DOI: 10.30612/rmufgd.v13i25.17229

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Percepções, Desafios e Limitações: Respostas ao Tráfico de Pessoas em uma Perspectiva Comparada entre ONGS do Brasil e de Portugal

Giulia Medeiros Gaspar
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: giuliamgaspar@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5119-2108

Resumo: O presente artigo visa analisar o papel que ONGs do Brasil e de Portugal, com perspectivas diversas sobre a migração; a prostituição e; principalmente, o tráfico sexual, desempenham em relação a estes fenômenos nas agendas nacionais de ambos os países. Foi feito um estudo de casos comparado de caráter explanatório e natureza qualitativa que, além da revisão bibliográfica, utilizou como técnicas a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes institucionais especialistas no campo do tráfico de pessoas nos dois países. Observou-se que as organizações se posicionam de formas diversas no regime internacional sobre o tráfico de pessoas e que suas atuações, percepções e propostas de enfrentamento parecem ter base mais em suas experiências no campo e em áreas correlatas do que em um conceito unificado estabelecido pelo Protocolo de Palermo. De forma mais sobressalente, em ambos os países, a possibilidade de participação destas organizações na agenda governamental parece vincular-se com o quão alinhadas elas estão com as respectivas perspectivas nacionais de enfrentamento ao tráfico, fortemente orientadas pelas diretrizes securitárias estabelecidas pelo Protocolo de Palermo e observadas em âmbito internacional, relegando pouco espaço para pro-

postas alternativas por parte de organizações que se posicionam de maneira crítica à essa abordagem hegemônica, o que ressalta o paradoxo entre o avanço normativo estabelecido e a falta de políticas públicas efetivas para lidar com o fenômeno.

Palavras-chave: tráfico de pessoas; trabalho sexual; organizações da sociedade civil.

Perceptions, Challenges and Limitations: Responses to Human Trafficking in a Comparative Perspective Between NGO'S in Brazil and Portugal

Abstract: This article aims to analyze the role that NGOs from Brazil and Portugal, with different perspectives on migration, prostitution and, especially, sex trafficking, play in relation to these phenomena in the national agendas of both countries. A comparative case study of an explanatory and qualitative nature was conducted, which, in addition to a literature review, used as techniques document analysis and semi-structured interviews with institutional representatives specialized in the field of trafficking in persons in both countries. It was observed that the organizations position themselves in different ways in the international regime on human trafficking and that their actions, perceptions, and proposals seem to be based more on their experiences in the field and in related areas than on a unified concept established by the Palermo Protocol. Most notably, in both countries, the possibility of participation of these organizations in the governmental agenda seems to be related to how aligned they are with the respective national perspectives on combating trafficking, strongly guided by the security guidelines established by the Palermo Protocol and observed at the international level, leaving little room for alternative proposals on the part of organizations that position themselves in a critical way to this hegemonic approach, which highlights the paradox between the established normative progress and the lack of effective public policies to deal with the phenomenon.

Keywords: human trafficking; sex work; civil society organizations.

Percepciones, Desafíos y Limitaciones: Respuestas a la Trata de Personas desde una Perspectiva Comparativa entre ONGS de Brasil y Portugal

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo analizar el papel que ONGs de Brasil y Portugal, con diferentes perspectivas sobre la migración, la prostitución y, principalmente, el tráfico sexual, desempeñan en relación a estos fenómenos en las agendas nacionales de ambos países. Se realizó un estudio de caso comparativo de carácter explicativo y cualitativo que, además de una revisión bibliográfica, utilizó técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas con representantes institucionales especializados en el campo de la trata de personas en ambos países. Se observó que las organizaciones se posicionan de distintas maneras en el régimen internacional sobre trata de personas y que sus acciones, percepciones y propuestas parecen basarse más en sus experiencias en el campo y en áreas afines que en un concepto unificado establecido por el Protocolo de Palermo. Más notablemente, en ambos países, la posibilidad de participación de estas organizaciones en la agenda gubernamental parece estar vinculada a cuán afines estén con las respectivas perspectivas nacionales de enfrentamiento a

la trata, fuertemente guiadas por los parámetros de seguridad establecidos por el Protocolo de Palermo y observados a nivel internacional, dejando poco espacio para propuestas alternativas por parte de las organizaciones que asumen una postura crítica a este enfoque hegemónico, lo que pone en evidencia la paradoja entre los avances normativos establecidos y la falta de políticas públicas efectivas para abordar el fenómeno.

Palabras clave: trata de personas; trabajo sexual; organizaciones de la sociedad civil.

Recebido em: 23-06-2023
Aceito em: 03-02-2024

INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas é um fenômeno social complexo (GÓMEZ-MERA, 2016), cujo próprio conceito não é unânime e encontra-se diversas vezes em disputa entre os múltiplos atores que atuam nesta matéria (ZÚQUETE; SOUZA; DESLANDES, 2016), na medida em que foi historicamente constituído a partir de posições político ideológicas diversas e que, desde sua perspectiva hegemônica, parece refletir mais os interesses estatais de segurança e controle de fronteiras do que uma efetiva proteção às pessoas suscetíveis de serem traficadas e/ou vítimas (KEMPADOO, 2016). Essa abordagem securitária deriva, no século XXI, do denominado Protocolo de Palermo – um apêndice da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional – realizado em um contexto de crescentes preocupações internacionais com a garantia da integridade territorial dos Estados perante as ameaças do tráfico de pessoas, do contrabando de imigrantes e do tráfico de drogas e armas, categorizadas como as principais formas de criminalidade organizada transnacional e reguladas pela mencionada Convenção (ONU, 2000).

Tal abordagem securitária tem sido alvo de críticas por uma parcela de pesquisadores (DOEZEMA, 2010; PISCITELLI, 2016; KEMPADOO, 2016; MANSUR, 2017; CLEMENTE, 2022), uma vez que é comum que, neste regime, os Estados mobilizem a retórica antitráfico para atuarem de forma contrária à migração. Na prática, essas medidas causam justamente o efeito contrário: sem uma cobertura e proteção estatal, os migrantes ficam mais expostos, em condições irregulares e recorrem a rotas alternativas, mais perigosas e que aumentam os riscos para as situações de tráfico e contrabando (PÉREZ, 2016).

Esses "efeitos colaterais" afetam não apenas os migrantes, mas também profissionais do sexo, principalmente quando se interseccionam as categorias de raça, gênero, nacionalidade, etnia e condição migratória (PISCITELLI, 2016). Isto é, as políticas antitráfico frequentemente operam através de medidas como a negação de entrada de migrantes com determinados perfis considerados de risco, estabelecendo critérios baseados em ideais racistas, xenofóbicos e misóginos sobre quem estaria apto a migrar ou não e também podem ser utilizadas para criminalizar profissionais do sexo, uma vez que ainda existe um forte vínculo entre a prostituição e o tráfico sexual (PÉREZ, 2016).

Tal vínculo remete às primeiras medidas internacionais de combate ao tráfico estabelecidas no início do século XX, que entendiam que este crime seria cometido apenas para essa modalidade (exploração sexual) e acometendo somente vítimas mulheres (brancas e europeias), em um momento no qual estas começaram a migrar de maneira autônoma e foram vistas como suscetíveis de serem traficadas e exploradas na indústria do sexo (KEMPADOO, 2016). Essa tardia e parcial classificação do que seria o tráfico (exploração sexual) e quem seriam as suas vítimas (mulheres brancas europeias) negligenciava toda a experiência escra-

CC BY NC SA

vocrata de tráfico e exploração dos corpos não brancos durante o período de colonização perpetrado por países como Portugal, Espanha, França e Inglaterra séculos antes (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009).

Em decorrência deste entendimento inicial sobre o tráfico – o das "escravas brancas", vítimas de exploração sexual – e do fato de a prostituição ainda ser uma atividade pouco regularizada (ou até mesmo criminalizada) em muitos países, a barreira entre o que se enquadra como atividade sexual voluntária e forçada acaba sendo constantemente fluída. Este é um tema que causa divergências inclusive entre as correntes feministas (KEMPADOO, 2016).

Por um lado, as feministas abolicionistas defendem que a melhor forma de combater o tráfico seria através do fim da prostituição, na medida em que percebem essa prática como uma forma de violência contra as mulheres, perpetuada pelo patriarcado (DWORKIN, 1993). Por outro, no entanto, as feministas transnacionais entendem que colocar as mulheres em uma posição de inerente passividade e submissão não retrata com fidedignidade a complexa realidade das profissionais do sexo, que podem voluntariamente escolherem trabalhar neste mercado. Portanto, não acreditam que a criminalização da prostituição seja a melhor alternativa para lidar com o tráfico e o percebem como um problema mais amplo do que o patriarcado, cujas raízes envolvem também as relações de poder capitalistas, imperialistas e raciais (DOEZEMA, 2010; KEMPADOO, 2016).

Tendo em mente as diversas disputas ideológicas em torno das distintas abordagens para lidar com a prostituição e o tráfico e diante da percepção de que vivemos em um mundo cada vez mais integrado, onde temos atores, para além dos Estados Nacionais, que se posicionam de formas diversas neste e em vários outros regimes internacionais, é que a pesquisa se propõe a analisar tanto as diversas definições e percepções sobre tráfico de pessoas e prostituição em ONGs do Brasil e de Portugal quanto os impactos que as políticas antitráfico – estabelecidas em âmbito internacional e nesses países – podem gerar aos migrantes e profissionais do sexo.

Escolheu-se abordar os casos do Brasil e de Portugal para que seja possível perceber como os vínculos remanescentes entre a ex-metrópole portuguesa com a ex-colônia brasileira não só moldaram as nossas históricas relações sociais através da escravização e do tráfico de corpos não brancos durante o período colonial, como também produziram impactos que repercutem até os dias de hoje – como o fato de Portugal continuar sendo visto como um país que "recebe" mulheres traficadas do Sul, com alta incidência de brasileiras nesse processo – utilizando-se do arcabouço teórico fornecido pelos estudos pós e decoloniais, feministas e interseccionais.

Diante deste cenário e da complexidade do tema abordado é que este artigo demonstrará que, apesar de estarem situados em pontos distintos do globo e de exercerem papéis

CC BY NC SA

diferenciados na estrutura política internacional, Brasil e Portugal parecem apresentar agendas semelhantes de combate ao tráfico, guiadas pelas diretrizes estabelecidas pelo Protocolo de Palermo, sem uma preocupação mais profunda em relação às origens históricas de como o fenômeno foi moldado e se estabeleceu em ambos os países, em termos de raça, gênero e classe.

METODOLOGIA

Antes de partirmos para uma análise do papel que as organizações da sociedade civil desempenham nos contextos brasileiro e português, foi preciso mapear o tráfico de pessoas de uma forma mais ampla, através de um panorama global e histórico sobre este fenômeno e, posteriormente, apresentar a visão oficial adotada no Brasil e em Portugal e como as ONGs respondem à tais abordagens.

Para alcançar estes objetivos, foi realizada, em um primeiro momento, uma revisão bibliográfica interdisciplinar, com consulta a livros, artigos acadêmicos e publicações em anais de congresso através da base de dados de plataformas como Scielo, Portal de Periódicos CAPES e Google Acadêmico. Após esse panorama inicial, empregou-se uma metodologia baseada em um estudo de casos comparado de natureza qualitativa e caráter explanatório. A análise comparativa entre Brasil e Portugal foi realizada em duas dimensões: a respeito das agendas governamentais e da participação da sociedade civil nos dois países, em aspectos como: qual concepção de tráfico de pessoas essas diferentes organizações adotam; o espaço de atuação que elas possuem em seus respectivos Estados; qual a percepção que elas possuem acerca do Protocolo de Palermo enquanto marco normativo internacional; a visão que elas possuem acerca da prostituição e do trabalho sexual, dentre outros.

As ONGs analisadas foram, no Brasil: Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD); Projeto Trama e Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás (ASTRAL). E, em Portugal: Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR). Foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas em formato online – uma com cada representante destas instituições nos dois países. As entrevistas ocorreram entre os meses de janeiro e fevereiro de 2023 via plataforma *Google Meet* após a submissão e aprovação da pesquisa por parte do Comitê de Ética da UNIRIO, sob o número de parecer 5.861.949 e duraram, em média, de 40 a 60 minutos cada uma.

Como critérios de seleção para as entrevistas, foram buscadas ONGs que, além da diversidade com que lidam com o fenômeno, tenham relevância de atuação social no Brasil – como um país representante do Sul Global – e em Portugal – país europeu, posicionado no Norte Global – através de participações em informes, relatórios, redes e planos estratégicos, em âm-

bito nacional e/ou internacional, tanto para construção de políticas de prevenção e enfrentamento, como no atendimento às vítimas.

Optou-se pelo uso de entrevistas semiestruturadas, que consistem em um modelo no qual o entrevistador segue um guia de questões (um roteiro temático) em uma ordem prevista, porém com liberdade para abordar outras questões de acordo com a fala dos entrevistados, na busca de aprofundar determinados tópicos ou obter mais informações relevantes sobre o tema de estudo que não estavam previstas, conferindo, assim, maior flexibilidade à essa técnica (LIMA, 2016).

Cada representante entrevistado foi devidamente esclarecido previamente sobre sua participação no estudo, procedimentos da pesquisa e implicações éticas, além de optarem por manterem o anonimato se assim desejassem. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos participantes e, a fim de minimizar os riscos, foram salvas em dispositivos pessoais para evitar o compartilhamento e armazenamento de dados na "nuvem". Para melhor compreensão dos dados e informações coletadas, as entrevistas foram transcritas seguindo o método de transcrição não-naturalista, cujo foco é no conteúdo verbal da entrevista, ocultando-se elementos idiossincráticos da comunicação oral, como pausas, linguagem não-verbal, repetições, vocalizações involuntárias, entre outros (GUAZI, 2021).

PANORAMA GLOBAL SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS

Nas últimas décadas, principalmente na conjuntura dos anos de 1980 e 1990, com a diversificação e aumento dos fluxos migratórios derivados da globalização e do desenvolvimento do modelo de Estado neoliberal, o debate sobre o tráfico de pessoas, bem como suas formas de enfrentamento, esteve presente nas agendas de diversos países e organizações no plano internacional (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009). Dentre as novas e mais diversificadas tendências observadas nos fluxos migratórios deste período, a chamada "feminização" das migrações ganha destaque, devido a uma demanda crescente pelos trabalhos considerados "femininos", muito ligados aos setores terciário/de serviço, como empregadas domésticas, enfermeiras, cuidadoras de idosos e prostitutas (ASSIS, 2007).

Dessa forma, as mulheres migrantes, principalmente quando se deslocavam de regiões que integram o denominado "Sul Global" em direção à Europa, passaram a receber uma visibilidade frequentemente estigmatizante, como por exemplo diante dos discursos propagados por certos países "do Primeiro Mundo", que atrelavam à essas mulheres práticas contrárias às dos valores ocidentais, como a excisão feminina, o uso de véu em escolas francesas, a poligamia e a prostituição. A exposição dessas migrantes, perante os discursos de poder dominantes, servia para aumentar suas inseguranças e vulnerabilidades sociais, tornando-as ainda mais suscetíveis a cair em redes de tráfico (SANTOS; GOMES; DUARTE, 2009).

Com isso, diante dessas novas e diversificadas tendências migratórias e a subsequente preocupação internacional com a garantia da integridade territorial dos Estados, é que o Protocolo de Palermo surgiu e foi amplamente aceito pela comunidade internacional, já no início dos anos 2000. É inegável que este instrumento representou um avanço significativo para o regime internacional do tráfico de pessoas, na medida em que deixou de vincular exclusivamente o tráfico com a modalidade de exploração sexual, ampliando seu conceito e englobando diversas outras possibilidades (CASTILHO, 2008) o que tornou o entendimento do fenômeno mais compatível com a realidade do século XXI, ainda que o foco na exploração sexual persista, o que, de acordo com Pérez (2016), pode levar a agendas repressivas que impactem na autonomia e mobilidade de mulheres até hoje.

Apesar de seu reconhecido mérito em ampliar a conceitualização do tráfico de pessoas e de representar uma nova fase no controle jurídico internacional nesta matéria, o Protocolo de Palermo não é isento de críticas, na medida em que seu próprio instrumento regulador é derivado de uma Convenção contra o Crime Organizado e não de um organismo de Direitos Humanos, conforme assinala Pérez (2016):

> O Protocolo, no entanto, não é um instrumento de direitos humanos, mas um dos apêndices de uma convenção focada no crime transnacional. Seu objetivo principal é, logo, a proteção da integridade territorial dos Estados partes e não da integridade física e moral de vítimas em potencial. Consequentemente, ainda que de maneira geral o discurso que envolve o combate ao tráfico humano seja imbuído de uma retórica humanitária, na prática ações antitráfico estatais frequentemente afetam negativamente aqueles que se comprometeram a proteger (PÉREZ, 2016, p. 166).

Com isso, a condução da governança global nesta matéria parece focar mais na criminalização de traficantes e em medidas que sirvam para restringir fluxos migratórios do que em uma efetiva proteção às vítimas de tráfico através de um enfoque em direitos humanos.

Além disso, uma das principais lacunas do Protocolo é também a falta de precisão conceitual em relação à definição de "exploração sexual" e o que poderia ser enquadrado em tal situação, deixando a cargo dos Estados Nacionais sua delimitação mais precisa através de suas legislações internas – o que pode gerar, além dos assíduos debates no campo teórico sobre a relação entre prostituição e tráfico, políticas públicas ambíguas incapazes de garantir proteção e segurança para as pessoas em condições de exploração.

Nesse sentido, Zúquete, Souza e Deslandes (2016, p.2) afirmam: "percebe-se que não há consenso nem posições isentas de vinculações ideológicas e morais quanto ao que se entende por tráfico de seres humanos", o que mostra-se evidente com a estruturação de planos e políticas públicas guiados por marcos legais e arranjos institucionais que não são politicamente

neutros (MORAES et al, 2022) e sim constantemente pautados por perspectivas diversas sobre o vínculo entre tráfico, migração e prostituição nas agendas dos mais diversos países.

Ainda que essas assimetrias ocorram, existe uma governança hegemônica global em matéria de tráfico que estabelece as formas de enfrentamento que são consideradas as mais adequadas para erradicar o fenômeno. Essa postura, no entanto, desconsidera aspectos que são inerentes ao próprio funcionamento do tráfico de pessoas como ele opera hoje: aproveitando-se das desigualdades sociais fomentadas pelo sistema capitalista. Com isso, as reais causas do problema parecem passar despercebidas e os esforços acabam se limitando à ajustes superficiais, como controle rígido das fronteiras para determinados grupos étnicos/raciais ou mesmo o desincentivo à migração, por parte de governos, que emitem "alertas" para a população migrante em potencial, ativando o medo – em pessoas que muitas vezes já se encontram em situação de precariedade social – de que caso tomem a decisão de migrar, poderão ser exploradas e escravizadas no exterior (PÉREZ, 2016).

Visando uma análise comparativa do tratamento que esse fenômeno recebe no Brasil e em Portugal, o presente artigo demonstrará, nas próximas seções, como foi implementada a agenda brasileira e portuguesa de enfrentamento ao tráfico diante da adesão de ambos os países ao Protocolo de Palermo e as consequentes mudanças legislativas; o estabelecimento de planos nacionais e políticas públicas; bem como a reação e as possibilidades de atuação de organizações da sociedade civil no Brasil e em Portugal diante de suas conjunturas específicas, buscando salientar, nas falas dos representantes das ONGs, as divergências nos discursos e os pontos de aproximação, de acordo com os posicionamentos institucionais e as influências regionais.

O CASO BRASILEIRO

O Brasil é um país que se constitui historicamente através de certas condições socioeconômicas ancoradas na colonialidade exercida sobre os corpos não brancos, tanto dos nativos aqui presentes antes da chegada dos colonizadores portugueses, como dos africanos escravizados e traficados desde o outro lado do Atlântico para exploração de sua força laboral na então colônia brasileira (ALMEIDA; SILVA, 2021). Em um momento posterior e através de uma dinâmica distinta do tráfico negreiro que perdurou por ao menos três séculos, observa-se, no final do século XIX e início do XX, a mobilidade de mulheres europeias para a prática da prostituição no Brasil, principalmente no eixo Rio-São Paulo, naquilo que ficou conhecido como "tráfico de escravas brancas" (KUSHNIR, 1996).

Ainda que tenha sido base estruturante da sociedade brasileira, a formação de uma agenda em matéria de tráfico de pessoas no Brasil seguiu a tendência internacional e passou a estabelecer mecanismos de enfrentamento somente no século XXI, ainda vinculando exclusi-

vamente o tráfico de pessoas à finalidade de exploração sexual – algo que foi alterado somente em 2016 com a Lei nº 13.344. Nesse sentido, os primeiros planos nacionais e políticas públicas foram desenvolvidos pautados nesta perspectiva, como foi o caso da pesquisa "Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual" (PESTRAF), coordenada pelo Centro de Referência da Infância e Adolescência (CECRIA), entre os anos de 2000 e 2001 (SCANDOLA, 2015). Já o Protocolo de Palermo passa a ter vigência interna no Brasil em 2004, por meio do Decreto n.º 5017, momento em que foi instalada no país uma ampla e complexa rede dedicada a tratar da matéria em múltiplos setores.

Entretanto, o grande avanço normativo ocorre, conforme mencionado, somente com a implementação da Lei do Tráfico de Pessoas, em 2016, na medida em que a definição jurídica de tráfico presente anteriormente no Código Penal entendia este crime vinculado somente para a finalidade de exploração sexual, o que demonstrava uma forte incompatibilidade com as diretrizes internacionais estabelecidas já no século XXI com o Protocolo. Ainda que tenha representado um avanço para o regime brasileiro nesta matéria, a Lei de Tráfico de Pessoas ainda apresenta dissonâncias em relação ao Protocolo, principalmente por trazer um conceito mais "fechado" daquilo que pode ser enquadrado como tráfico – apresentando uma lista exaustiva de finalidades – enquanto o documento internacional adota uma perspectiva mais ampla no que se refere às possibilidades de finalidades de exploração (MORAES et al, 2022).

Paradoxalmente, esse avanço normativo alcançado com a implementação da Lei de Tráfico de Pessoas em 2016 não foi acompanhado por avanços em termos de políticas públicas ou programas de assistência social no âmbito da agenda brasileira, conforme ressaltado pelos representantes institucionais que participaram desta pesquisa:

> *Na minha visão, a gente conseguiu avançar num marco normativo, mas a política pública, aquela que deveria nascer dentro do conceito de redemocratização dos espaços colegiados, como comitês, conselhos, etc, deveríamos ter uma política com uma perspectiva e uma lógica de direitos humanos, algo que não se avançou, então eu entendo que houve um avanço normativo, mas um avanço das políticas públicas e programas foi tímido, dentro do período de redemocratização (ou da chamada democracia social) e de 2018 para cá foi uma luta para não termos retrocesso em relação às conquistas que foram feitas (no campo normativo e parcialmente no campo das políticas e programas). De 2018 para cá a gente só tem que descrever mesmo o esforço de enfrentar um Estado gestado sob um conceito violador de direitos humanos e que nos coube, portanto, lutar e brigar na agenda do dia pelo não retrocesso, que é um princípio dos direitos humanos também* (Projeto Trama/Brasil).

> *Eu acho que apesar da Lei ter sido sancionada em 2016, a gente ainda tem nas instituições muita dificuldade de identificação do crime, caracterização, contabilização de dados e compartilhamento de informações. Eu acho que isso é uma grande lacuna* (ASBRAD/Brasil).

A política pública responsável por essa agenda no país é a denominada PNETP – Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – e foi estabelecida em 2006 por meio do Decreto nº 5948. Ao longo dos anos, seus principais objetivos foram demarcar os princípios, diretrizes e guiar as ações de prevenção e repressão do tráfico de pessoas, além do acolhimento às vítimas, conferindo aos órgãos e entidades públicas das áreas de justiça, segurança pública, relações exteriores, assistência social, entre outros, suas devidas atribuições e competências (MORAES et al, 2022).

No que tange à articulação entre essas autoridades governamentais com a sociedade civil, um importante espaço é o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) criado em 2013. Em 2019, entretanto, durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, o CONATRAP sofreu uma forte desestruturação, deixando de ser um espaço paritário de participação entre governo e sociedade civil e privilegiando ONGs com perspectivas mais alinhadas à da gestão nacional, tema que foi amplamente discutido nas entrevistas realizadas com os representantes institucionais de algumas organizações que integram ou integravam o Comitê:

> *O CONATRAP foi desfeito, mas aquelas ONGs com olhar ideológico continuam fortes lá dentro. Por exemplo, pastores evangélicos que ganham fortunas internacionais da Europa para falar "resgatei uma coitada de uma puta e vamos recuperá-la". Alguns projetos ganham muito dinheiro para "resgatar" por ano 2, 3 pessoas. E quantas eu atendo na rua, que eu não quero que sejam traficadas e estão em processos de migração? Quantas travestis eu tenho em Goiânia que estão em processo migratório que não são de Goiânia? Mais de 80% não são daqui e vieram para cá para transformar seus corpos e se prostituir nas ruas de Goiânia porque dá dinheiro. Aí é mais fácil culpar ela, por que eu não culpo quem tá procurando?* (ASTRAL/Brasil).

> *O governo que saiu encerrou vários comitês, conselhos de direitos, esvaziou, inviabilizou a participação da sociedade civil. Até 2016, o Brasil contava com uma política nacional de participação social, regulamentada por um decreto da presidência da república, e tinha como diretriz a participação da sociedade civil nos espaços colegiados, hora conselhos de direitos, hora comitês. Com o tema do tráfico, a gente teve uma boa interlocução, com um erro de princípio, de situar essa política na área de segurança pública ou de justiça* (Projeto Trama/Brasil).

Com esses relatos, percebemos que para aquelas ONGs que possuem visões alternativas sobre como esse tema deveria ser tratado, apresentando perspectivas críticas à gestão nacional, os últimos anos, referentes ao governo de Jair Bolsonaro, foram desafiadores, na medida em que elas deixaram de ter acesso às propostas e debates feitos no âmbito do CONATRAP e viram seu campo de atuação na agenda governamental completamente minado.

CC BY NC SA

Ainda que através dessa conjuntura desfavorável nos últimos anos, também foi ponderado sobre como a atuação da sociedade civil em relação ao tráfico de pessoas continua sendo fundamental, tanto por conta da proximidade com as vítimas estabelecida durante o trabalho diário em campo, como para alertar ao governo sobre a relevância do tema e de sua necessária inclusão na agenda nacional:

> *Eu acho que a sociedade civil foi muito importante, principalmente nos últimos 4 anos, para não deixar que o tema desaparecesse na agenda governamental, especialmente na relação com o governo federal. A sociedade civil é a melhor porta de entrada para identificação dos casos e também a mais competente para oferecer um atendimento humanizado para essas vítimas, então eu acho que a gente está em todas as pontas trabalhando em parceria com as instituições. Eu acho que todas as pautas de Direitos Humanos sofreram muito nos últimos 4 anos e a política de tráfico com certeza foi uma das que ficou prejudicada, mas acho que a gente foi muito forte, muito firme de segurar a agenda, apesar de todos os retrocessos. E, desde sempre, se for pegar o histórico da política de enfrentamento ao tráfico, a sociedade civil sempre foi o ator principal para forçar a entrada e permanência desse tema na agenda governamental* (ASBRAD/Brasil).

Ainda em relação aos desafios na agenda brasileira em matéria de tráfico dos últimos anos, um importante fator mencionado foi a posição ideológica do governo de Jair Bolsonaro, que, através de um olhar negacionista em relação aos direitos humanos e às políticas sociais mais inclusivas, causou um certo isolamento do país nesta e em várias outras pautas internacionais:

> *Uma outra questão que afetou bastante em relação a esse tema e na perspectiva internacional é que o governo que saiu era um governo que além de ter uma posição refratária e negacionista das políticas de direitos humanos, era um governo com baixa capacidade de diálogo internacional, e isso tem influência direta nos tratados que devem ser operados junto a outros países, que são tradicionalmente receptores daquilo que é o tráfico de pessoas, entre eles Espanha, Itália e Portugal. Então, a baixa condição institucional das relações internacionais do Brasil a partir de 2018 acabou também repercutindo numa subnotificação e num prejuízo à essa agenda* (Projeto Trama/Brasil).

Além desses fatores que afetaram particularmente a agenda brasileira em matéria de tráfico, migrações e direitos humanos nos últimos anos, é possível reconhecer que existe uma abordagem predominante de combate ao tráfico que opera não apenas no Brasil, como também em âmbito internacional, através de lógicas securitárias que visam mais a repressão do crime do que uma efetiva proteção às vítimas, o que também acaba levando à uma subnotificação de casos, na medida em que essas vítimas não sentem que terão seus direitos garan-

CC BY NC SA

tidos pela justiça, e sim que estão associadas a esse universo do crime, algo que também foi amplamente relatado durante as entrevistas:

> *O tráfico de pessoas tem como uma de suas principais características a confusão de identidade entre a condição de vítima ou se ela é coautora de um delito, vinculada à uma associação criminosa. Essa dúvida, quando ela recebe um tratamento institucional do Estado, em termos de política pública, como ser um crime que ela está participando, leva ela a recolher a informação e não denunciar, o que gera uma subnotificação, não só no âmbito interno como no internacional* (Projeto Trama/Brasil).

> *O olhar da segurança pública é o mesmo que eu tenho de prevenção? Não é. É de reprimir o crime. O olhar da segurança pública não pode ser no objeto em si de repressão. Porque quando se pensa em tráfico de pessoas, o que vem logo na cabeça? A prostituta, de minissaia na rua. Imagina um policial me entregando uma travesti, tirando ela da casa da cafetina e rindo. Você acha que essa travesti o vê como salvador da pátria? Não.* (ASTRAL/Brasil).

Ainda que seja importante reconhecer os problemas dessa abordagem, deve-se também ter o cuidado de não cair em um discurso extremista "do outro lado", que afirme que o tráfico de pessoas não existe e que toda política de tráfico de pessoas seja utilizada apenas para criminalizar a prostituição, como é o caso de algumas correntes existentes no Brasil, conforme relatado no trecho a seguir durante uma das entrevistas:

> *A gente sabe que pode ter uma perversão, uma utilização errada do tema para justificar uma política anti-migratória, que é tudo que a gente não quer que aconteça, mas por outro lado, também é muito errado dizer que não existe tráfico de pessoas, que é só uma política inventada para perseguir prostitutas e barrar a migração* (ASBRAD/Brasil).

Tratando especificamente da questão do tráfico para fins de exploração sexual no contexto brasileiro, é válido destacar que o Brasil ficou internacionalmente conhecido como um país "exportador" de mulheres traficadas – fator atrelado aos imaginários sociais que criaram uma imagem estigmatizada das mulheres brasileiras como pobres, submissas, advindas de um país de "Terceiro mundo" e que aceitariam, por conta de suas vulnerabilidades, trabalhar na indústria do sexo mundo afora. Além disso, a construção da imagem da brasileira passa também pelos ideais de sensualidade e maior abertura sexual atribuídos às mulheres colonizadas, negras e mulatas, como um contraponto às características da mulher branca europeia, mais reservada e menos "propensa" ao sexo (PISCITELLI, 2008).

Por conta dessas construções sociais e peculiaridades locais, existe, no contexto brasileiro, uma forte naturalização das situações de efetiva exploração sexual, fomentada por uma

CC BY NC SA

inerente estrutura sexista, patriarcal e colonial, o que também acaba levando à uma subnotificação de casos, além de uma percepção equivocada de que, por exemplo, meninas menores de idade estariam, voluntariamente, atuando como profissionais do sexo, conforme ilustra o relato abaixo:

> *A exploração sexual é completamente subnotificada, em cada esquina tem uma situação de exploração sexual e por que que existe essa subnotificação? Pela naturalização do tema, pelo machismo, que normalmente são mulheres que são exploradas ou pessoas trans e quando são pessoas trans a sociedade pensa que elas têm que ser exploradas mesmo, então massacram mesmo esse grupo populacional. Quando são mulheres, eu já ouvi várias vezes em grupos, capacitações, conversando com o conselho tutelar, que não existia exploração sexual porque "aqui tem meninas de 12, 13, 14 anos que fazem programas mas aqui é diferente porque elas são putinhas, aqui as meninas são acostumadas com isso", então tem uma naturalização, uma criminalização das meninas e toda uma relação com a estrutura patriarcal em que os homens são adolescentes de 30 anos que não amadurecem e as meninas de 13 anos já são maduras* (ASBRAD/Brasil).

O CASO PORTUGUÊS

Portugal consolidou-se historicamente como um país que se projetou para o "novo mundo" através das emblemáticas expedições marítimas do período conhecido como "Grandes Navegações", que resultaram na imposição do colonialismo por parte de nações europeias como Portugal, Espanha (em um primeiro momento), Inglaterra e França (posteriormente) aos territórios recém "descobertos" nas Américas. Esse período ficou marcado pelo chamado comércio triangular entre Europa, África e América, possibilitando a criação de rotas intercontinentais para a troca não apenas de bens e capitais, como também de pessoas – especialmente para o tráfico de africanos escravizados em direção ao continente americano.

Com este êxodo, os fluxos migratórios intercontinentais assumiram proporções até então inéditas e ajudaram a constituir as "novas" sociedades do continente americano. Com o passar dos séculos, ainda que a escravatura tenha sido abolida e considerada uma prática totalmente incompatível com os ideais dos direitos humanos, seus impactos persistiram e persistem até hoje para aquelas populações afetadas e marginalizadas pelos séculos de domínio e exploração sobre seus corpos. De modo semelhante, ainda que a colonização tenha sido extinta, a colonialidade sobre determinados povos é persistente e seus impactos podem ser sentidos até os dias de hoje.

Nesse sentido, os países europeus, de forma geral, e Portugal, em especial, influenciaram fortemente a dinâmica dos fluxos migratórios entre os três continentes por séculos, ainda que não fossem receptores ativos desse contingente migratório. A conjuntura vai sendo gra-

dualmente alterada apenas no final do século XX, durante as décadas de 1980 e 1990, com a intensificação e diversificação dos fluxos migratórios em decorrência da globalização e da implementação do modelo de Estado neoliberal. Foi justamente na década de 1990 que Portugal passou a registrar os primeiros casos de vítimas do tráfico de pessoas, o que foi atrelado à um aumento de imigrantes no país, provenientes principalmente do leste europeu (em um primeiro momento) e do Brasil (a partir dos anos 2000).

Atualmente, segundo o censo de 2021, O Estado Português conta com uma população de 10.3 milhões de habitantes, dentre a qual aproximadamente 7% são imigrantes, de acordo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2021), com destaque para a comunidade de brasileiros, que representa quase 30% desse total de imigrantes. Além disso, uma marcante característica das economias ibéricas é o fato destas incorporarem um setor informal significativo e dinâmico, incluindo subcontratação, difusão de regimes de trabalho a curto prazo, sazonais e a tempo parcial, que acaba sendo frequentemente preenchido por imigrantes (ASSIS, 2007). Foi levantada uma discussão sobre esse fenômeno e sua relação com as políticas migratórias em Portugal durante uma das entrevistas, conforme relatado a seguir:

> *Na verdade, o fato de ter uma grande presença de migrantes trabalhadores que custam muito pouco às empresas e aos Estados é uma coisa que todos gostam de ter, portanto não há nenhum interesse para cuidar das condições de trabalho, no geral, e em particular das pessoas migrantes. A atenção que se tem ao tráfico é até excessiva, porque não é uma atenção para o cuidado com as pessoas, é uma atenção para criar mais muros, para mais uma vez desafiar ainda mais as condições de trabalho e de mobilidade das pessoas, portanto o que se pretende combater é justamente o que se faz do outro lado, atuando com políticas de restrição à migração e ao trabalho que não são políticas, são formas de antipolíticas* (UMAR/Portugal).

Diante da percepção desse expressivo contingente migratório no território português nas últimas décadas e pelo fato de os primeiros registros de tráfico no país terem sido justamente de vítimas imigrantes na indústria sexual, é possível reconhecer que, em Portugal, até os dias de hoje, sua agenda em matéria de tráfico está fortemente atrelada à agenda de migrações e, em um primeiro momento, também vinculava fortemente o tráfico com a prostituição, o que conferia, de acordo com Lowenkron e Sacramento (2017, p. 132), "uma estrita e densa conotação entre a prostituição feminina, a imigração e o tráfico". Tal noção de tráfico, que surgiu no plano institucional diante da visibilidade conferida aos movimentos transnacionais de trabalhadoras sexuais advindas do Sul Global, manteve-se até 2007 prevista na legislação (LOWENKRON; SACRAMENTO, 2017).

Por isso, assim como aconteceu no Brasil, em Portugal também foram necessárias alterações legais que tornassem o entendimento acerca do tráfico de pessoas mais compatível com

o que foi estabelecido por meio do Protocolo de Palermo - ratificado por Portugal em 2004. Logo, o Código Penal Português foi alterado em 2007 e passou a prever outras modalidades de exploração que poderiam configurar como tráfico, embora a associação entre este e a modalidade de exploração sexual persista em algumas situações, principalmente durante os anos iniciais de implementação da política portuguesa de enfrentamento ao tráfico, conforme relatado por uma das organizações entrevistadas:

> *Em Portugal, durante algum tempo (já não é assim), havia uma identificação muito forte entre tráfico e tráfico para exploração sexual no mercado do sexo. Portanto, nos primeiros anos de combate ao tráfico, quando o tráfico era identificado como "tráfico sexual", o que a UMAR fez foi tentar afirmar uma diferença entre tráfico e trabalho sexual, na mesma linha do que vinha acontecendo a nível internacional, então o esforço da UMAR foi em distinguir as duas coisas. Portanto, podemos dizer que a ideia de tráfico para a organização é muito moldada pela necessidade, em um contexto caracterizado por uma forte presença abolicionista, de distinguir as duas coisas* (UMAR/Portugal).

Percebe-se, diante desse relato, como o contexto inicial de combate ao tráfico em Portugal era fortemente marcado pelos ideais abolicionistas de combate também à prostituição, ainda que esta não seja criminalizada no país, configurando-se na verdade como uma atividade não regulamentada. Isto quer dizer que, apesar de não existirem atualmente leis que punam a prostituição, esta também não se configura como uma atividade formalmente reconhecida pelo Estado e, portanto, inexistem leis laborais ou tributárias para os profissionais deste setor, especialmente para os migrantes, que atualmente compõem uma parcela significativa desse mercado (OLIVEIRA, 2017).

Uma distinção em relação à legislação brasileira de 2016 é que o marco legal português acaba sendo guiado por conceitos mais abstratos, derivados do Protocolo de Palermo, tais como os de "vulnerabilidade" ou de "especial vulnerabilidade", sem delimitar de forma precisa o que poderia ser enquadrado ou não em tais situações e dificultando uma fronteira que deveria ser estabelecida entre o efetivo crime de tráfico de pessoas e outras situações que erroneamente se assemelham a ele, notadamente o exercício autônomo da prostituição. Lowenkron e Sacramento (2017, p. 131) destacam as consequências desta "incapacidade institucional em ouvir e perceber de fato as pessoas em potencial situação de tráfico" neste contexto:

> A utilização política ampla e pouco criteriosa da categoria TSH[1] acaba por uniformizar e tratar de igual modo situações consideravelmente distintas, inibindo o estabelecimento de prioridades e a afetação de recursos para os casos em que mais se justifica a atuação do Estado com vista à salvaguarda de direitos. Esta imprecisão é, desde logo, alimentada pelo Protocolo de Palermo.

1 Sigla para Tráfico de Seres Humanos.

> Basta, para tal, considerarmos as suas indeterminações em torno das noções de consentimento, de exploração e de abuso de situações de vulnerabilidade (LOWENKRON; SACRAMENTO, 2017, p. 131).

Para apurarmos o que as organizações entrevistadas consideram a respeito dessa conjuntura institucional que historicamente vinculou a agenda de combate ao tráfico com a da prostituição, abordamos esse tópico durante as entrevistas:

A APAV/Portugal, reconhece que, a nível nacional, "*há muitas vezes dificuldades em saber lidar com as questões de tráfico humano para exploração sexual, que são confundidas e identificadas como lenocínio*" (APAV/Portugal). Não houve nenhuma organização entrevistada (nos dois países) que se assumisse como abolicionista, isto é, contrária à prática da prostituição. A APAV, em Portugal, foi a única a afirmar não ter nenhum posicionamento público quanto à essa questão, tendo seu escopo de atuação centrado apenas naquilo que configura algum crime pela legislação portuguesa: *Naquilo que é relativamente ao crime, nós temos uma posição pública. Relativamente à prostituição e ao trabalho sexual nós não temos* (APAV/Portugal).

Também foi mencionado pela APAV que os países de origem das vítimas podem contribuir para os casos de exploração sexual de imigrantes em Portugal, na medida em que o acesso à informação nesses lugares pode ser limitado e as expectativas de migrar para a Europa podem fazer com que essas pessoas se arrisquem e se coloquem em posições de vulnerabilidade, em prol do "sonho europeu":

> *Uma outra questão importante é que acho que deveria ter mais investimento na informação nos países de origem, a grande maioria que tínhamos de vítimas de exploração sexual eram recrutadas pela internet, por acreditarem em um sonho de determinado tipo de trabalho ou muitas vezes aliciadas por pessoas próximas, que a conheciam, ou então chegam a Portugal e começam a ter um relacionamento que as coloquem em situação de vulnerabilidade e acabam muitas vezes indo para a indústria do sexo contra a vontade, outras vezes há pessoas que sim, que decidem se prostituir para ganhar mais dinheiro, porque é livre aqui em Portugal, mas acabam por cair em uma situação de tráfico pois não tem documento de identificação, não são pagas pelo seu trabalho, vivem em condições desumanas etc. e tem muito a ver também com os países de origem, acho que tem muito a ver as condições econômicas dos países de origem, o próprio fluxo migratório e a forma com que é feito, as questões de documentação, as questões da regularidade, muitas vezes tem a ver com a facilidade de entrada por outros países da Europa* (APAV/Portugal).

Em uma tentativa de separar as situações de tráfico sexual e prostituição na conjuntura portuguesa, a UMAR, apesar de suas dificuldades de atuação, propõe como alternativa buscar a garantia dos direitos para as e os profissionais do sexo do país:

> *A este respeito, posso lhe dizer que, nos últimos anos, a intervenção junto com as pessoas traficadas da UMAR é uma intervenção muito relativa, porque o contexto de combate ao tráfico tem se institucionalizado cada vez mais, e organizações como a UMAR acabam por ficar na margem da intervenção, portanto o que fazem organizações como a UMAR é tentar combater o tráfico em primeiro lugar através do reconhecimento dos direitos do trabalho das pessoas dentro do mercado do sexo* (UMAR/Portugal).

Os desafios enfrentados atualmente pela UMAR são fortemente influenciados pela mudança de posicionamento institucional promovida pela organização, que, no momento de sua criação, atuava como abolicionista, e hoje se posiciona a favor dos direitos das e dos trabalhadores sexuais, conforme relatado por sua dirigente na entrevista:

> *Já ficar no campo do combate ao tráfico é um grande desafio para a organização, porque organizações que têm esse posicionamento são levadas para a margem no campo institucional de combate ao tráfico. Portanto, se há 15 anos, a UMAR tinha financiamentos e deu um contributo fundamental no campo de combate ao tráfico, por exemplo, através do acolhimento, da emergência de pessoas traficadas, etc, atualmente o posicionamento crítico da organização faz com que a organização não possa se beneficiar dos financiamentos nacionais para intervir nessa área. Portanto, ficam substancialmente fora das parcerias, dos financiamentos etc e isso claramente faz com que o tipo de intervenção seja especialmente vinculado à lobby, advocacy, ou seja, uma tentativa tanto a nível nacional, local, como internacional, europeu de afirmar algumas coisas que não são fáceis de afirmar por outras organizações* (UMAR/Portugal).

De forma contrária à posição crítica da UMAR, que enxerga diversas lacunas relacionadas à agenda portuguesa de enfrentamento ao tráfico, a APAV nos apresenta uma visão mais otimista em relação à essa temática, apontando os avanços em termos da legislação e o crescente investimento nessa agenda, que resultaram em um sistema bem estruturado por todo o país:

> *Em termos das áreas de intervenção, nós temos vários planos nacionais, existem os postos de acolhimento, quando há uma sinalização, não precisa ser identificado como tráfico para ir para o acolhimento, a ONG faz o atendimento e, se existir vaga, automaticamente aquela vítima tem todos os apoios e direitos consulares, desde o nível de saúde, apoio, alimentação, vestuário etc. Temos também um centro específico para crianças e jovens, que foi uma das críticas que recebemos desde o nível europeu e acredito que esteja tudo muito bem estruturado* (APAV/Portugal).

Diante dessa análise comparativa, é notório destacar que esse campo "bem estruturado" de combate ao tráfico em Portugal parece não estar totalmente aberto para posicionamentos mais críticos por parte de certas organizações que tragam propostas alternativas de enfrenta-

mento ao fenômeno que sejam divergentes da abordagem "oficial" adota em âmbito nacional, a qual entende o tráfico como um problema primordialmente na esfera criminal e através de um forte viés abolicionista.

Nesse sentido, outro ponto de contraste entre as percepções das organizações portuguesas é em relação ao espaço de atuação que a sociedade civil possui na agenda de enfrentamento ao tráfico, já que a UMAR, apenas por conta de seu posicionamento crítico, acaba sendo naturalmente afastada de iniciativas para construção de políticas públicas e tendo pouco acesso aos recursos que possibilitariam uma participação mais ativa neste campo. Por sua vez, a APAV menciona que, diferentemente do Brasil, que sofreu com a desestruturação do CONATRAP nos últimos anos em função das drásticas mudanças políticas que acometeram o país, a rede que existe em Portugal, a RAPVT, tem se mantido estável, desde sua criação também em 2013, independentemente do governo que assuma:

> *Nós em Portugal, nesse aspecto de atendimento ao tráfico não somos muitos que trabalhamos nessa área, então todos nós nos conhecemos, somos muito privilegiados e a rede é muito bem estruturada. A nível de articulação com o governo, mesmo quando ele muda, a questão do tráfico tem se mantido. Nesse aspecto, é muito positivo, a rede é muito positiva. Claro que há coisas que poderiam ser alinhadas melhor. Achamos que essa articulação existe porque as redes estão a nível regional, mas depende de região para região, há locais em que a rede funciona melhor. Nós temos uma articulação próxima com o governo porque temos esse organismo intermédio que faz também essa articulação, que é a CIG, e esta proximidade ajuda muito na intervenção do trabalho* (APAV/ Portugal).

Para a dirigente da UMAR, entretanto, essa aproximação com o governo não necessariamente é garantia de uma sociedade civil forte e bem estruturada. Pelo contrário, ela afirma que em Portugal a sociedade civil é historicamente caracterizada por uma marcante fragilidade justamente porque possui uma grande dependência do Estado e dos partidos para que seu espaço de atuação seja reconhecido, o que limita as oportunidades para aquelas ONGs que não estejam alinhadas com os objetivos e ideias estatais. Além disso, ao referir-se especificamente sobre o funcionamento das redes antitráfico no país, reconhece que estas acabam funcionando com um caráter mais simbólico para cumprir as determinações impostas internacionalmente.

> *Existem, pelo menos aparentemente, redes antitráfico nas quais a UMAR foi envolvida desde logo pelo grande capital simbólico da organização, mas é também verdade que essas redes têm apenas um funcionamento formal, não são verdadeiramente espaços de discussão, debates, confrontação de ideias, de práticas de intervenção, são redes que foram criadas para responder à instâncias internacionais e portanto é uma articulação que não existe em concreto e os espaços de manobra são extremamente limitados, raros* (UMAR/Portugal).

Boa parte dessas pressões internacionais que determinam qual abordagem deve ser seguida são feitas pelo próprio contexto regional europeu, que historicamente atua para combater o tráfico através de lógicas securitárias que visam primordialmente preservar a integridade territorial e reprimir o crime. Ainda que em Portugal este traço estivesse mais forte nos primeiros anos que se seguiram da implementação do Protocolo de Palermo em território nacional, os avanços em reconhecer perspectivas diferentes de análise, bem como incorporar organizações da sociedade civil na política de enfrentamento ao tráfico, foram tímidos nos anos mais recentes, em função do estereótipo já bem demarcado de vítima e do entendimento consolidado de que esta é uma temática que deve ser tratada no âmbito do controle e repressão ao crime organizado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É possível perceber, diante das discussões apresentadas na presente pesquisa, que o tráfico de pessoas se configura como um fenômeno complexo e que, em ambos os países analisados, teve uma concepção inicial prevista nas legislações que o vinculava exclusivamente com a exploração sexual. O ampliamento conceitual só é dado em Portugal em 2007 com a alteração do Código Penal (Lei 59/2007) (PATTO, 2021) e no Brasil em 2016, com a Lei 13.344 (MORAES et al, 2022). Entretanto, vale destacar um importante fator que diferenciava as duas legislações e que possui impactos que repercutem até os dias de hoje: o fato de Portugal inicialmente considerar que apenas vítimas estrangeiras seriam passíveis de serem traficadas.

Diante desse entendimento, a formulação inicial das políticas nacionais, em ambos os países, foi feita com foco no combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual e, especificamente em Portugal, com um forte direcionamento nos e nas migrantes na indústria do sexo, fatores que contribuíram, no contexto português, para uma abordagem que parece mais preocupada em restringir o direito às migrações, utilizando-se de uma retórica antitráfico e contrária ao trabalho sexual. Esse posicionamento demonstra como o tráfico acaba sendo entendido como um problema contemporâneo, derivado do aumento da criminalidade organizada transnacional e dos fluxos migratórios mais diversificados – e não como fruto dos históricos processos de exclusão e marginalização social com raízes escravocratas estabelecidas durante o período colonial.

Ao verificar a complexidade do tema abordado e as consequentes dificuldades para a formulação de políticas públicas efetivas de enfrentamento ao tráfico, dadas as lacunas significativas que ainda podem ser preenchidas neste campo, especialmente no que tange à visão das autoridades competentes para tratar da matéria e no vínculo estabelecido – e de difícil dissolução – entre tráfico, migrações e prostituição, realizamos entrevistas com especialistas atuantes no terceiro setor para que pudéssemos entender como as ONGs têm respondido à essas problemáticas.

Evidenciamos que a definição e as abordagens sobre tráfico de pessoas por parte das organizações entrevistadas são também complexas e envolvem uma interconexão direta com outras questões – especialmente vinculadas às áreas de atuação de cada organização, seus ideais, valores e propósitos específicos – e ainda podem sofrer influências diretas das legislações (nacionais e internacionais), bem como das estruturas políticas implementadas por cada Estado nesta agenda.

No que tange à tais estruturas políticas, uma análise comparativa demonstrou que, em ambos os países, estas foram inicialmente moldadas seguindo as orientações e prerrogativas estabelecidas pelo Protocolo de Palermo. Entretanto, apesar deste documento internacional estabelecer uma definição normativa universal sobre o fenômeno, tal classificação padronizada não foi inteiramente internalizada por parte das organizações brasileiras e portuguesas entrevistadas, que atuam mais em função de suas convicções e experiências do que a partir de uma classificação hegemônica universal de um fenômeno tão complexo como o tráfico de pessoas.

Moraes et tal (2022, p. 18) esclarecem que tal acontecimento é comum, na medida em que "mantém-se um hiato entre a definição jurídica presente no protocolo e as formas pelas quais grupos e organizações definem o fenômeno do tráfico de pessoas na prática – tanto dentro como fora do Estado". Ainda que a pretensão do Protocolo de estabelecer uma conceitualização ampla acerca do tráfico de pessoas tenha sido insuficiente para abarcar os múltiplos contextos em que tal fenômeno ocorre, este documento continua servindo como um relevante ponto de referência para guiar não somente a atuação dos Estados-membro neste regime internacional, como também para verificarmos o posicionamento das organizações em relação à esta abordagem.

Com isso, verificamos que algumas das organizações entrevistadas (UMAR/Portugal, ASTRAL/Brasil e Projeto Trama/Brasil) mostraram-se críticas quanto ao caráter essencialmente criminalizador do Protocolo, enquanto as demais (APAV/Portugal e ASBRAD/Brasil) não realizaram nenhuma crítica explícita ao Protocolo, ainda que tenham compartilhado também propostas alternativas e sugestões de aprimoramento.

Em relação à agenda brasileira, constatamos que os avanços no marco jurídico do país diante da implementação da Lei de Tráfico de Pessoas em 2016 não se traduziram em efetivos avanços no campo das políticas públicas. Foi inclusive mencionado que os últimos anos, referentes à gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), representaram grandes retrocessos não apenas para a pauta do tráfico de pessoas, como de direitos humanos em geral. Durante as entrevistas, foi frequentemente mencionado como a desestruturação do CONATRAP em 2019 impactou de forma negativa a participação da sociedade civil na agenda nacional, em especial para aquelas ONGs com posicionamentos críticos não alinhados à perspectiva governamental.

CC BY NC SA

Já as organizações portuguesas entrevistadas nos forneceram alguns relatos contrastantes acerca de suas percepções em relação à implementação dessa agenda em Portugal. Enquanto a UMAR demonstra se posicionar de forma crítica à gestão governamental e às políticas antitráfico hegemônicas, principalmente quando envolvem os direitos aos migrantes e trabalhadores sexuais, reconhecendo os déficits que essa abordagem securitária de combate ao tráfico apresenta, a APAV, ainda que reconheça os problemas desse paradigma de enfrentamento ao tráfico, considera que este não é mais tão predominante em Portugal como o era há algumas décadas, já que as mudanças na legislação passaram a garantir mais direitos para as vítimas.

Buscamos ainda, através das entrevistas, abordar como as ONGs se posicionam em relação ao forte vínculo existente entre as situações de tráfico com fins de exploração sexual e prostituição. Apesar de percepções variadas, a maioria das organizações entrevistadas – Projeto Trama/Brasil, ASTRAL/Brasil, ASBRAD/Brasil e UMAR/Portugal – consideram que se deve entender os dois fenômenos de forma separada e garantindo direitos tanto aos trabalhadores sexuais que atuam de forma voluntária quanto às efetivas vítimas de exploração. Apenas uma organização, a APAV/Portugal, reconheceu que não teria como abordar este assunto pois não existe um posicionamento institucional quanto à prostituição, na medida em que esta não é tipificada como crime em Portugal e a organização só possui posicionamentos públicos referentes aquilo que está previsto na legislação portuguesa como prática criminosa.

Ainda que, em teoria, seja reconhecida a importância de se distinguir os conceitos de trabalho sexual voluntário e forçado e que se saiba que essa distinção ocorre no ponto em que se passa a ocorrer a exploração da prostituição, na prática, estabelecer fronteiras entre as duas situações não é tão fácil. Parte disso decorre das ambiguidades previstas no próprio Protocolo de Palermo, na medida em que este considera que o tráfico pode ser confirmado independentemente do consentimento das pessoas, em função deste ser dado em condições de vulnerabilidade. Este conceito (vulnerabilidade), porém, acaba sendo vago e impreciso para medir até que ponto a decisão de migrar para trabalhar no mercado do sexo é realmente livre ou é impelida por uma vulnerabilidade que colocaria esta pessoa na condição de vítima de tráfico.

Dessa forma, verificamos que o fenômeno do tráfico de pessoas com fins de exploração sexual, apesar de existir e afetar especialmente mulheres e meninas, acaba sendo frequentemente utilizado, por conta de interesses estatais de segurança e controle de fronteiras, para reforçar medidas que visam limitar as migrações e criminalizar profissionais do sexo. Além desses "efeitos colaterais" para determinados grupos, as atuais medidas de combate ao tráfico podem ser questionadas em relação à sua eficácia, pois é visível que quanto mais barreiras são colocadas, mais as pessoas se expõem, algo que foi amplamente mencionado durante as entrevistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As abordagens e pontos de vista em relação à classificação, tratamento, críticas e alternativas sobre o tráfico de pessoas, são, no contexto brasileiro, português e em âmbito internacional, complexas e multifacetadas, conforme buscamos discutir amplamente neste trabalho, tanto através da literatura especializada quanto através das entrevistas com uma amostra de 5 representantes institucionais especialistas na temática.

Destaca-se como as ONGs com visões mais críticas (Projeto Trama/Brasil, ASTRAL/Brasil e UMAR/Portugal) parecem ter menos espaço de atuação nas agendas nacionais, embora no caso brasileiro esse enfraquecimento da sociedade civil tenha sido fruto dos retrocessos observados na agenda de direitos humanos e tráfico durante a gestão de Jair Bolsonaro. Já no caso português, a situação peculiar da organização UMAR, que, ao mudar seu posicionamento institucional - passando a atuar em defesa dos e das trabalhadores sexuais - viu seu espaço de participação se reduzir na agenda nacional, demonstra como de fato existe uma perspectiva hegemônica de enfrentamento ao tráfico fortemente atuante no âmbito europeu que é pouco receptiva à abordagens divergentes.

Sinteticamente, podemos reconhecer que o regime internacional nesta matéria apresenta diversas lacunas em sua própria base de constituição, dificultando com que o Brasil, Portugal ou os demais Estados-membros do Protocolo de Palermo consigam estabelecer políticas públicas com enfoque em direitos humanos, até mesmo porque a inclusão de propostas alternativas por parte de organizações com perspectivas críticas parece estar ainda distante da realidade.

A abertura desta agenda e um aprimoramento das perspectivas teóricas e práticas que sustentam o campo do enfrentamento ao tráfico de pessoas, com a revisão tanto de determinados conceitos adotados em âmbito internacional, quanto de sua aplicabilidade por parte dos Estados, talvez pudesse implicar em práticas que realmente fossem voltadas para o cuidado e proteção das pessoas, através da delimitação de políticas públicas mais adequadas e eficientes e a consequente garantia de direitos às populações que atualmente acabam ficando mais expostas à essa perspectiva hegemônica de combate ao tráfico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. *O Tráfico de Seres Humanos em Portugal. Relatório de Estágio* (Mestrado em Administração e Gestão Pública) – Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Universidade de Aveiro, 2017.

ALMEIDA, M.; SILVA, R. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: governança, perspectivas e desafios. In: MEIRINHO, A. et al (org). *Tráfico de pessoas: uma visão plural do tema*. Brasília: Ministério Público do Trabalho, Conaete, 2021.

ASSIS, G. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 15(3): 336, setembro/dezembro de 2007.

BONI, V.; QUARESMA, S. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, vol. 2, p. 68-80, 2005.

BRASIL. *Lei Nº 13.344, de 6 de outubro de 2016*. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm> Acesso em: 20 de outubro de 2022.

CASTILHO, E. Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo. *In*: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. 2ª ed. Brasília: SNJ, 2008.

CLEMENTE, M. Opportunities and limitations in the counter- trafficking field: the experience of participating in Portuguese counter-trafficking networks. *Etnográfica*, v. 26 (2), jun. 2022.

DOEZEMA, J. *Sex slaves and discourse masters: the construction of trafficking*. Nova York: Zed Books, 2010.

DWORKIN, A. Prostitution and Male Supremacy. *Michigan Journal of Gender & Law***,** v. 1, 1993.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES (UNODC). *Global Report on Trafficking in Persons 2020, jan. /2021*. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>. Acesso em: 08 de junho de 2022.

_____. *Global Report on Trafficking in Persons 2022, jan./2023*. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2023.

FELDMAN - BIANCO, B. O Brasil frente ao regime global de controle das migrações: Direitos humanos, securitização e violências. *TRAVESSIA - Revista do Migrante***,** n. 83, maio/agosto de 2018.

GOMES, M. Gênero, Colonialidade e Migrações: uma análise de discursos institucionais sobre a "Brasileira Imigrante" em Portugal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 17, n. 38, jan./abr. de 2018.

GÓMEZ-MERA, L. Regime complexity and global governance: The case of trafficking in persons. *European Journal Of International Relations*, setembro de 2016.

GUAZI, T. Diretrizes para o uso de entrevistas semiestruturadas em investigações científicas. *Revista Educação, Pesquisa e Inclusão*, v. 2, p. 1-20, 2021.

KEMPADOO, K. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. *Cadernos Pagu*, v. 25, p.55-78, julho-dezembro de 2005.

_____. Revitalizando o imperialismo: campanhas contemporâneas contra o tráfico sexual e escravidão moderna. *Cadernos Pagu*, v. 47, 2016.

KUSHNIR, B. *Baile de Máscaras: Mulheres Judias e Prostituição: as Polacas e suas Associações de Ajuda Mútua*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1996.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (orgs.). *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil - PESTRAF: Relatório Nacional - Brasil*. Brasília: CECRIA, 2002. Disponível em: <https://andi.org.br/documento/pesquisa-sobre-trafico-de-mulheres-criancas-e-adolescentes-para-fins-de-exploracao-sexual-comercial-no-brasil-pestraf/>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. *In*: MIRANDA, D. *et al*. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo: CEBRAP, 2016.

LOWENKRON, L.; SACRAMENTO, O. Tráfico de seres humanos: usos e sentidos da categoria nos contextos português e brasileiro. *Bagoas*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 17, p. 122-153, 2017.

MANSUR, G. Trata de personas, tráfico de migrantes y la gobernabilidad de la migración a través del crimen. *Etnográfica*, vol. 21 (3), 2017.

MINAYO, Maria *et al*. *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 23ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de *et al*. *Uma solução em busca de um problema: repensando o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

OLIVEIRA, A. Prostituição em Portugal: Uma atividade marginalizada num país que tolera mais do que persegue. *Bagoas*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 17, p. 201-224, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *UN Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>. Acesso em: 08 de junho de 2022.

PATTO, P. O crime do tráfico de pessoas no Código Penal revisto. Análise de algumas questões. In: Susano, H. (org). *Tráfico de seres humanos: jurisdição penal e processual penal*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2021.

PÉREZ, J. Respostas ao Tráfico no Norte Global: O caso de Portugal e Espanha. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*., Brasília, n. 48, p. 165-177, set./dez. 2016.

PISCITELLI, A. Economias sexuais, amor e tráfico de pessoas - novas questões conceituais. *Cadernos Pagu*, v. 47, 2016.

_____. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*, v.11, n.2, p. 263 a 274, jul/dez. de 2008.

PORTUGAL. Lei Nº 59/2007, de 4 de setembro de 2007. Altera (vigésima terceira alteração) o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, e procede à sua republicação. Introduz ainda alterações à Lei n.º 31/2004, de 22 de Julho(adapta a legislação penal portuguesa ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional), ao Decreto-Lei n.º 19/86, de 19 de Julho (Sanções em caso de incêndios florestais), ao Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Julho (revê a legislação de combate à droga), à Lei n.º 32/2006, de 26 de Julho (Procriação medicamente assistida), à Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto (lei de combate ao terrorismo), à Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto que aprovou o Código do Trabalho e à Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro (Regime Jurídico das armas e suas munições). *Diário da República [Portuguesa]*, Lisboa, Série I, nº 170/2007, p. 6181 a 6258, 2007. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/170-2007-640142> Acesso em: 25 de outubro de 2022.

_____. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*. Barcarena, 2022.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires, *CLACSO*, p. 107-130, 2005.

SANTOS, B.; GOMES, C.; DUARTE, M. Tráfico sexual de mulheres: representações sobre ilegalidade e vitimização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, p. 69-94, dezembro de 2009.

SCANDOLA, E. *Fundamentos Ideopolíticos dos Planos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Portugal e do Brasil à Luz do Serviço Social***.** 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas; Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2015.

SPRANDEL, M.; MANSUR, G. A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro. *Rev. Inter. Mob. Hum*, Brasília, n. 35, p. 155-170, jul./dez. 2010.

YIN, R. *Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim (Métodos de Pesquisa)*. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZÚQUETE, J.; SOUZA, E.; DESLANDES, S. Concepções sobre o tráfico de mulheres para fins de exploração sexual: um estudo com representantes institucionais no Brasil e em Portugal. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 32, out. de 2016.