério da Justiça, analisa com preocupação esta ênfase na “governabilidade dos fluxos migratórios”, que se estaria traduzindo na criminalização das migrações irregulares, ao mesmo tempo em que cresce um discurso que defende estratégias de investimentos em países geradores de imigrantes, o que supostamente ajudaria na promoção de desenvolvimento e na contenção dos fluxos migratórios. Barreto defende que o tema migratório seja tratado de maneira absolutamente vinculada aos direitos humanos, para que seja garantido o pleno exercício dos direitos civis aos imigrantes, e conclui: *acreditamos que a interação dos seres humanos deveria constituir o objetivo precípua das políticas externas*<sup>225</sup>.

224 Conforme disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1534>

225 “A distorcida visão mundial sobre as migrações”. O Globo Online, 18/09/2006. <http://oglobo.com>

Em novembro de 2006, aconteceu em Montevideu a *XVI Cumbre Iberoamericana*, cujo tema central foi “migrações e desenvolvimento”, e que reuniu os governantes dos 22 Estados que integram a Comunidade Iberoamericana de Nações. O documento final do evento, “*Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*”<sup>226</sup> recupera os compromissos do Diálogo de Alto Nível e defende uma análise global da migração a partir de uma “perspectiva integral e coerente”, baseada no respeito aos direitos humanos e na realização do desenvolvimento.

O documento reforça a visão de que as migrações *constituyen una realidad y un desafío de creciente complejidad, que requiere ser abordado por los Estados con un enfoque multidisciplinario, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo*. Nesta perspectiva, é sugerido que *los países de origen, tránsito y destino, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en materia migratoria*.

Insiste-se, desta forma, na possibilidade de um *ordenamento dos fluxos migratórios* e no respeito aos direitos humanos e à diversidade cultural dos migrantes, mas sempre *en el marco del ordenamiento legal vigente de cada país*.

Mais uma vez surge a idéia de que o tema da migração deve ser abordado numa “perspectiva integral”, uma vez que a migração seria uma “realidade transversal”, que *guarda estrecha relación con la falta de desarrollo, la afectación de los derechos humanos, la pobreza, los desastres naturales, la inestabilidad política, la búsqueda de mejores condiciones de vida, la inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, que son causas que la provocan*. Coerentemente a esta percepção, o documento afirma que *la generación de condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan superar las condiciones de pobreza en que viven sectores importantes de la población contribuiría a evitar flujos migratorios no controlados*. (grifo meu).

O documento traz novidades, ao defender que a migração “seja uma decisão, e não uma necessidade”, que o estabelecimento de políticas e práticas de segurança por parte dos estados não estigmatizem aos migran-

---

globo.com/opiniao/mat/2006/09/18/285711769.asp

tes e que as remessas não deveriam ser classificadas como ajuda oficial ao desenvolvimento, *puesto que son flujos financieros privados, de solidaridad familiar, y responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas.*

O grande desafio que se coloca para os governantes ibero-americanos, com ampla maioria de países emissores de migrantes para o hemisfério norte- o que se traduz num documento final mais progressista – é a realidade da “migração indocumentada”, que envolve grande parte dos latino-americanos no exterior.

Assim, ao mesmo tempo em que defende que a entrada e permanência de trabalhadores estrangeiros por via legal constituem a melhor garantia para o respeito aos seus direitos humanos e trabalhistas e que a migração indocumentada gera condições para a exploração e o tráfico de ilícito de migrantes, o documento é taxativo ao afirmar que “migrar não é um delito” e por isso os Estados não deveriam desenvolver políticas orientadas a criminalizar ao migrante.

Os chefes de estado presentes a Cumbre comprometeram-se a buscar acordos binacionais para a aplicação de programas de trabalhadores temporários legalizados; fazer possível o retorno voluntário dos migrantes a suas comunidades de origem e a receber com interesse a proposta do Secretário geral da ONU, de criação de um Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, de caráter informal. Defenderam, ainda, que os aspectos migratórios sejam incorporados a outras agendas internacionais referidas a movimentos de população, tais como comércio internacional, desenvolvimento humano, meio ambiente, usos de tecnologias e cooperação internacional para o desenvolvimento.

Outras fontes importantes de análise são os documentos produzidos pelos movimentos sociais. No documento final do II Fórum Social das Migrações<sup>227</sup>, a *Declaración de Rivas*, a migração aparece no documento como um processo econômico, político, cultural e social *relacionado directamente aos efeitos que o modelo capitalista neoliberal imposto gera mundialmente.*

---

227 O evento aconteceu em Rivas Vaciamadrid (Espanha), em junho de 2006, com a participação de 1.193 organizações de 84 países.

O documento defende que *a ação das empresas multinacionais, a dívida externa, a perda de soberania alimentaria, o comércio injusto, a expoliação dos recursos naturais e os conflitos armados são causa de que as pessoas se vejam forçadas a deslocar-se e emigrar, tanto em direção ao Norte, quanto entre os países do Sul*. Denuncia a tentativa de relacionar a migração com segurança; a visão dos migrantes como força de trabalho e todas as formas de racismo, xenofobia, islamofobia e anti-semitismo.

*A Declaração de Rivas exige, entre outras questões, que não se criminalize as e os migrantes pelo fato de não ter papéis, que as leis de estrangeiro que contradigam o direito internacional dos direitos humanos sejam derogadas e que se garanta o direito à livre circulação; que se garantas o direito de viver em família e que se reconheça e visibilize o papel protagônico das mulheres imigrantes, superando a visão vitimista que se tem de nós*<sup>228</sup>.

Em novembro de 2006, em Piriápolis (Uruguai) aconteceu o II Encontro Cívico Iberoamericano, um evento da sociedade civil paralelo à XVI Cumbre Iberoamericana. O documento final do evento paralelo, intitulado “Migrações: Um Mundo sem Muros com Desenvolvimento Sustentável para tod@s”, entregue aos Chefes de Estado e de Governos Iberoamericanos, assume os encaminhamentos da Declaração de Rivas e propõe aos governantes que:

- assumam o desafio de construir um espaço iberoamericano sem fronteiras como exemplo para o resto do mundo, criando uma verdadeira cidadania iberoamericana ativa;
- fortaleçam as administrações públicas dos países de origem e garantam os serviços públicos, reduzindo as migrações forçadas e respeitando o direito à migração;
- promovam a participação ativa dos migrantes em condições de igualdade nas sociedades de destino e no desenvolvimento social, econômico de seus países de origem;

228 “Declaração de Rivas”, disponível em <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=23198>

- ratifiquem e ponham em prática a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias das Nações Unidas;
- não criminalizem a migração<sup>229</sup>.

Em todos estes relatos, é evidente a ausência da perspectiva do sujeito, mesmo nos documentos das organizações de defesa dos direitos dos migrantes.

Esta tem sido uma das chaves para a crítica da antropologia brasileira aos chamados *estudos migratórios*, traduzida na já clássica proposição de Moacir Gracindo Palmeira e Alfredo Wagner Berno de Almeida (1977). No trabalho intitulado *A invenção da migração*, que tem como tema emprego e mudança sócio-econômica do Nordeste dos anos setenta, os autores alertam para o risco de reunirmos como um conjunto de fenômenos da mesma natureza (no caso as *migrações*) situações que são pensadas, vividas e narradas de forma diversa pelas pessoas que são o suporte dos conceitos construídos (no caso, os *migrantes*).

Ao realizar suas etnografias, antropólogos procuram identificar como grupos sociais narram a sua história e a história de vida de seus membros, a partir de categorias próprias. É dentro desta narrativa maior que aparecerão os deslocamentos territoriais, as motivações para as mudanças espaciais e o processo de adaptação a novos cenários. Pensar estes grupos sociais com a categoria “migrantes” e seus deslocamentos como “migração” acabaria por essencializar situações e trajetórias de vida diversas, além de obscurecer as estratégias de reprodução social por eles utilizadas, demonstrativas de sua condição de sujeitos de sua própria história.

Um exemplo de quanto a visão do sujeito relativiza os discursos oficiais é o *Relatório indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos (SNJ-MJ/ UNODC, agosto de 2005)*, coordenado pela antropóloga Adriana Piscitelli, do Núcleo de Estudos de Gênero-PAGU/UNICAMP.

---

<sup>229</sup> Trata-se de trabalho de amostragem que oferece elementos para “Migrações: um mundo sem muros com desenvolvimento sustentável para tod@s”, disponível em <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=25294>



a construção do universo de não admitidas e deportadas e que mostra aspectos relacionados à inserção de algumas dessas pessoas no mercado do sexo no exterior, com indícios de tráfico. Foram levantados o perfil sócio-econômico, as motivações e as redes de relações das informantes. A pesquisa também alerta sobre o tratamento concedido por diversos países às cidadãs brasileiras, ancorado em um preconceito que, segundo as entrevistadas, estende-se desde os funcionários das polícias estrangeiras até os das linhas aéreas.

Chama a atenção nos relatos a importância das redes sociais, sobretudo femininas e integradas por parentes, na organização da partida e inserção na indústria do sexo no exterior. Estas redes também garantem o cuidado dos filhos que ficaram no Brasil e do dinheiro enviado por aquelas que viajaram. Sem negar a existência de grupos criminosos, os pesquisadores de Guarulhos identificaram que o acionar destas redes é muito similar aos arranjos presentes na migração internacional de brasileiros em geral.

Embora formalmente um dos principais argumentos utilizados para impedir o ingresso de mulheres brasileiras no continente europeu seja a falta de dinheiro suficiente para a realização de uma viagem turística, a equipe de Guarulhos percebeu que as não admitidas tendem a aparentar estar situadas em um nível sócio-econômico inferior em relação a algumas das deportadas.

Além disso, observaram que, na maior parte dos casos, na recusa ao ingresso no país foi utilizada uma série de argumentos baseados apenas na desconfiança. Não é a toa que inúmeros depoimentos referem-se à discriminação das autoridades alfandegárias em relação às brasileiras, que seria baseada numa imagem do Brasil e das brasileiras marcada pela idéia de prostituição.

Já no universo das deportadas que admitiram fazer parte do mercado de sexo na Europa, a maioria foi expulsa por estar em situação migratória irregular e não por serem prostitutas. Segundo observações dos pesquisadores de Guarulhos, entre elas percebe-se, grosso modo, maior escolaridade, nível econômico superior e um maior cuidado com a produção corporal. Um policial federal brasileiro, que atua em Guarulhos, chegou

a comentar com um pesquisador que “as meninas bonitas não voltavam”, numa clara alusão à importância da aparência nos critérios da burocracia migratória .

Em função destas distintas realidades, os conceitos de tráfico de pessoas e de tráfico de migrantes devem ser trabalhados com muito cuidado, para não ocultar diferenças que precisam ser levadas em consideração na elaboração de políticas públicas.

Voltando nosso olhar para o Congresso Nacional e para as políticas públicas do governo brasileiro, percebe-se que o apoio e pressão de organismos internacionais fazem com que as leis e programas voltados ao combate ao tráfico de pessoas avancem muito mais rapidamente que as leis e programas voltados para a proteção dos direitos dos cidadãos brasileiros no exterior, que há mais de década vem pressionando por uma Lei geral de Migrações e por políticas públicas de proteção.

Como se pode perceber, estamos diante de um material de análise extremamente rico e desafiador. Seria a essencialização das migrações mais um dos fatos modernos, conforme definidos por Poovey<sup>230</sup>? Ou podemos analisá-lo nos moldes de Yves Dezalay e Bryant Garth, que propõe o estudo da governança mundial como um mercado valorizado e vantajoso para os produtores do Direito, da Economia ou de Ciência Política?<sup>231</sup>

Penso que o rumo das mobilizações internacionais que tem os “migrantes” e as “migrações” como preocupação é desafiador, na medida em que os textos de discussão – seja dos governos, seja das entidades de apoio- estão cada dia mais cheios de categorias e conceitos aparentemente auto-evidentes, num jogo de *ping-pong* onde as estratégias dos indivíduos e famílias não parecem estar encontrando lugar, restando-lhes o triste papel de vítimas ou criminosos.

É preciso resgatar o papel do senso prático na atividade humana, da forma como trabalhado por Bourdieu. Para ele, os lugares *difíceis*, como

230 Sobre o livro de Mary Poovey, *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago/London: The University of Chicago Press, ver a resenha publicada na revista *Mana*, do PPGAS/ Museu Nacional, acessível em <http://www.scielo.br/pdf/mana/v9n1/a14v09n1.pdf>

231 “A ação conveniente das ONGS”, publicado em *Le Monde diplomatique Brasil* .  
<http://diplouol.com.br/2005-06,a1127>

o são todos os locais de saída, passagem, deslocamento, retorno, travessia, reingresso, etc de pessoas no mundo contemporâneo, são antes de tudo difíceis de descrever e difíceis de pensar. Diante de imagens simplistas e unilaterais sobre estes lugares, sugere sua substituição “por uma representação complexa e múltipla, fundada na expressão das mesmas realidades em discursos diferentes, às vezes inconciliáveis” (BOURDIEU, 1997, p.11).

O discurso das pessoas está ausente do universo e do campo político das migrações internacionais. Mariza Peirano defende que *em um mundo dominado por julgamentos de valor apressados e maniqueísmos perigosos, a antropologia representa, hoje e ainda, um modo de conhecimento que se caracteriza por levar sempre em conta contexto e comparação, em uma prática continuamente atenta às dimensões da linguagem e da cultura* (PEIRANO, 2006:8). No projeto Mercosul Musical, que aconteceu em 2006 no Centro Cultural Banco do Brasil de Brasília, o argentino Kevin Johansen cantou “*Sur o no sur*”, canção em que ele narra -num ritmo contagiante- os dilemas de milhões de sul-americanos que vão e voltam do hemisfério norte em busca de trabalho e de felicidade. Nos versos de Johansen não estão retratados nem as vítimas nem os criminosos. Ali estão pessoas que são os sujeitos de suas próprias histórias. É urgente que passemos a ouvi-los. As surpresas e os desafios serão enormes.

## Referências bibliográficas

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. A distorcida visão mundial sobre as migrações. *O Globo Online*, 18/09/2006. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2006/09/18/285711769.asp>

DEZALAY, Yves; BRYANT, Garth. A ação conveniente das NGS, em *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2005-06,a1127>

PALMEIRA, Moacir; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. A invenção da migração: Projeto emprego e mudança sócio-econômica no Nordeste. *Convênio UFRJ/Finep/Ipea/IBGE*, Vol. 1. Rio de Janeiro: Museu nacional, 1977.

PEIRANO, Mariza. *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

POOVEY, Mary. *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

# Parte III

## Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

# O que o Brasil tem feito para combater o tráfico de pessoas? Notas sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

*Bárbara Pincowska Cardoso Campos*<sup>232</sup>

*Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira*<sup>233</sup>

*Ivens Moreira da Gama*<sup>234</sup>

## Introdução

Pessoas estão à venda, no mundo inteiro, por motivos dos mais diversos: trabalho escravo, exploração sexual, adoção ilegal, remoção de órgãos. Na maioria dos casos, nunca mais voltam para seu país de origem, suas famílias. Deixam de existir e se tornam vítimas de uma rede invisível, porém espessa, de tráfico humano.

As Nações Unidas, conscientes desse problema mundial, em novembro de 2000, adotaram o primeiro instrumento que aborda de maneira mais ampla todos os aspectos relativos à questão. O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, mais conhecido como Protocolo de Palermo, foi aceito nos fóruns internacionais e teve o mérito de tratar o problema em todas as suas modalidades: tráfico para fins de exploração sexual, trabalho forçado, escravidão, servidão e remoção de órgãos, e outras explorações. Em 12 de março de 2004, por meio do Decreto nº 5.017, o Brasil promulgou o referido Protocolo.

---

232 Coordenadora do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – SNJ/MJ

Bacharel em Relações Internacionais – IREL/UnB

233 Assessora do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/Gestora Governamental – SNJ/MJ

Mestre em Direito, Estado e Constituição – FD/UnB

Membro do Grupo de Pesquisa do CNPq “Sociedade, Tempo e Direito – STD” – FD/UnB

234 Assessor do Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas/Gestor Governamental – SNJ/MJ

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco

*“Para os efeitos do Protocolo, a expressão ‘tráfico de pessoas’ significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. 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 órgãos.”*

Os dados estimados sobre o tráfico internacional de pessoas são alarmantes. Há estudos que dizem ser um negócio tão lucrativo quanto o tráfico internacional de armas e de drogas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) calcula que o tráfico de pessoas fez cerca de 2,4 milhões de vítimas em 2005. A verdade é que não é fácil mensurar sua real dimensão, dada sua natureza ilícita.

No Brasil, também ainda há poucos dados disponíveis. Um dos estudos mais importantes – e o único de abrangência nacional – foi a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF), realizada em 2002, que apontou 241 rotas de tráfico interno e internacional de crianças, adolescentes e mulheres brasileiras, indicando a gravidade do problema no país.

Tendo como ponto de partida a PESTRAF, foi instituída em 2003 uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) no Congresso Nacional com o propósito de investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Em pouco mais de um ano, a CPMI percorreu todas as regiões do país, realizou diversas reuniões e audiências, ouvindo representantes de entidades da sociedade civil, do Poder Público, bem como acusados e vítimas de exploração sexual. Em seu relatório final, a CPMI sugeriu alterações à legislação brasileira, avaliou políticas públicas e recomendou ações ao governo federal, muitas das quais já se encontram em execução. A lei 12.015/2009 realizou novas

alterações nos art. 231 e 231 A.

Das mudanças na legislação brasileira, vale destacar a alteração feita ao art. 231 do Código Penal Brasileiro. Em março de 2005, com a edição da Lei nº 11.106, o art. 231 passou a tratar de “tráfico de pessoas”, não mais “tráfico internacional de mulheres, abarcando, assim, o tráfico de homens. Incluiu-se também um tipo penal específico para o tráfico interno de pessoas (art. 231-A), realizado entre Estados e municípios, que antes não era considerado crime. Essa alteração representa um instrumento legal importante na investigação do delito, já que o tráfico interno é, na maioria dos casos, o primeiro passo para o tráfico internacional.

Embora muitos casos referentes ao tráfico de pessoas envolvam vítimas brasileiras, o Brasil também tem sido país de destino e de trânsito de vítimas de tráfico. Assim, ao pensar políticas públicas nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas, é preciso enxergar todas as facetas desse problema.<sup>235</sup>

### **A luta contra o tráfico de pessoas no Brasil: primeiros passos.**

O Brasil começou efetivamente sua luta ao assinar, em 2001, projeto de cooperação técnica internacional entre a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). Executado entre 2001 e 2005, o projeto Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil concentrou-se estrategicamente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Goiás: os dois primeiros tem os maiores aeroportos internacionais do país;

---

235 Algumas dicas de leitura para aprofundamento:

DIAS, Cláudia Sérvulo da Cunha (org.). *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília: OIT, 2005.  
LEAL, Maria Lúcia & LEAL, Maria de Fátima (orgs.). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual – PESTRAF: Relatório Nacional – Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres. Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas: um manual. Rio de Janeiro: GAATW, 2000.

Algumas dicas de filme para reflexão e compreensão do problema:

Anjos do Sol – Dirigido por: Rudi Langemann. Brasil, 2006.

Lylia para Sempre – Dirigido por: Lukas Modisson. Suécia, 2002.

Tráfico Humano – Dirigido por: Christian Duguay. Canadá/EUA, 2005.



os outros dois foram identificados como importantes locais de origem de vítimas brasileiras. O projeto priorizou as seguintes ações: a) diagnósticos sobre o tráfico de pessoas; b) ações de capacitação focada nos operadores de direito e outros funcionários públicos da rede de atenção à vítima; c) campanha de conscientização da população; e d) construção de um banco de dados nacional sobre o tema<sup>236</sup>.

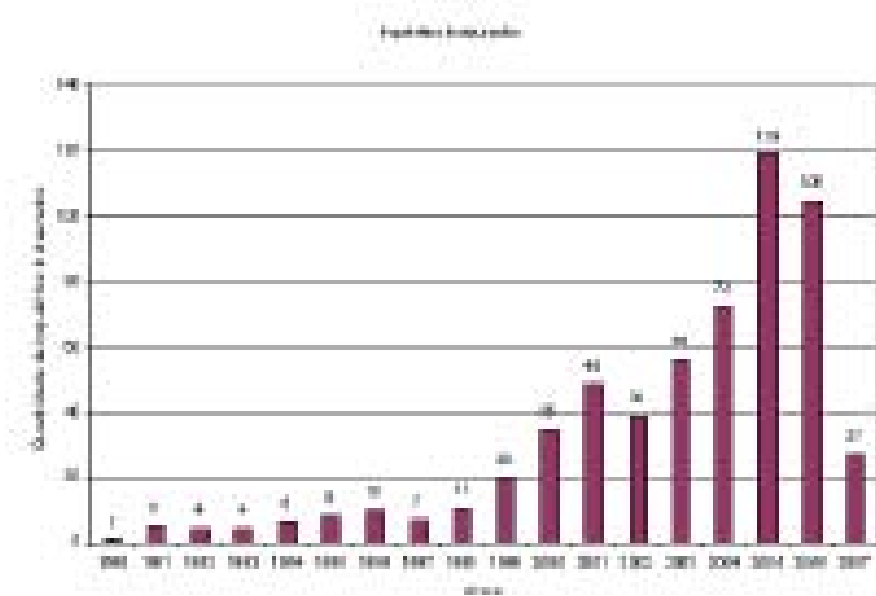
Alguns resultados foram alcançados, como o lançamento de uma campanha nacional de conscientização contra o tráfico de mulheres, a realização de cursos de capacitação para os profissionais que lidam com a questão, além de estudos que ajudaram a traçar o perfil da vítima, o perfil dos aliciadores e os destinos principais. Além disso, foi negociada a criação de escritórios regionais nos Estados de Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo para prestar serviços de prevenção e de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas.

Para além do projeto de cooperação técnica internacional, e já incorporando definitivamente o tema na agenda nacional, pela primeira vez foram incluídas duas ações específicas no Plano Plurianual (PPA) para os anos de 2004-2007, sob responsabilidade do Ministério da Justiça: uma voltada para a capacitação de profissionais da rede de atenção às vítimas, outra para a realização de diagnósticos sobre o tráfico de seres humanos no Brasil.

Ao longo dos últimos anos, ações que direta ou indiretamente enfrentam o fenômeno do tráfico de pessoas vem sendo executadas por vários órgãos federais. No âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Justiça destacou uma equipe do gabinete do Secretário para coordenar o chamado “Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”, responsável não só por projeto de cooperação técnica internacional, mas também pela execução das atividades do PPA 2004-2007. Ainda na seara do MJ, a

236 Entre 2006 e 2009 será executado novo projeto de cooperação técnica internacional assinado pela SNJ/MJ e o UNODC – Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes no Brasil. O projeto está estruturado em 6 resultados: a) apoiar a implementação da Política Nacional e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; b) disponibilizar serviços de apoio e assistência às vítimas; c) realizar campanhas nacionais de conscientização; d) implementar um banco de dados nacional sobre o tema; e) capacitar operadores do Direito e outros profissionais que atuam com o assunto; e) produzir diagnóstico aprofundado sobre o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes.

Secretaria Nacional de Segurança Pública, o Departamento da Polícia Federal e o Departamento da Polícia Rodoviária Federal preocupam-se com a temática e envidam esforços para combatê-la, atuando, por exemplo, na capacitação de profissionais de segurança pública, no aperfeiçoamento de técnicas de investigação, na realização de operações policiais de inteligência para dismantlar quadrilhas etc. Dados da Polícia Federal evidenciam o aumento no número de inquéritos para investigar casos de tráfico nos últimos anos:



Fonte: Departamento de Polícia Federal – DPF/MJ

A quantidade de inquéritos policiais verificados em 2007 é até 14 de maio.

Na área da infância e da juventude, cumpre também destacar a atuação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que coordena o “Programa Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”, incluindo, em suas ações, o enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também da Presidência da República, desenvolve ações específicas na área do enfrentamento ao tráfico de mulheres. O Ministério do Trabalho e Emprego atua no enfrentamento ao

tráfico para fins de trabalho escravo, ademais, há o apoio da Casa Civil, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Turismo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério da Cultura e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

### **Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Para unir e aperfeiçoar os esforços já em marcha, o Brasil iniciou em outubro de 2005 um processo de construção de uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O trabalho foi coordenado pela Secretaria Nacional de Justiça, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, e contou com a participação de diversos ministérios, Ministério Público e representantes da sociedade civil, num esforço democrático de enfrentar o problema, coordenar as ações já existentes e definir em conjunto as soluções necessárias. Por se tratar de assunto interdisciplinar e intersetorial, vários parceiros de diversas áreas como saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social, turismo, dentre outros, foram acionados para fazer parte do processo de construção dessa política.

O texto inicial foi discutido no âmbito do Poder Executivo Federal, com a participação do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), e depois foi levado à consulta pública, de forma a conferir legitimidade e garantir a participação e mobilização da sociedade civil. Assim, no mês de julho de 2006, a proposta ficou disponível na Internet para comentários e sugestões, provocando a realização de debates, seminários e audiências públicas em vários pontos do país. Inúmeras organizações não-governamentais (ONGs), órgãos dos governos estaduais e municipais, bem como estudantes, técnicos e profissionais envolvidos com o assunto opinaram sobre o esboço da Política Nacional.

Todo esse processo de participação culminou com a realização de um seminário, o Seminário Nacional “A Política Nacional de Enfrenta-

mento ao Tráfico de Pessoas”, ocorrido em Brasília em 28 de junho de 2006, ocasião em que se discutiram e se consolidaram todas as sugestões colhidas na consulta pública. Participaram do evento pessoas de todo o território nacional, incluindo ONGs, organismos internacionais e representantes dos governos federal e estaduais.

Como resultado de toda essa construção, foi aprovada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mediante o Decreto nº 5.948, de 26 outubro de 2006. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas traz um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Poder Público nesse tema. O texto está estruturado em três grandes eixos, considerados estratégicos para o enfrentamento ao tráfico de pessoas: 1) prevenção; 2) repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores; e 3) atenção à vítima.

### **Disposições gerais**

A Política Nacional divide-se em três capítulos. O *Capítulo I – Disposições Gerais* traz a definição de tráfico de pessoas tal como a conceituação prevista no Protocolo de Palermo, englobando todas as formas de exploração. A principal diferença em relação ao Protocolo é que se considera irrelevante o consentimento da vítima em toda e qualquer situação na qual estiver configurado o delito (art. 2º, § 7º). Ainda nesse capítulo, a Política conceitua o tráfico interno (art. 2º, § 5º) e tráfico internacional (art. 2º, § 6º), demonstrando a preocupação em enfrentar as duas ramificações do problema.

### **Princípios e diretrizes**

No *Capítulo II – Princípios e Diretrizes, Seção I – Princípios*, são arrolados os princípios de direitos humanos norteadores da Política Nacional e aplicáveis a todas as suas diretrizes e ações, sendo, portanto, estruturantes. A *Seção II – Diretrizes Gerais* traz diretrizes que são comuns para todas ações e diretrizes específicas da Política, como a atuação conjunta e

articulada de todas as esferas de governo, a articulação com organizações não-governamentais nacionais e internacionais, a proteção e atendimento às vítimas no exterior e em território nacional, bem como a realização de pesquisas e capacitação de profissionais. Por fim, a última seção do capítulo, *Seção III – Diretrizes Específicas*, divide-se em artigos referentes a cada eixo estratégico da Política. O art. 5º dispõe sobre diretrizes de prevenção ao tráfico de pessoas, como a inserção de medidas preventivas nas políticas públicas, a realização de campanhas e o apoio à mobilização da sociedade civil. As diretrizes específicas de repressão ao tráfico e responsabilização de seus autores, por sua vez, constam do art. 6º: cooperação policial nacional e internacional, cooperação jurídica internacional, sigilo dos procedimentos e integração com políticas e ações de repressão a crimes correlatos. Por fim, o art. 7º versa sobre as diretrizes específicas de atenção às vítimas, terceiro eixo estratégico da Política, destacando a assistência e proteção às vítimas, a reinserção social, a proteção da intimidade e da identidade, e a estruturação de uma rede coesa de retaguarda formada por governo e sociedade civil.

### **Ações**

Finalmente, o *Capítulo III – Ações* traz um rol não exaustivo de ações, distribuídas por áreas específicas de atuação: Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Assistência Social, Promoção da Igualdade Racial, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos (em especial a proteção de crianças e adolescentes), Proteção e Promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura. Como ponto de partida para a construção dessas ações, foi feito um levantamento das principais atividades do governo federal desenvolvidas nessas áreas. Assim, vale ressaltar que essas ações estão agrupadas, na medida do possível, de acordo com as competências de cada ministério. Além disso, elas contemplam os três eixos estratégicos e servem de base para elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

## Atores envolvidos

Com a aprovação da Política Nacional, o assunto deixa definitivamente de ser tratado apenas no âmbito de projetos pontuais para se tornar uma política de Estado, envolvendo não só a área de justiça e segurança pública, mas também as diversas áreas e instituições que são afetadas a esse tema. A efetividade da Política Nacional dependerá agora de um esforço permanente e coletivo de todos os parceiros, não só do governo federal, mas também dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, estados, municípios, sociedade civil, organismos internacionais, além de outros países envolvidos na luta contra o tráfico.<sup>237</sup>

### **Política Nacional ou Política Federal de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: força normativa *versus* força política.**

Para que se tenha uma idéia do alcance da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, é necessário fazer uma breve reflexão sobre seu instrumento de aprovação: o decreto é o instrumento de competência exclusiva dos chefes do Executivo, no caso, o Presidente da República. Assim, do ponto de vista de sua origem, é um ato administrativo. Quando analisado o seu conteúdo, podem-se perceber características de ato normativo. A principal diferença em relação à lei ordinária é que somente esta pode inovar no ordenamento jurídico, sendo o decreto ato secundário, não podendo contrariar aquela. Em outras palavras, o decreto é ato inferior à lei, não podendo invadir assunto de reserva legal.

Desse modo, quando o art. 2º do texto da Política Nacional dispõe sobre o conceito de tráfico de pessoas, por exemplo, não o faz criando nova conceituação, já que não poderia fazê-lo sob pena de ser considerado inconstitucional. Esse artigo traz, na verdade, uma harmonia na interpretação dos conceitos estabelecidos no Código Penal (art. 231 e 231-A) e no

<sup>237</sup> Dica de Leitura para aprofundamento do assunto:

BRASIL. Ministério da Justiça. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília, 2007.

Protocolo de Palermo, que tem o mesmo *status* de lei ordinária, pois já foi incorporado à nossa legislação.

Como se lê no início do Decreto, a Política Nacional foi aprovada com fundamento no art. 84, VI, alínea “a”, da Constituição Federal, ou seja, para dispor sobre *a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*. Isso significa dizer que estão vinculados ao Decreto todos os órgãos da Administração Pública Federal, em especial aqueles identificados no seu art. 3º, ou seja, aqueles responsáveis pela elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Turismo, Ministério da Cultura, Advocacia-Geral da União. Assim, todos que não estão incluídos na Administração Pública Federal não estão juridicamente obrigados a observar os preceitos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, ou seja, estariam de fora os Estados, Distrito Federal, municípios, órgãos do Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público, sociedade civil, dentre outros. Dessa forma, sob ponto de vista dos órgãos diretamente vinculados pelo Decreto, deveria se chamar “*Política Federal*” e não “*Política Nacional*” de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Seguindo essa leitura puramente normativa, pode parecer, à primeira vista, que há incongruências na denominação *Política Nacional*, considerando que se pretende um envolvimento de todas as esferas da administração, seja federal, distrital, estadual, municipal, além da sociedade civil, Ministério Público Federal, Estadual e Ministério Público do Trabalho.

Entretanto, sob um ponto de vista sociológico, a aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas não se circunscreve à mera atuação administrativa do Poder Público, mas em atuação política propriamente dita, entendida esta como aquela que se distingue das fun-

ções típicas dos três poderes do Estado – administrar, legislar e julgar. Estamos aqui falando de um ato capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins. Assim entendida, a Política Nacional poderia ter sido aprovada por outros instrumentos, como uma lei, vinculando todas as esferas administrativas, Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo, ou por uma carta de compromissos políticos, não vinculativa, mas emanada da própria atuação política dos atores envolvidos.

Assim como o Decreto n° 5.948/06 foi ousado trazendo um conceito aparentemente extra-legal de tráfico de pessoas, mas não fugindo dos conceitos estabelecidos no Código Penal e no Protocolo de Palermo, também foi ousado estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados nacionalmente, sem invadir a repartição de competências dos entes federados e não estabelecendo regras para outras esferas administrativas ou Ministério Público.

O Decreto n° 5.948/06 deixa claro o compromisso político que deve haver dos Estados, Distrito Federal, municípios, entidades da sociedade civil e Ministério Público quando estabelece, como diretrizes gerais, *o fortalecimento do pacto federativo, por meio da atuação conjunta e articulada de todas as esferas de governo na prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como no atendimento e reinserção social das vítimas, e a estruturação de rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, envolvendo todas as esferas de governo e organizações da sociedade civil* (art. 4°, incisos I e IV do Anexo). Complementando essa idéia, o art. 3°, § 4°, estabelece que *o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho serão convidados a fazer parte do Grupo de Trabalho* que tem a finalidade de elaborar a proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Em outras palavras, o Decreto n° 5.948/06 obriga a Administração Federal a agir conjunta e articuladamente com todas as esferas de governo, sociedade civil, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho.

Por essas razões, especialmente quando se enxerga a construção das ações e os resultados advindos da Política, é que podemos falar que se trata realmente de *política nacional* e não de mera *política federal*. É necessária, portanto, uma visão além da mera autoridade do instrumento nor-



mativo utilizado para sua aprovação. É uma *política nacional* sob o ponto de vista da construção e articulação das ações, em razão de seu resultado, não sob análise de sua origem formal, ou seja, seu instrumento de aprovação.

### **Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

A Política Nacional representou, sem dúvidas, um importante avanço, mas ainda é um ponto de largada, e não de chegada. O próximo passo, já em vias de concretização, é a criação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP).

O Decreto nº 5.948, além de aprovar a Política Nacional, criou um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo específico de elaborar uma proposta de Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Tal grupo é formado por representantes de vários órgãos públicos federais, além de convidados de outros órgãos públicos, como o MPF e o MPT, e da sociedade civil, incluindo organizações não-governamentais e organismos internacionais. O GTI tem uma coordenação tripartite, capitaneada mais uma vez pela Secretaria Nacional de Justiça, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Mas, afinal, o que se pretende com o PNETP? Inspirado na Política Nacional, pretende-se agora construir um plano concreto, com a identificação clara de prioridades (objetivos), ações, metas, órgão responsável, parceiros e prazos de execução. Assim, é nesta etapa que os princípios, as diretrizes e ações consagradas na Política Nacional ganharão corpo e concretude, na forma de metas específicas a serem executadas por diferentes parceiros, em prazos estabelecidos. A idéia é que o Plano seja revisitado a cada dois anos quando, então, se fará uma avaliação dos resultados e, se necessário, um ajuste nas metas inicialmente propostas. Dessa forma, na medida em que as ações avancem e novos desafios surjam, será possível adaptar as políticas públicas às necessidades reais de prevenção e repressão ao tráfico, bem como atenção às vítimas. O Plano também servirá como peça de caráter técnico-político para forçar o aumento dos recursos pú-

blicos destinados para ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas nos próximos anos.

O GTI deve apresentar relatório final de seus trabalhos até setembro de 2007. Esses trabalhos vem sendo executados mediante reuniões oficiais em Brasília com todos os representantes e convidados, com subsídios provenientes de consultores e das equipes dos entes que compõem a coordenação. Uma vez aprovado, o PNETP deverá ser executado por todos os órgãos e parceiros comprometidos, servindo também de instrumento para auxiliar a sociedade civil no monitoramento das ações.

### **A participação da sociedade civil na construção do PNETP**

No Estado contemporâneo, as ações realizadas para a consecução de interesses públicos não são necessariamente fruto da atuação estatal isolada. Pelo contrário, hoje o Terceiro Setor, caracterizado por ser um espaço público não-estatal, é parceiro do Estado na implementação de políticas públicas, principalmente na área social, além de ser um ator importante no controle e fiscalização das atividades governamentais.

Em consonância com essa perspectiva sócio-participativa, o processo de criação do PNETP conta com a participação efetiva de entidades da sociedade civil. Em razão de sua vasta experiência, o governo percebeu que a presença delas é de grande valia para se alcançar um documento concreto e que realmente reflita os anseios da sociedade. Assim, foram convidadas, por meio de seus parceiros governamentais, 12 instituições para representar a sociedade civil, de forma a garantir os recortes temáticos de gênero, infante-juvenil e de combate ao trabalho escravo.

Durante as reuniões oficiais, o papel das entidades é fornecer contribuições que auxiliem o governo a construir um Plano executável. Os representantes da sociedade civil podem propor à vontade, tem o mesmo direito a fazer uso da palavra e suas intervenções são aceitas ou rejeitadas assim como as demais.

No entanto, a atuação dessas entidades não se esgota na participação pontual durante as reuniões. Pelo contrário, cabe a elas consultar as ba-

ses e alimentar suas redes e parceiros com informações sobre o andamento do processo, bem como colher de seus interlocutores críticas e sugestões.

Em outras palavras, elas representam não só a instituição da qual fazem parte, mas toda uma gama de atores sociais envolvidos em seu mandato. Por tal razão, elas tem uma função de multiplicadoras: são responsáveis pela disseminação das discussões para toda a sociedade. Além disso, esperamos que a sociedade civil participe de outras formas, por e-mail, telefone, visitas aos órgãos públicos envolvidos com o tema. As reuniões oficiais são momentos pontuais de consolidação de entendimentos, mas não são os únicos espaços de participação.

Com esse envolvimento da sociedade civil, o PNETP será fruto de um processo democrático e legítimo, e que, portanto, será apropriado por todos.

### **O que vem pela frente?**

Em 2006, o Estado brasileiro deu um passo importante na luta contra o tráfico de seres humanos. Após um rico processo de construção, lançou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, medida pioneira e louvada por outros países e pelas Nações Unidas. Agora se faz necessário continuar adiante e implementar a política, principalmente por meio da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mas sem esquecer de adotar outras medidas, incluindo aquelas levadas a cabo pelos outros entes da Federação e por iniciativas bilaterais ou multilaterais.

A Secretaria Nacional de Justiça se esforçou para emplacar novas ações no Plano Plurianual 2008-2011, na tentativa de trazer recursos e visibilidade ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Outro fruto dessa atuação foi a inserção do tema no Programa de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, inovadora política da nova gestão do Ministério da Justiça, cujo objetivo é a *“prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios*

*atendidas as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública” (PRONASCI). O programa desenvolverá políticas de enfrentamento e prevenção à violência, num recorte territorial e etário estratégico, seguindo objetivos específicos como “promover os direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais e de diversidade cultural”, “intensificar e ampliar as medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial” e outros. No âmbito das ações estruturais do PRONASCI, constam atividades relacionadas ao desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao apoio de núcleos locais de combate ao tráfico de pessoas.*

Outro aspecto a considerar são as iniciativas locais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. A chave para a atuação em rede, em parceria com Estados, municípios e sociedade civil, está posta hoje com a construção e posterior implementação das metas do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. As ações do Plano Nacional formuladas só terão grande alcance e impacto por meio da cooperação, atuação conjunta e articulada com outros órgãos e entidades. Aqui não estamos falando apenas de recursos financeiros que podem ser mobilizados em conjunto, mas também de recursos humanos, conhecimentos específicos, competências locais de atuação, mobilização social local. A idéia é que agora, inspirados na Política e no Plano Nacional, Estados, Distrito Federal e municípios desenvolvam planos locais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Todos podem partir diretamente para construção de planos de ação, pois não há necessidade de se discutir mais conceitos, princípios e diretrizes: aí já está a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Há vários argumentos para se dar início à construção de planos locais. Afinal, o tráfico de pessoas não é só um problema cuja resolução seja de competência exclusiva do Governo Federal. Sabemos que há casos de tráfico interno e internacional e, muitas vezes, o tráfico interno é crime antecedente do internacional. Além disso, várias ações específicas no conjunto de ações do Plano Nacional serão implementadas nos Estados, Distrito Federal e municípios, a exemplo de algumas ações da área de segurança pública e de atendimento às vítimas. Outro argumento é que o

tráfico de pessoas está relacionado à corrupção e lavagem de dinheiro, que é um problema de todos os governos. Finalmente, deve-se considerar que existe uma mobilização de vários órgãos do Governo Federal em direção aos Estados para estabelecer parcerias, já que existe uma política aprovada.

A inspiração na Política Nacional também direciona os Estados para construção de planos estaduais através de articulação entre vários órgãos estaduais – relacionados à justiça, segurança, direitos humanos, turismo, assistência social, trabalho, saúde, educação e cultura –, sociedade civil e Ministério Público. A tendência natural é a existência de uma articulação complexa entre redes estaduais, federal e da sociedade civil, formando ao final uma só rede, o que proporciona várias possibilidades de parcerias em diversos níveis. Assim, com essa articulação se conseguirá driblar alguns problemas clássicos nas políticas sociais, que são a insuficiência de recursos e a desarticulação, com várias políticas setoriais que não se comunicam. Atualmente, São Paulo e Goiás possuem planos estaduais (a Bahia e o Pará estão em processo de discussão) e São Paulo e Pernambuco possuem políticas específicas (a Bahia está em debate).

Há também a necessidade de alterações em nossa legislação, em especial o Código Penal. É preciso alterar o conceito penal de tráfico de pessoas, que hoje vincula o crime à prostituição e à exploração sexual, para adequá-lo ao Protocolo de Palermo, englobando, assim outras modalidades de exploração, como o trabalho escravo e remoção de órgãos. O Plano Nacional prevê a criação de um grupo técnico para estudar a nossa legislação e apresentar propostas de aperfeiçoamento.

Há muita carência de estudos e diagnósticos sobre o tema. Ainda existe um vácuo na compreensão desse crime na realidade brasileira. Por muito tempo o delito de tráfico de pessoas foi ignorado pelas autoridades em razão de seu desconhecimento. Somente após a realização da PESTRAF, e de outras pesquisas de menor abrangência, foi possível sensibilizar os dirigentes dos órgãos competentes para investigação e promoção das ações penais e realizar as primeiras capacitações. Os resultados não demoraram a aparecer com um aumento significativo no número de inquéritos policiais e processos. Muito contribuíram também as campanhas, que

possibilitaram também o aumento das denúncias pela população. Entretanto, ainda há muito o que fazer. As capacitações precisam ser contínuas, em especial nas instituições de formação de policiais, promotores de justiça e juízes. O Plano Nacional também prevê várias iniciativas de pesquisa e capacitação, buscando sensibilizar os órgãos que têm um papel a desempenhar nessas áreas.

Além disso, não há como ignorar que a verdadeira – e efetiva – luta contra o tráfico não requer apenas ações do lado brasileiro. Como se trata de um problema transnacional, com implicações inclusive no âmbito das políticas de migração, os países tem que trabalhar em sintonia e de forma integrada para combater o tráfico de pessoas.

Atualmente já existem várias iniciativas envolvendo países vizinhos, a exemplo do Plano de Ação para a Luta Contra o Tráfico de Pessoas entre os Estados Parte do MERCOSUL e os Estados Associados. Em nível hemisférico, a Organização dos Estados Americanos promove várias ações relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Além dessas, há iniciativas bilaterais, como as parcerias que são desenvolvidas com Portugal, Espanha e México. O fato de o Brasil já ter aprovado uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas demonstra o nosso protagonismo na luta contra essa grave violação dos direitos humanos. Há uma expectativa de que a participação do Brasil nessas iniciativas internacionais seja potencializada no decorrer da execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Um grande desafio é fazer chegar essas iniciativas nos rincões mais distantes do País. Há áreas muito sensíveis à ocorrência de tráfico de pessoas, que certamente serão objeto de uma atenção maior na execução do Plano Nacional. Temos cidades onde o Estado ainda se faz pouco presente, em vários aspectos: os garimpos, onde existem meninas traficadas para a exploração sexual; pequenas comunidades, onde os pais vendem as próprias filhas para garantir sua subsistência; pequenas cidades nas fronteiras, onde há pouco ou nenhum controle do fluxo de crianças e adolescentes; cidades do interior no Nordeste, onde meninas e meninos são aliciados para exploração sexual na capital.

Não é difícil encontrar lugares onde a exploração sexual é considerada normal e o trabalho forçado é “digno”, pois é “trabalho”, assim o tráfico não seria mais que o “transporte” para o exercício dessas ocupações. Não há indignação da população, as autoridades locais (quando existem) não consideram que há violação de direito. “Se a sociedade tolera, por que as autoridades impediriam?”, poder-se-ia perguntar. Talvez esse seja o maior desafio para o enfrentamento do tráfico de pessoas: vencer os preconceitos e conceitos errados incrustados na cultura local e na mentalidade das pessoas em geral. Isso não se vence apenas com a divulgação de informações, mas somente quebrando paradigmas arraigados há gerações.

Várias questões estruturais criam um ambiente propício à ocorrência desse delito: insuficiência de políticas de emprego, baixa renda, problemas de educação, entre outros, que aliados à facilidade para entrar em outros países, ou à dificuldade de acesso e fiscalização de algumas fazendas (no caso de trabalho escravo), e ainda à dificuldade de investigação quando se ultrapassam as fronteiras, criam um ambiente fácil e de baixo risco para os traficantes de pessoas.

Todas essas questões foram consideradas na Política Nacional e no Plano Nacional. O mais importante é perceber que o enfrentamento ao tráfico de pessoas não se resolve apenas com ações governamentais. Para que as políticas públicas sejam efetivas, é preciso uma articulação ampla com os mais diversos movimentos sociais e setores da sociedade que atuam direta ou indiretamente na questão. Estado e sociedade devem agir de mãos dadas e olhar para um futuro comum - um futuro sem pessoas em oferta.

# A construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil

Maria Lúcia Pinto Lea<sup>238</sup>

## Introdução

O enfrentamento do tráfico de pessoas, enquanto um fenômeno transnacional, requer analisar o processo de construção da política nacional por meio da relação sociedade e governo brasileiro, tendo como referência a globalização e o neoliberalismo.

Nessa direção, daremos luz à perspectiva de resistência global, aqui compreendida pelo termo contra-hegemonia, formada por redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que, no âmbito global, mobilizam-se para lutar contra a precarização do trabalho, as formas repressivas de lidar com as migrações humanas, o tráfico de pessoas e formas diferenciadas de exploração do trabalho e do corpo, declínio das políticas públicas, das violações dos direitos humanos, entre outras, que são agendas de lutas por setores da sociedade contra a globalização neoliberal.<sup>239</sup> (SANTOS, 2002, p. 13)

A análise do enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual está fundamentada nas condições históricas e objetivas que deram as bases para a mobilização e organização de uma força contra-hegemônica capaz de construir processos democráticos que viabilizassem a inclusão dessa temática na agenda pública brasileira.

238 Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, Coordenadora do Grupo de Pesquisa Violes/SER/UnB e Coordenadora Geral da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF, 2001. Pós-Doutorado no CES-Universidade de Coimbra/Portugal.

239 SOUSA. S. Boaventura. In: *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. *A globalização é hoje fator explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante, ela não é hegemônica. Está emergindo uma outra globalização, constituída por redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente, da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias e os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.* (Santos, 2002:13) Ainda de acordo com o autor, “essa globalização contra-hegemônica organizada no topo da sociedade se traduz concretamente por meio do Fórum Social Mundial, mesmo com as contradições e crise que enfrenta a esquerda no século XXI”. In: *A esquerda no Século XXI: as lições aprendidas do Fórum Social Mundial*. Boaventura de Sousa Santos. Coimbra: CES, 2008.



Nesta direção, vamos aprofundar a análise da tensão existente nas parcerias firmadas entre sociedade civil, Estado e cooperação internacional, resultantes de um processo político, que, no primeiro momento, não são de complementaridade, mas de confrontação. A idéia é que essa análise seja capaz de revelar as armadilhas neoliberais que podem estar camufladas nestas parcerias, de forma a explicitar os limites e possibilidades da representação política<sup>240</sup> neste tecido social.

Assim, as condições dadas para a construção democrática do enfrentamento do tráfico de pessoas no Brasil possibilitaram, de fato, uma intensa participação dos atores diretamente envolvidos com essa causa? Quem participou e quem ficou de fora desse processo? Afinal, para que serve compreender o processo de construção da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas sob a ótica contra-hegemônica local e global?

No Brasil, o contexto que possibilitou a visibilidade do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, na última década, caracterizou-se, por um lado, pela forte tensão entre um Estado com amplos direitos democráticos, onde houve uma intensa participação política da sociedade civil, garantida pela Constituição de 1988, e por outro, a continuidade de uma política econômica conservadora, que pôs em jogo a questão da democratização, especialmente depois das reformas de cunho neoliberal, implementadas pós 1995.

Os ajustes neoliberais<sup>241</sup> se manifestam por meio da privatização

---

240 *A democracia representativa tende a ser uma democracia de baixa intensidade.* Isto porque a democracia representativa: ao definir de modo restritivo o espaço público, deixa intactas muitas relações de poder que não transformam em autoridade partilhada; ao assentar em idéias de igualdade formal e não real, não garante a realização das condições que a tornam possível; ao contrapor em abstracto cidadania e identidade, reconhece subrepticamente a diferença a partir de uma diferença dominante (classista, colonial, étnica, racial, sexual, religiosa) que é transformada em norma – a identidade dominante – com base na qual são fixados os limites em que as outras diferenças podem ser exercidas, reconhecidas ou toleradas. A baixa intensidade desta democracia resulta em que se as exigências do capitalismo forem tais que exijam a restrição do jogo democrático, esta forma de democracia tem poucas condições de resistir. A rendição aparece sobre sobre várias formas: a banalização das diferenças políticas e a personalização das lideranças, dentre outras In: SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. As quinze teses para aprofundar a democracia. Coimbra, 2008.

241 SOARES, Laura Tavares. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001. (Coleção A Outra Margem: CLACSO/LPP).

SOARES, Laura Tavares. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina. São Paulo: Ed. Cortez, 2a. ed., 2002. (Coleção “Questões da Nossa Época”, vol. 78).

em massa das empresas públicas, das parcerias com o setor privado que desestimulam a responsabilidade do Estado frente à questão social, repassando tais responsabilidades de forma reducionista para o chamado terceiro setor ou a terceira via do Estado<sup>242</sup>.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira, na pós-ditadura militar, se insere na ofensiva neoliberal deflagrada pelos Estados Unidos, que para fazer frente à crise internacional que viveu o capitalismo na década de 70, reestrutura em proveito próprio a economia mundial.

Nesta perspectiva, o projeto neoliberal desenha para o Brasil e para o conjunto da América Latina, resguardando a experiência de cada nação, uma economia integrada à economia mundial, baseada na exploração de seus recursos naturais e humanos e no incentivo à indústria para torná-la competitiva no mercado externo e complementar a produção industrial dos grandes centros, com forte rebatimento na violação dos direitos humanos. Isto significa, para a massa de trabalhadores precarizados, o agravamento da exploração do trabalho, o desemprego em massa, a migração ilegal, o tráfico de pessoas.

A mudança da política norte-americana para América Latina<sup>243</sup>, nos últimos 50 anos, teve como objetivo criar condições para os Estados latinos poderem receber as mudanças institucionais impostas, sem riscos para os sistemas de dominação vigentes, visando o fortalecimento do sistema de dominação hegemônica desenvolvimentista.

Qualquer que seja a forma de dominação hegemônica desenvolvimentista dos Estados Unidos sobre o Brasil e demais países da América Latina aprofunda drasticamente a injustiça social, provocando o aparecimento de processos extremos de barbárie social, o que leva, na maioria das vezes, a desencadear práticas de crime organizado e de corrupção que adentram os espaços públicos e privados, estabelecendo uma relação emblemática entre legalidade e ilegalidade.

Esta intervenção americana desestabiliza diretamente a autonomia

242 MANTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

243 MARINE, Ruy Mauro. A luta pela democracia. In: *Le Monde Diplomatique*, ano 01, n. 04, nov. 2007.

dos Estados-Nações, porém não inibe as resistências por dentro da América Latina. A formação de um bloco “contra-hegemônico” está se afirmando em alguns países, como, por exemplo, Venezuela, Uruguai, Chile, Bolívia, Argentina, Cuba e Brasil.

Nesta perspectiva, o enfrentamento do tráfico de pessoas para exploração sexual e outras modalidades deve ser incluído no Mercosul, como estratégia para potencializar as redes de movimentos sociais em defesa da autonomia de mulheres, homens, transexuais, travestis e transgêneros, crianças, negros, indígenas e demais povos do Centro-Sul.

Esta temática também já está sendo debatida nos países da Comunidade Européia, especialmente em Portugal, onde foi realizado o I Seminário Luso Brasileiro sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular realizado em Cascais/Portugal, em 2006. Este evento apontou a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e de apoio e proteção às vítimas, envolvendo entidades governamentais e da sociedade civil, numa estratégia de ação conjunta.

A Declaração de Cascais, resultante da análise da situação atual do tráfico de pessoas no Brasil e em Portugal, visa consolidar o processo de cooperação entre os dois países, indicando medidas concretas de prevenção e combate ao tráfico de pessoas e às redes criminosas que violam os direitos dos migrantes.

Não existe um Estado-Nação periférico ou semi-periférico que não sofra as pressões das hegemônias econômicas globais, e por aí a feição deste Estado se coloca muito mais no plano desenvolvimentista do que provedor. Se assim o for, quais as estratégias para implantação dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas no mundo? Quem é realmente o Estado com o qual a sociedade civil vai fazer o pacto?

A idéia essencialista de Estado que requer uma sociedade civil sempre vigilante e que necessariamente mantém relações cooperativas com ela, baseadas em políticas de pactos ou de articulação, soa muito harmonioso, mas deixa de esclarecer questões importantes para a implementação dos planos.

Pactos, sim. Resta saber em que base e contando com a boa von-

tade de quem. Vale salientar que vivemos sob a égide do imperialismo dos países de hegemonia econômica global e estes não estão dispostos a abrir mão de seus privilégios em função de um pacto nesta área, até porque a história demonstra que estas forças consentiram, ao longo do tempo, com essa barbárie social, e a sua reificação ocorre com toda força no capitalismo contemporâneo.

Assim, quem é essa sociedade civil? Quem está incluído na órbita da sociedade civil brasileira que terá que ficar vigilante aos abusos do Estado em relação ao tráfico de pessoas? A estratégia da participação por meio da representação política<sup>244</sup> não reduz a idéia da contra-hegemonia ?

O potencial das formas democráticas para enfrentar o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil está nas alianças globais, com rebatimento em esfera local, a partir da intensidade da participação dos atores sociais.

Defender as pessoas traficadas requer lutar por justiça social e democracia contra a dependência, a exploração, por uma ordem social tendente à justiça e igualdade na diversidade, ou seja, lutar por uma ordem global contra-hegemônica, se apropriando dos espaços orgânicos e globais, como, por exemplo, o Fórum Social Mundial-FSM, para agendar essa temática como prioritária em defesa da emancipação das mesmas.

Para explicar o processo de construção da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, faz-se necessário examinar as diversas formas de poder que transversalmente emergem, de forma organizada, da sociedade civil, por meio de experiências de lutas políticas contra o impacto do neoliberalismo na qualidade de vida humana.

Estas diversas formas de poder se traduzem em processos de re-

244 *A democracia representativa tende a ser uma democracia de baixa intensidade.* Isto porque a democracia representativa: ao definir de modo restritivo o espaço público, deixa intactas muitas relações de poder que não transformam em autoridade partilhada; ao assentar em idéias de igualdade formal e não real, não garante a realização das condições que a tornam possível; ao contrapor em abstracto cidadania e identidade, reconhece subrepticamente a diferença a partir de uma diferença dominante (classista, colonial, étnica, racial, sexual, religiosa) que é transformada em norma – a identidade dominante – com base na qual são fixados os limites em que as outras diferenças podem ser exercidas, reconhecidas ou toleradas. A baixa intensidade desta democracia resulta em que se as exigências do capitalismo forem tais que exijam a restrição do jogo democrático, esta forma de democracia tem poucas condições de resistir. A rendição aparece sobre sobre várias formas: a banalização das diferenças políticas e a personalização das lideranças, dentre outras In: SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. As quinze teses para aprofundar a democracia. Coimbra, 2008.

sistência e/ou ações contra hegemônicas, que possibilitam o agendamento das reivindicações desta sociedade, afirmando metas de *liberdade e igualdade*, num recíproco reconhecimento das diferenças que envolvem os *sujeitos* sociais em situação de violação de seus direitos.

Nesta perspectiva, vamos analisar a importância destas forças contra-hegemônicas para fundamentar a construção crítica da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil, entendendo-os a partir das configurações de poder conjuntural, que motivaram o estabelecimento da correlação de forças locais e globais.

Em 2000, o governo brasileiro assinou a Convenção de Palermo<sup>245</sup>, e em resposta às recomendações desta Normativa, se inseriu na lógica transnacional do enfrentamento ao tráfico de pessoas, o que veio possibilitar uma compreensão global de como construir e incidir em estratégias e iniciativas internacionais para a implantação/implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas<sup>246</sup>.

Nesta direção, vamos examinar como se deu o aprofundamento do diálogo entre os setores públicos e privados a partir do modelo de participação legitimado e institucionalizado pelo Governo Federal em 2005, ao instituir um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável pela elaboração da referida Política.

Este GTI foi coordenado pelo Ministério da Justiça-MJ, por meio da Secretaria Nacional de Justiça-SNJ, pela Secretaria Especial de Políticas

245 Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo Adicional à Convenção relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças foi assinado pelo Brasil em 2000. Tem por objetivo normatizar o tráfico de pessoas em âmbito global, por isso é um instrumento referência para os países regulamentarem ações de enfrentamento do tráfico de pessoas conforme recomenda seu escopo normativo.

246 De acordo com Art. 1 da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948/06), tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, conforme as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos e à legislação pátria. O Art. 2 para efeito desta Política adota o conceito de “Tráfico de Pessoas” conforme o Protocolo de Palermo. O parágrafo 1 trata do termo “crianças” descrito no *caput* deve ser entendido como criança e adolescente, de acordo com a lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Os parágrafos 2 e 3 tratam do termo rapto e sobre a expressão escravatura ou práticas similares à escravatura. O parágrafo 4, a intermediação, promoção ou facilitação do recrutamento, do transporte, da transferência, do alojamento ou do acolhimento de pessoas para fins de exploração também configura tráfico de pessoas. Parágrafo 5, o tráfico interno de pessoas é aquele realizado dentro de um mesmo estado-membro da Federação, ou de um Estado-membro para outro, dentro do território nacional. O parágrafo 6, o tráfico internacional de pessoas é aquele realizado entre e Estados distintos. E o parágrafo 7, o consentimento dado pela vítima é irrelevante para configuração do tráfico de pessoas (Capítulo I – Disposições Gerais da PNT, 2008:1)

para as Mulheres-SPM e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH. Foram convidados a participar dos trabalhos o Ministério Público Federal (MFP), o Ministério Público do Trabalho (MPT), CONATRAE (Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo), entre outros, para juntos definirem as linhas mestras da intervenção do Estado brasileiro, tendo como diretriz a intersetorialidade<sup>247</sup>.

Neste contexto, algumas tarefas foram estrategicamente realizadas: a elaboração de relatório governamental sobre as ações e programas relativos ao combate ao tráfico de pessoas, que serviu de base para pensar a construção de uma política, partindo-se do que existia para a elaboração do conceito, das diretrizes, dos princípios, e, sobretudo, ampliar o olhar sobre o fenômeno e o que poderia ser uma política anti-tráfico, utilizando, como estratégia, a participação de atores governamentais (Poder Executivo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho) na discussão e elaboração de um documento preliminar sobre como seria o formato da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Este documento preliminar foi submetido à consulta pública, por meio de: internet, para comentários e sugestões viabilizando a participação de outros setores em âmbito federal, estadual e municipal e da sociedade civil organizada; audiências públicas; e realização do Seminário Nacional para discutir as contribuições e finalizar o documento de Política a ser aprovado pelo Governo, dentre outras ações.

Esse processo participativo culminou na aprovação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (doravante designada de Política Nacional) mediante o decreto nº 5. 948, de 26 de outubro de 2006. Essa Política Nacional traz um conjunto de diretrizes, princípios e ações norteadoras da atuação do Poder Público nesse tema. Está estruturada em 3 eixos, considerados estratégicos para enfrentar o tráfico de pessoas:

---

247 Por se tratar de assunto interdisciplinar e intersetorial, as mais diversas áreas como saúde, justiça, educação, trabalho, assistência social e turismo, foram acionados para fazerem parte do processo de elaboração desse documento. Este processo de participação culminou na realização do Seminário Nacional "A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas", em Brasília, em junho de 2006, ocasião em que discutiram e incorporaram ao texto às sugestões colhidas na consulta pública. Assim, como fruto de toda essa construção, aprovou-se a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mediante o Decreto n. 5. 948, de 26 de outubro de 2006". (Secretaria Nacional de Justiça/MJ. PNTP. 2008:p. 1-2).

prevenção; repressão ao tráfico e responsabilização de seus atores, e atenção às vítimas.

O decreto que aprovou a Política Nacional também instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), instrumento técnico-político de operacionalização dos princípios e diretrizes da Política Nacional.

As forças políticas (governo, sociedade civil e organismos internacionais) sob a orientação das recomendações dos instrumentos políticos e normativas internacionais, instauraram e/ou deflagram o processo de elaboração do referido Plano.

Esse processo de elaboração, marcado por interação pública e privada, visava transformar relações de poder em relações de autoridade partilhada. Estratégia para formular uma política contra o tráfico de pessoas assentada no princípio da democracia representativa<sup>248</sup>.

Participaram da construção do Plano Nacional as seguintes instituições: o governo Federal, por meio de 13 Ministérios, mais o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal; a Secretaria Especial de Direitos Humanos; diversas organizações da sociedade civil<sup>249</sup> (movimento de mulheres, da militância contra o trabalho escravo, da área da infância e juventude). Inclusive, o próprio Comitê de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes<sup>250</sup> foi chamado para fazer a transversalidade com outros Planos<sup>251</sup> já existentes. Quanto às ONGs in-

248 SANTOS, Boaventura de Sousa. As quinze teses para aprofundar a democracia. Coimbra: CES, 2008

249 Em âmbito nacional, participaram efetivamente da construção do PNETP as seguintes organizações da sociedade civil: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes; Aldeia Juvenil; Ordem dos Advogados do Brasil; Repórter Brasil; Comissão Pastoral da Terra; Articulação das Mulheres Brasileiras; Marcha Mundial de Mulheres, Instituto Carvão Cidadão; IBISS, representante da Rede Brasileira de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, filiada à Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (GAATW-BRASIL); Serviço à Mulher Marginalizada, representante da GAATW-BRASIL. Estas duas últimas ONGs fazem Parte da Rede Trama-RJ-Brasil.

250 O Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual articula e mobiliza uma rede de Ongs em nível nacional, estadual e municipal com o objetivo de fazer o monitoramento do Plano nas três esferas, com capilaridade na América Latina ([www.comitenacional.org.br](http://www.comitenacional.org.br)).

251 Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil (2002), Plano de Erradicação ao Trabalho Escravo (2003), Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004), Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004), Plano de Convivência Familiar e Comunitária. In: Relatório final – Proposta de Plano Nacional de Enfrentamento

ternacionais, vale salientar a presença da GAATW (*Global Alliance Against Traffic in Women – Aliança Global Contra o Tráfico de Mulheres*)<sup>252</sup> por meio de suas representações locais<sup>253</sup>, embora estas não tenham sido escolhidas por representarem um grupo internacional, mas por serem as organizações brasileiras que acumulavam conhecimentos<sup>254</sup> especializados sobre a temática no país.

As instituições internacionais ligadas às Nações Unidas<sup>255</sup> que também participaram da elaboração do Plano Nacional são integrantes da Iniciativa Global Contra o Tráfico de Pessoas-UN. GIFT, e se constitui em uma rede anti-tráfico.

A ECPAT (*End Child Prostitution in Asia Tourism – Erradicação da Prostituição, Pornografia e Tráfico de Crianças para fins Sexuais na Ásia*), embora não tenha participado diretamente da construção da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a mesma participou da elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infante-Juvenil (2000). Esta organização, do ponto de vista de suas ações exerce uma forte influência internacional no combate à exploração sexual de crianças e adolescentes no contexto do Turismo.

No Brasil, a ECPAT é representada pelo Coletivo Mulher Vida-PE<sup>256</sup>, em parceria com o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente, e está na coordenação do Congresso ao Tráfico de Pessoas. Brasília: 2007, p. 13.

252 A GAATW é uma rede formada tanto por organizações não governamentais, como por indivíduos de todas as regiões do mundo que compartilham uma profunda inquietação com a situação de mulheres, meninos(as) e homens cujos direitos humanos são violados por meio da prática criminosa do tráfico de pessoas. Seu compromisso é trabalhar visando mudar as estruturas e sistemas políticos, econômicos, sociais e legais que contribuem para o tráfico de pessoas e outras violações de direitos humanos, no contexto dos movimentos migratórios para outros fins, incluindo segurança do trabalho e sustento” (GAATW: 2008).

253 A Rede Trama de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas tem um debate no campo da diversidade, formada pelas seguintes Ongs: IBISS-CO, SóDireitos, Chame e ASBRAD ([www.asbrad.com.br](http://www.asbrad.com.br)) e se articula com a GAATW ([www.projeto trama.org.br](http://www.projeto trama.org.br))

254 Também participou o ILADH que foi incluído por ter sido a organização que “provocou” o Governo Federal no primeiro mandato do presidente Lula a escrever essa política. Vale ressaltar que durante a elaboração do Plano foram sendo incluídas organizações que trabalhavam com a temática da migração, como é o caso da Pastoral do Migrante de São Paulo.

255 Participaram da elaboração da Política Nacional os seguintes organismos internacionais das Nações Unidas: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC); Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e Fundo da População das Nações Unidas (UNFPA). Também participaram a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Instituto Latino Americano de Direitos Humanos (ILADH) e

256 [www.mulhervida.com.br](http://www.mulhervida.com.br)



Mundial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes que acontecerá em novembro de 2008 no Brasil, como responsável pela Diretoria Executiva da Juventude<sup>257</sup>.

Embora se observe uma diversidade de organizações da sociedade civil local e global na elaboração do PNETP nota-se a ausência dos movimentos ligados à prostituição, aos transexuais, transgêneros, travestis (trans), homossexuais, raciais e étnico, em contraponto à expressiva participação da sociedade civil na área dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesta direção, podemos levantar a seguinte hipótese: a expressiva representatividade da sociedade civil que compõe o movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente tem a ver com a histórica participação deste movimento na luta contra a exploração sexual<sup>258</sup>? Inclusive, foi este movimento, em parceria com alguns setores do Governo, que realizou pesquisas, estudos e ações que subsidiaram a construção do conhecimento e a visibilidade sobre o fenômeno; promoveu o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em 2000; e realizou a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – PESTRAF/2001, articulando a questão de geração com a questão de gênero.

Outra hipótese é que a questão do tráfico para fins de exploração sexual, na última década, não era uma prioridade na agenda de luta dos movimentos de prostitutas e LGBT. Talvez porque não quisessem associar a prostituição ao tráfico, uma vez que poderia acirrar mecanismos legais repressivos, incidindo diretamente nos trabalhadores do sexo.

A mobilização pela conquista de direitos desta população consistia na luta contra a diminuição da intervenção do Estado na área social e o aumento de ações de cunho penal para resolução de questões de fundo social.

Entretanto, a Consulta Nacional *Iniciativa Mundial em Direção ao Acesso Universal à Prevenção, Tratamento e Assistência ao HIV/AIDS até 2010*, realizada em março de 2007, pelo Programa de DST/AIDS do Ministério da Saúde, articulado com os movimentos de prostitutas, GLBT e o

257 Projeto ECPAT-2008.

258 LEAL, Maria Lúcia Pinto. A mobilização das Ongs no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil 1993 a 2004. São Paulo: PUC, 2001.

movimento de mulheres, e que resultou na aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento da Epidemia de Aids e DST entre Gays, outros Homens que fazem Sexo com Homens (HSH) e Travestis (julho de 2007), apontando nas suas recomendações<sup>259</sup>, a necessidade de se clarear os conceitos de trabalho sexual, exploração sexual, tráfico e migração<sup>260</sup>. Indicando uma disposição política de discutir essas temáticas no plano das Políticas Públicas, especialmente na Política de Saúde.

### **Desafios teóricos e conceituais para o enfrentamento do tráfico de pessoas em nível local e global**

A construção de uma contra-hegemonia voltada para o combate ao tráfico de pessoas em suas diferentes formas de manifestação exige uma avaliação e revisão dos conceitos normativos, tanto em nível nacional, como internacional. Além disso, uma assunção das múltiplas determinações do fenômeno e suas implicações na afirmação da regulação, emancipação das pessoas traficadas para qualquer tipo de exploração, ou a reafirmação da apropriação e violência<sup>261</sup> dos seus saberes e práticas.

A luta epistemológica que permeia as tendências dos movimentos sociais e redes de enfrentamento contra o tráfico de pessoas merece ser colocada em pauta para compreendermos o que nos fortalece e o que nos divide no interior desta luta.

Uma das tensões que está no debate público destes movimentos não é propriamente a categoria tráfico, mas a relação reducionista da exploração sexual com a prostituição. Então, quando se fala de tráfico para fins

259 BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST/Aids. Ministério da Saúde. Relatório da Consulta Nacional: iniciativa mundial em direção ao acesso universal à prevenção, tratamento e assistência ao HIV/Aids até 2010. Brasília: 2006. (mimeo) ([www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br))

260 CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e Direitos Humanos por um novo paradigma social internacional ecos do Brasil. Rio de Janeiro: Projeto Trama, 2005; e Grupo Davida. Prostituta, “traficadas” e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o “tráfico de seres humanos”. In: Cadernos Pagu (25), julho-dezembro de 2005, pág. 153-184.

261 Para Santos (2007:8), a apropriação e a violência tomam diferentes formas na linha abissal jurídica e na linha abissal epistemológica. Mas em geral, a apropriação é a incorporação, cooptação e assimilação, enquanto a violência implica destruição física, material, cultural e humana. No que toca ao direito, a tensão entre apropriação e violência é particularmente complexa devido à sua relação direta com a extração de valor: tráfico de escravos e trabalho forçado, uso manipulador do direito e das autoridades tradicionais através do governo indireto (*indirect rule*), pilhagens de recursos naturais, deslocamento maciço de populações, guerras e tratados desiguais, diferentes formas de *apartheid* e assimilação forçada.

de exploração sexual, o debate ganha embate epistemológico.

Este embate vem ocorrendo desde o início da década de 1980, e dependendo da conjuntura, em menor ou maior escala, volta com toda força, como atualmente, em função do trato jurídico que o Protocolo de Palermo e o PNETP brasileiro dão ao enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

Do ponto de vista global, percebe-se esse embate a partir das seguintes tendências:

a) Abolicionista - representada pela Coalizão Contra o Tráfico de Mulheres (CATW), rede feminista que defende a eliminação da prostituição, entendendo que esta reduz a mulher a um objeto de exploração sexual, dada a sua condição política de subordinação, de discriminação e da perpetuação do patriarcado<sup>262</sup>;

b) Autodeterminação<sup>263</sup> - baseada na centralidade do trabalho, defende a profissionalização da prostituição, entendendo-a como categoria profissional, isto é, trabalhadoras do sexo<sup>264</sup>.

c) A GAATW se baseia no paradigma dos direitos humanos para abordar a temática de pessoas traficadas<sup>265</sup>. Defende a distinção entre prostituição de adultos e prostituição de crianças. Não compara a indústria do sexo com o tráfico de pessoas e entende que a discussão do consentimento para a prostituição é fundamental.

A ECPAT, em relação à questão do tráfico de crianças para fins sexuais, defende que a criança em todas as partes do mundo desfruta de seus direitos fundamentais, livres e seguros de todas as formas de exploração

---

262 Para aprofundar este debate vide – SANTOS, Boaventura et al. *Tráfico de mulheres em Portugal para fins de Exploração sexual-CES/UC/Portugal*. Coimbra, 2007, pág. 3 a 11.

263 LEITE, Gabriela. *A exploração sexual de meninas e adolescentes: aspectos históricos e conceituais*. In: *Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes no Brasil*. Brasília: Cecria, 1995.

264 KAMALA, Kempadoo; DOEZEMA, Jô. *Global Sex Workers*: Nova York, 1998.

265 De acordo com a GAATW: “Los derechos humanos de las personas traficadas y de aquellas personas en situaciones de vulnerabilidad en todas las actividades contra la Trata como eje principal; Reconocer la igualdad de todas las personas para ejercer, defender y promover sus derechos humanos de forma inherente, universal e indivisible; La No-Discriminación bajo ningún concepto por cuestión de origen social o étnico, orientación sexual o preferencia, religión, género, edad, nacionalidad y trabajo (incluyendo trabajo en sectores informales como servicio doméstico, en la industria del sexo, etc.); Primacía en los principios de responsabilidad, participación e inclusión/ no-discriminación en metodologías de trabajo, y estructuras organizativas y de procedimientos. En este sentido, se promueve y apoya de forma decidida la representación propia y organización de aquellos directamente afectados por la trata” (www.gaatw.net).

sexual comercial.

O enfrentamento do tráfico, por meio da compreensão das correntes políticas, baseadas em tendências teóricas, deve ser levado em consideração, uma vez que de acordo com a correlação de forças de algum desses grupos influi na condução democrática das mudanças frente aos instrumentos políticos e normativos locais e internacionais.

No conjunto deste debate existe muita tensão entre os diferentes movimentos sociais a respeito da definição de tráfico que o Protocolo de Palermo<sup>266</sup> apresenta, especialmente por não explicitar a relação entre “tráfico” e prostituição, e não definir claramente os termos “exploração sexual e prostituição”, além dos conceitos de “forçado” e “voluntário” no contexto da prostituição. A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece essa tensão, porém deixou a cargo dos países signatários do Protocolo de Palermo, travar essa discussão em nível nacional.

De acordo com estudos em relação à demanda<sup>267</sup> temos observado em âmbito internacional, tendências à criminalização e à descriminalização da prostituição. A Suécia, por exemplo, adotou leis para criminalizar a prostituição e pune os clientes que recorrem aos serviços sexuais prestados por mulheres traficadas. Por outro lado, os governos da Holanda e da Alemanha descriminalizaram a prostituição e implementaram normas de regulamentação do trabalho nesta área.

Há, portanto, uma grande diversidade em termos legais referentes à matéria, o que levou o Protocolo de Palermo a não aprofundar na definição/conceituação desses termos.

Entretanto, o Fórum de Viena/2008 revela a crise por que passam os conceitos e concepções do Protocolo e seu reatamento tenso em nível dos países signatários. Grande parte desses países promulgou novas leis ou

266 De acordo com o Protocolo de Palermo, “Tráfico de pessoas significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou 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, escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a remoção de órgãos”

267 UN. GIFT-The Vienna Fórum to fight Human Trafficking 13-15 February 2008, Áustria Center Vienna Background Paper/2008. SANTOS, Boaventura et al. Tráfico de mulheres em Portugal para fins de Exploração sexual-CES/UC/Portugal. Coimbra, 2007.

modificou a legislação existente para aplicar o Protocolo, tipificar o delito de tráfico de pessoas, aumentar as penas impostas aos traficantes e também estabelecer procedimentos destinados à aplicação da legislação.

O que se observa são interpretações distintas sobre o texto do Protocolo, o que consequentemente tem provocado medidas anti-tráfico que enrijecem as leis, ou seja, levantam muros e cercas contra os povos dos países periféricos e semi-periféricos, fortalecendo a xenofobia e o *apartheid*.

A CATW afirma que o Protocolo vem ao encontro das convicções expressas na Convenção do Tráfico de 1949, na qual salienta que a prostituição e o tráfico são incompatíveis com a dignidade humana e que o consentimento para o tráfico para fins de exploração sexual é impossível.

Já a GAATW considera que o Protocolo incide apenas na prostituição forçada e não exorta os governos a tratarem toda a prostituição como tráfico. (Santos: 2007:20)

No contexto brasileiro, estas tendências influenciam as lutas dos movimentos sociais e, em determinadas conjunturas, ganham maior ou menor legitimidade. Na década de 80, a tensão estava entre o Abolicionismo e a Auto-determinação.

Com o processo de construção do Estado de Direito, a partir da nova Constituição de 1988, a defesa dos direitos humanos passa a ser central no debate e formação das políticas públicas. Esta tendência vai reorientar as concepções sobre o tráfico de pessoas, embora, ainda se observa no trato dessa questão, as tendências dos anos 80.

O Código Penal brasileiro no seu artigo 231, define tráfico como *promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição, ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro*. Com a lei nº. 11.106 de 2005, esse artigo é alterado para: *promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de **pessoa** que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro* e acrescentou ao Código penal o Art. 231-A *promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição* (tráfico interno de pessoas).

Assim, o crime que era de tráfico de mulheres passou a ser tráfico de pessoas, o que levou a reconhecer que outras pessoas podem ser vítimas desse delito. De acordo com tais previsões legais apenas o tráfico de pessoas para fins de exercício da prostituição poderá ser considerado delito. (Paiva: 2007:3)

Essas mudanças não resolveram a questão da criminalização da prostituição adulta reforçado pelo artigo 231. Discussão emblemática no contexto das forças sociais que atuam nesta arena de lutas.

De acordo com o Grupo Davida, se o Protocolo de Palermo é a referência na luta contra o tráfico, o Artigo 231 não está em sintonia com aquele documento, uma vez que o Protocolo propõe a repressão somente aos deslocamento que envolvem coerção ou engano e que exploram ou violam os direitos humanos envolvidos (Cadernos Pagu/2005, pp.183).

Vale salientar, que nesse debate não estamos tratando do tráfico de crianças e de adolescentes, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA/90 – tipifica este ato como crime e a OIT no art. 187 considera a exploração sexual como uma das piores formas de trabalho.

Diante da complexidade que envolve a temática do tráfico de pessoas, seja do ponto de vista legal ou sócio-político, um estudo que pretenda desvelar as faces ocultas deste fenômeno exige a participação democrática cada vez maior de atores sociais para desatar os “nós” referentes à falta de clareza em relação aos conceitos de tráfico<sup>268</sup> e imigração ilegal ou *smuggling*<sup>269</sup>, exploração sexual<sup>270</sup>, trabalho sexual<sup>271</sup>, prostituição, consentimento, vítima e vulnerabilidade<sup>272</sup>, bem como dissociar o tráfico de

---

268 Vide Convenção contra o Crime Organizado Transnacional - Art. 3 (a) – Protocolo para Prevenir, Suprimir e Puni o Tráfico de Pessoas, especialmente de mulheres e crianças. Pág. 14.

269 Vide Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito (Smuggling) de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Área - Convenção contra o Crime Organizado Transnacional

270 Vide Projeto Trama - Webliografia: [http://www.projeto trama.org.br/trafico\\_pessoas/definicao.asp](http://www.projeto trama.org.br/trafico_pessoas/definicao.asp), A agenda de Ação de Estocolmo (1996), INN. 1996. Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. MJ/2000.

271 LEAL, Maria Lúcia Pinto; PINHEIRO, Patrícia. A pesquisa Social no Contexto do Tráfico de Pessoas: uma abordagem marxista. In Tráfico de Pessoas e Violência Sexual. Brasília: VIOLES, 2007. Vide o art. 187 que trata a exploração sexual de crianças e adolescentes como as piores formas de trabalho infantil. FALEIROS, Vicente de Paula. O fetiche da mercadoria na exploração sexual. In. A exploração sexual de crianças de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo. Universidade Católica de Goiás, 2004.

272 An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action. VIENNA: UNODC/UN. GIFT, 2008. pág. 24. A UN. GIFT organizou o Fórum de VIENNA, em

crianças e adolescentes para fins de exploração sexual do tráfico de adultos.

## **Desafios para quantificação do fenômeno em nível global e local**

No Brasil, os movimentos envolvidos no enfrentamento do tráfico de pessoas têm questionado a fidedignidade dos dados quantitativos e de seu uso sensacionalista por meio da mídia.

Esses questionamentos devem ser assumidos como um indicador de que o número de pessoas traficadas para fins de exploração sexual, baseado em silogismos e/ou em grandes generalizações sobre o objeto, tende a concepções reducionistas e inferências confusas, pois muitas vezes são manipuladas pelos poderes constituídos para dar respostas imediatas às pressões sociais, em nível nacional e internacional.

Uma dessas inferências é a de que, por exemplo, toda pessoa que vai para Europa ou que estiver lá exercendo a prostituição, está sob condições de exploração sexual e tráfico. O contrário também é questionável, ou seja, não há exploração sexual e tráfico no contexto da prostituição. Essas inferências reducionistas levam a acirrar armadilhas conceituais e impactar em ações de violação dos direitos contra os segmentos que atuam na prostituição.

Para Oliveira (2007: )

*O tráfico de pessoas para fins de exploração sexual é um crime contra a humanidade e não pode ter a sua importância e significado medidos por números, no entanto, temos que nos esforçar para melhorar a qualidade e a confiabilidade dos dados produzidos em âmbito local e internacional.*

Assim, todo cuidado é pouco com os dados que revelam violações de direitos humanos, pois ao tempo em que serve para fortalecer a defesa

---

2008, mobilizando representantes dos governos signatários do Protocolo de Palermo, Redes de Ongs Internacionais (GATTAW, CATW, ECPAT) dentre outros representantes da sociedade civil.

dos sujeitos em condição de violação pode ser uma arma contra ele. Embora este estudo não tenha a pretensão de aprofundar esta questão, não podemos deixar de colocá-la na centralidade da nossa discussão, uma vez que esse debate é importante para fundamentar as Políticas, Planos, os instrumentos legais e ações no enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

## Conclusões

Diante destes desafios, partimos da hipótese que a tendência para uma definição de consenso no enfrentamento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual poderia ser a afirmação do paradigma dos direitos humanos, em contraponto àquelas que defendem a xenofobia e o *apartheid*, sob o manto do medo ao terrorismo e a defesa ao moralismo.

Desta forma, temos que fortalecer a articulação entre os fatores econômicos, sociais, éticos e políticos, por meio de ações, estudos e pesquisas, com forte participação dos atores organizados que atuam nesta temática, em níveis local e global, para a construção de uma proposta de fortalecer os direitos humanos das pessoas vulneráveis ao tráfico, ou de outras formas valorizando a experiência de quem vivencia essa realidade.

Desta forma, abordagens voltadas para a compreensão deste fenômeno sob recortes de ordem cultural<sup>273</sup>, dentre outras que desmistifiquem concepções de subalternidade, de estigmas e de imagens padronizadas em relação aos sujeitos envolvidos diretamente no emblemático tema do tráfico, “turismo sexual” e prostituição são importantes para clarear a temática, ao lado de macro categorias de análise, como globalização contra-hegemônica ao neoliberalismo.

Este talvez, seja um dos grandes desafios que teremos de enfrentar, visto que se não reconhecido como estrategicamente complementares, podemos perder de vista uma análise crítica baseado na complexa multiterminação do fenômeno.

Assim, temos que avançar numa epistemologia que valorize os su-

---

273 Vide os estudos de Adriana Piscitelli in <http://www.smp.org.br>.



jeitos sociais e crie uma postura e/ou atitude contra qualquer forma de apropriação violenta dos saberes e experiências que venham desqualificar a construção cognitiva. *A resistência política deve ter como postulado a resistência epistemológica, pois não existe justiça social global sem justiça cognitiva global. Por mais que se democratizem as práticas sociais, elas nunca se democratizam o suficiente se o conhecimento que as orienta não for ele próprio democratizado. A repressão antidemocrática inclui sempre a desqualificação do conhecimento e dos saberes daqueles que são reprimidos*” (SOUSA, 2008:11 e 12).

Portanto, sem pânico intelectual e sem respostas prontas, fazemos a seguinte indagação: qual a linha que nos une e que nos divide na diversidade das abordagens teóricas/conceituais sobre o tráfico de pessoas, em âmbito local e global?

Assim, cabe um esforço no sentido de clarear conceitos que instrumentalizem um movimento por uma globalização alternativa a caminho de uma sociedade mais justa e menos discriminatória, feita a partir de lutas diversas orientadas por um princípio comum.

Nesta direção, propomos pensar numa ação coletiva que transforme a realidade da violação dos direitos de pessoas em situação de tráfico, numa realidade de defesa dos direitos à vida humana, que denomino de uma ação de **transformação**<sup>274</sup>. Esta ação fundamenta-se na articulação para o combate às desigualdades, às discriminações e às formas repressivas contra a prostituição adulta, a migração, a homofobia, o racismo, a exploração sexual de crianças e adolescentes, de classe, etc., articulando saberes e teorias com práticas concretas de mediação do ser social por meio de alianças locais e transnacionais contra o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

Nesta perspectiva, temos que ser radicais no fortalecimento de uma democracia participativa de alta intensidade<sup>275</sup>, pois embora tenhamos

274 Transformação significa transformar a realidade a partir do reconhecimento das diferenças, na diversidade de conhecimentos e tendências políticas dos sujeitos sociais, em suas diversas formas de se organizarem e resistirem à lógica hegemônica da globalização neoliberal.

275 *A luta pela democracia de alta intensidade começa nas forças sociais que lutam por ela.* Do processo do FSM fazem parte muitas organizações não governamentais envolvidas em parcerias com o Estado. Por outro lado, muitas organizações dos países do Sul vivem na dependência financeira das organizações dos países do Norte. Para que a democracia de alta intensidade não fique à porta das organizações é necessário que essas relações sejam transparentes e sujeitas a controle dos membros ou dos públicos-alvo. As parcerias e os convênios têm de ser democraticamente construídos e há que tomar medidas para que as dependências financeiras não se transformem numa forma de submissão anti-democrática. In: SANTOS,

elaborado a Política Nacional e o PNETP no Brasil, entendemos que a mesma tende para a afirmação de um modelo de democracia representativa, ou seja, um espaço político contraditório, no qual muitos passos foram dados e outros caminhos são necessários trilhar para aprofundar a democracia participativa.

Assim, este estudo não tem a pretensão de esgotar o debate sobre o enfrentamento do tráfico de pessoas, mas contribuir para repensar as estratégias de implementação da Política Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas no contexto local e global.

## Referências bibliográficas

BARCELAR, T. A máquina da Desigualdade. *Le mond Diplomatique*, nº 04, Novembro, 2007.

BRASIL-*Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*: Brasília: Secretaria de Justiça-MJ, 2006.

BRASIL-*Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*:Brasília:Secretaria de Justiça, MJ, 2008.

BRASIL-*Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes*. Brasil: MJ, 2000.

BRASIL. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. *II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do PIDESC*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* (Lei Maria da Pena). Lei Nº11. 340/06.

BRASIL Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Departamento da Criança e do Adolescente, 2001.

CASTANHA, Neide Viana. *Redes de Enfrentamento à violência*.

BRASIL. Decreto nº 5. 948, de 26 de outubro de 2006. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. PNETP.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Lei nº 8. 069 de 13/07/90*. Brasília: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF, 1995.

BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST/Aids. Ministério da Saúde. *Relatório da Consulta Nacional: iniciativa mundial em direção ao acesso universal à prevenção, tratamento e assistência ao HIV/Aids até 2010*. Brasília, 2006. (Mimeo) Disponível em: [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. *Relatório: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que representam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos, parte 2*. Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. *Relatório de Implementação*. 2005, 2006.

BRASIL. *Relatório da Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*. Brasília: UNICEF/SEDH-PR, 2004. (Mimeo)

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. *Relatório: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BRASIL. *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte*.

CASTRO, Mary Garcia. *Migrações Internacionais e Direitos Humanos por um novo paradigma*.

ECPAT INTERNACIONAL. *Combating child sex tourism: questions and answers*. 2008.

\_\_\_\_\_. *Using Communication Media As A Tool For Campaigning*.

\_\_\_\_\_. *Code of Conduct for the Protection of Children from Sexual Exploitation in Travel and Tourism*.

\_\_\_\_\_. *Distilling Elements of Good Practice: The Action Programme against Trafficking in Minors for Sexual Purposes*, 2007.

\_\_\_\_\_. *Combatir la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes con Fines Sexuales: Guía De Capacitación*, 2006.

\_\_\_\_\_. *Combating The Trafficking in Children for Sexual Purposes: Questions and Answers*, 2006.

GRANER, Bárbara; STEFANI, Andréa; LIONÇO, Tatiana

– *Movimento GLBT e transexualidade nas políticas públicas de saúde no Brasil: idiosincrasias e sincronismos*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Disponível em: [http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/G/Graner-Stefanie-Lionco\\_16.pdf](http://www.fazendogenero7.ufsc.br/artigos/G/Graner-Stefanie-Lionco_16.pdf)

GRUPO DA VIDA. Prostitutas Traficadas e Pânicos Morais: uma análise de produção de fatos em pesquisas sobre o tráfico de seres humanos. *Cadernos Pagu*, pp. 152-184, Campinas, julho/dezembro de 2005

HAZEU, Marcel; FIGUEIREDO, Daniele. Tráfico de seres humanos entre países pobres: República Dominicana, Brasil e Suriname. In: Pobreza e Desigualdade na América Latina. *Revista Ser Social*, nº 18, Brasília, 2006.

HOBBSAWN, Éric. *Barbárie social*. SP: PUCSP, 2001.

LEAL, Maria de Fátima; HAZEU, Marcel. *Relatório do I Seminário Internacional sobre Tráfico de Seres Humanos*. Brasília: PESTRAFI/CECRIA, 2000. (Mimeo)

LEAL, Maria Lúcia Pinto. *Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil de 1996 a 2005*. Brasília: Save the Children, 2005.

\_\_\_\_\_. *Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. RJ: Save the children Suécia, 2003.

\_\_\_\_\_. *A mobilização das ONGS no enfrentamento da exploração sexual, comercial de crianças e adolescentes*. SP: PUCSP, 2002.

LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. Tráfico de pessoas e exploração sexual de meninas no Brasil. *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual*. Brasília: Violes, 2007.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil*. Brasília: PESTRAFI/CECRIA, 2002.

LEAL, Maria de Fátima. *Anais do Seminário Turismo Sustentável & Infância*. Brasília: Ministério do Turismo/WCF/Save the Children Suécia/CNC/Convention Bureau, 2004. (Mimeo).

LANDINI, Tatiana. Infâncias em movimentos sociais no sé-

*Desafios e perspectivas para o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.*

culo XX. In: *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual*. Brasília: Violes, 2007.

LEAL, Maria Lúcia Pinto; PINHEIRO, Patrícia. A pesquisa Social no Contexto do Tráfico de Pessoas: uma abordagem marxista. In *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual*. Brasília: Violes, 2007

LEITE, Gabriela. *Exploração sexual de meninas no Brasil*. Brasília: Cecria, 1994.

MACDOWELL, Pedro. *Geografia do gênero: do (não) lugar de travestis e outros abjetos na cidade*. Brasília: Universidade de Brasília – UNB, 2007. Manuscrito e ainda não publicado.

MARINE, Ruy Mauro. A luta pela democracia. In: *Le Monde Diplomatique*, ano 01, n. 04, nov. 2007.

MINISTÉRIO DE ASSUNTOS SUPERIORES E CO-ORPECAÇÃO (UE). *Convênio do Conselho da Europa sobre a luta contra Tráfico de Seres Humanos*. Varsóvia, 2005.

MANTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. SP: Cortez, 2002.

OIT/IPEC. *Directrices para el diseno de estratégias de acción directa para combatir la explotación sexual comercial infantil*. Genebra, 2007.

OIT. *Diretrizes para o desenho de estratégias de ação direta para combater a exploração sexual comercial infantil*. Genebra: IPEC, 2007.

OLIVEIRA, Maria Pereira Pires de. *Barbárie nossa de cada dia*. Rio de Janeiro: Projeto Trama, 2005.

\_\_\_\_\_. Iniciativa Global contra o Tráfico de Pessoas: o desafio de mobilizar a sociedade para o tema, sem simplificar o debate. *Tráfico de Pessoas e Violência Sexual*, Brasília: Violes, 2007.

PAIVA, Leila. TRÁFICO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL. USAID, 2007.

PISCITELLI, Adriana (org). *Relatório: indícios de Tráfico de Pessoas no universo de deportados e não admitidos que chegaram ao Brasil via aeroporto de Guarulhos*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição*

1988 – 25ª edição atualizada em 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

RESPOSTA. *Código de Conduta do Turismo contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil*. Natal, 2002.

Redes de enfrentamento a violência sexual de crianças adolescentes. In: PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL. Brasília. Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil II, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. As quinze teses para aprofundar a democracia. Coimbra:CES, 2008

\_\_\_\_\_. Para Além Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In revista n. 78 . COIMBRA:CES, 2007

\_\_\_\_\_. A Esquerda no Século XXI: as lições do Fórum Social Mundial. COIMBRA:CES, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GOMES, Conceição; DUARTE, Madalena; BAGANHA, Maria Ioannis. *Tráfico de Mulheres em Portugal para Fins de Exploração Sexual*. Coimbra: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM), 2007.

SANTOS, Boaventura et al. *Tráfico de mulheres em Portugal para fins de Exploração sexual*-CES/UC/Portugal. Coimbra, 2007.

STEFANI, Andréa. *A (O) Zeca, Os gêneros e O mundo assistindo tudo incrívelulo!* Tribuna do Brasil: Brasília. 2007.

SCANDOLA, Estela Márcia. *Os Profissionais do Sexo: Contribuindo Para o Enfrentamento da Exploração Sexual Infanto-Juvenil no Brasil*. (Colóquio)

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001. (A Outra Margem: CLACSO/LPP).

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2a. ed. , 2002. (Questões da Nossa Época, vol. 78).

TAYLOR, Jaqueline Sanchez. Racismo e turismo sexual na América Latina e Caribe. Pobreza e Desigualdade na América Latina. *Revista Ser Social*, nº 18, Brasília, 2006.

UN. GIFT-The Vienna Fórum to fight Human Trafficking 13-15 February 2008, Áustria Center, Vienna. *Background Paper*. 2008.

\_\_\_\_\_. Human Trafficking a Crime that Shames us all: An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action. Austria:Background Paper (2008)

ONU. *Convenção dos Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org.br>

ONU. *Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Seres Humanos*. 1950. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>

WORLD CONGRESS AGAINST SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN. *Background Documents*. Estocolmo, 1996a. Mimeo. Disponível no endereço <http://www.childhub.ch/webpub/csechome/>

*Declaration and Agenda for Action*. Estocolmo, 1996c. Mimeo. Disponível no endereço <http://www.childhub.ch/webpub/csechome/>

*Fact Sheets*. Estocolmo, 1996b. Mimeo. Disponível no endereço: <http://www.childhub.ch/webpub/csechome/>

### Sítios eletrônicos pesquisados

[www.tribunadobrasil.com.br/?ned=2131&ntc=49331&sc=2](http://www.tribunadobrasil.com.br/?ned=2131&ntc=49331&sc=2)

[www.antrabrazil.com.br](http://www.antrabrazil.com.br)

[www.projetotrama.org.br/trafico\\_pessoas/definicao.asp](http://www.projetotrama.org.br/trafico_pessoas/definicao.asp)

[www.jca.apc.org/praca/emaus/cen\\_def\\_crianca.htm](http://www.jca.apc.org/praca/emaus/cen_def_crianca.htm)

[www.projetotrama.org.br](http://www.projetotrama.org.br)

[www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br)

[www.unicef.pt/artigo.php?cid=1338](http://www.unicef.pt/artigo.php?cid=1338)

[www.caminhos.ufms.br](http://www.caminhos.ufms.br)

[www.caminhos.ufms.br](http://www.caminhos.ufms.br)