

A TEMÁTICA DO TRÁFICO DE PESSOAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Marcia Anita Sprandel*
Guilherme Mansur Dias**

Para Neide Castanho, que pensou primeiro, in memoriam.

Após realizar um apanhado sintético das avaliações sobre o tráfico de pessoas no Brasil (avaliação oficial, da sociedade civil e de um organismo internacional), o artigo aponta para os desafios de: (1) analisar uma realidade que é densa e dinâmica e na qual o sujeito – migrante, vítima, indocumentado, estrangeiro, prostituta, transexual – acaba sendo recortado por inúmeros rótulos e (2) identificar, sob a aparente unidade da categoria tráfico de pessoas, as pautas brasileiras, construídas historicamente e que precisam, em função de políticas, planos e projetos, adaptar-se a um novo conceito. Defendemos, no artigo, análises, pesquisas e políticas públicas que privilegiem o entendimento das práticas e representações desses sujeitos, em detrimento de abordagens macro-analíticas e descontextualizadas, que tendem a ofuscar a complexidade referenciada ao fenômeno.

Palavras-chave: Tráfico de pessoas; Políticas públicas; Instrumentos internacionais

Em 2004, o Brasil ratificou 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 Crianças¹, do qual era signatário desde 2000. Em 2006, foi criada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. De 2008 a 2010, vigorou o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de

* Antropóloga. Pesquisadora do Centro de Estudos de Migrações Internacionais da Unicamp. Integra o GT de Migrações Internacionais da Associação Brasileira de Antropologia. Assessora Técnica do Senado Federal. Brasília/Brasil.

** Antropólogo. Pesquisador do Centro de Estudos de Migrações Internacionais da Unicamp e aluno de doutorado do PPGAS desta mesma Universidade. Brasília/Brasil.

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm.

Pessoas (PNETP). Em função do compromisso internacional firmado e das políticas instauradas, ocorreram mudanças na legislação, capacitaram-se operadores de direito e de segurança pública, produziu-se uma quantidade significativa de estudos qualitativos, ocorreram operações policiais e o tema ganhou espaço na mídia e nas preocupações da sociedade civil organizada.

Em 2010, o governo produziu uma avaliação do I PNETP. Dela, destacamos duas epígrafes que definem bem o que foi – e o que é – trabalhar com o tema do tráfico de pessoas para governantes, organismos internacionais, ONGs e academia:

Uma verdadeira viagem de descoberta não se resume à pesquisa de novas terras, mas envolve a construção de um novo olhar (Marcel Proust).²

A complexidade indica que tudo se liga a tudo e, reciprocamente, numa rede relacional e interdependente. (...) Ao mesmo tempo em que o indivíduo é autônomo, é dependente, numa singularidade que o singulariza e distingue simultaneamente. Como o termo latino indica: “*Complexus- o que é tecido junto*” (Edgar Morin).³

De fato, “complexo” é dos adjetivos mais utilizados pelos atores institucionais e/ou acadêmicos envolvidos no tema do tráfico de seres humanos (TSH). Tal complexidade vem da própria definição de tráfico de pessoas, consoante o artigo 3 do Protocolo de Palermo:

a) 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;

b) 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’;

² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, página de rosto.

³ *Ibidem*, p. 21.

c) 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;

d) O termo “criança” significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.⁴

Ora, uma categoria que envolve termos por si só difíceis de definir ou identificar como exploração sexual, escravatura, remoção de órgãos, consentimento e mesmo criança, obviamente, tornou-se um desafio para juristas, governantes, defensores de direitos humanos e cientistas sociais. O fato de “tráfico de pessoas” ser uma categoria exógena (mesmo em um país que aboliu a escravidão há pouco mais de um século) e homogenizadora levou a questões hermenêuticas de complexa solução. De um lado, desagradou ativistas *anti-trabalho escravo* – em função de a nova pauta ter se sobreposto às já consolidadas ações e debates em torno do tema – e prostitutas e trans – pelo fato de que, para elas, o enfrentamento ao tráfico acabou significando, muitas vezes, o aumento da repressão de suas práticas. De outro, a nova pauta internacional também permitiu a construção de uma gradiente de enfrentamentos e composições que aponta para soluções interessantes em termos de estratégias locais, que precisam ser consideradas.

É importante registrar que o tema do tráfico de pessoas já circulava no universo dos defensores dos direitos de crianças e adolescentes desde a década anterior, em função da Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, e da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, de 1999, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil. Em seu artigo 35, a Convenção dos Direitos da Criança (CDC) assegura que os Estados Partes tomarão todas as medidas de caráter nacional, bilateral e multilateral que sejam necessárias para impedir o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças para qualquer fim ou sob qualquer forma. A CDC foi adotada pelo Brasil em 1990. A Convenção 182 da OIT, em seu artigo 30, inciso “a”, elenca, entre as piores formas de trabalho infantil, todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou

⁴No Brasil, a definição de tráfico de pessoas utilizada pelos órgãos oficiais é a mesma de Palermo, com uma diferenciação fundamental: o alcance geográfico. O Protocolo refere-se ao tráfico transnacional, enquanto a legislação brasileira prevê também o tráfico doméstico de pessoas. Essa tipificação tem sido responsável, conforme denúncias de prostitutas e suas associações, por um recrudescimento na repressão a prostituição, mesmo quando realizada de maneira autônoma.

compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados. A Convenção 182 foi adotada pelo Brasil no ano 2000.

A primeira tentativa de levantamento de informações sobre o tema no Brasil – a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf) – foi justamente produzida por uma rede de pesquisadores e entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Esta rede estava, há algum tempo, envolvida com o tema da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil, inicialmente tratada como “prostituição infantil”.

A adequação do termo para “exploração sexual comercial” foi resultado da participação de delegações brasileiras em eventos internacionais importantes, como o I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças (realizado em Estocolmo, Suécia, em 1996, e que teve como resultado a Declaração de Estocolmo e a Agenda para a Ação, adotada por 122 países) e o II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizado em dezembro de 2001, em Yokohama, Japão, resultando no Compromisso Global de Yokohama, firmado por 161 países.

Na Declaração de Estocolmo, a exploração sexual comercial de crianças (que ficou conhecida no Brasil pela sigla ESC) era definida como “uma forma de coerção e violência contra as crianças, que pode implicar em trabalho forçado e formas contemporâneas de escravidão”. Entre ativistas da área, no Brasil, firmou-se sobretudo a percepção de que não se deveria mais usar a expressão “prostituição” para menores de 18 anos, pois, sendo estes indivíduos crianças, conforme a CDC, presumia-se sempre a violência e a exploração.

No que se refere ao trabalho forçado, tínhamos um acúmulo grande de debates e de políticas de enfrentamento, ligadas à categoria nativa de “trabalho escravo”. Desde o final da ditadura militar, com o advento da Nova República, o governo federal – por meio da Coordenadoria de Conflitos Agrários do Ministério do Desenvolvimento Agrário- havia reconhecido institucionalmente a ocorrência de relações de trabalho análogas à escravidão, principalmente em grandes latifúndios da região amazônica.⁵

Isto acabou levando a um menor entendimento da ESC como “forma contemporânea de escravidão” e a sobreposições equivocadas entre ESC e abuso sexual. O tema da ESC passaria a ser muito mais um tema da área penal do que trabalhista. A questão não muito colocada,

⁵ Sobre o assunto, ver FIGUEIRA, Ricardo Rezende. “A migração e o trabalho escravo por dívida no Brasil”, p. 181-189.

mas que desafiava a todos, era a de como posicionar-se quando aquela criança explorada sexualmente e comercialmente fazia 18 anos e era livre, pela legislação brasileira, para exercer a prostituição. Todo o largo debate do feminismo entre “abolicionistas” e “defensoras dos direitos das trabalhadoras do sexo” aparentemente não circulava no universo dos defensores dos direitos das crianças e adolescentes.

Na área migratória, desde 1997, quando aconteceu o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil em Lisboa, a maior reivindicação dos brasileiros no exterior e seus mediadores externos (ONGs, Ministério Público, Congresso Nacional e pesquisadores de assuntos migratórios), explicitada no Documento de Lisboa, de 2002, era “a criação de uma instância orgânica interministerial para coordenar uma política para atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros e incentivo ao seu regresso, integrando esforços de vários Ministérios”⁶. Seguiram-se a Carta de Boston (2004) e o Documento de Bruxelas (2007). Conforme Rosita Milesi e Orlando Fantazzini⁷, estes documentos “expressam um sentimento de que o Estado brasileiro ainda não dispensa aos brasileiros e brasileiras que residem no exterior a atenção que esses indivíduos merecem”.

Também foi grande a mobilização da sociedade civil brasileira, desde a década de 1990, para que o Brasil assinasse a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, aprovada pela ONU em 18 de dezembro de 1990. O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) vêm, desde 1994, lutando pela ratificação da Convenção.⁸ Apenas recentemente o governo brasileiro retirou alguns senões colocados pelo Ministério da Justiça e a assinatura está em estudo na Casa Civil da Presidência da República.

Neste ínterim, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Nacional de Imigração avançaram na construção de uma política migratória brasileira, por meio de uma sequência de seminários e reuniões que resultaram no documento Política Nacional de Imigração e Proteção ao (a) Trabalhador(a) Migrante, colocado para consulta pública no primeiro semestre de 2010. O Presidente da República, em junho de 2010, assinou

⁶ “Documento de Lisboa”, p. 1. Disponível em: http://www.rede-brasileira.eu/atividades/1_encontro_brasileiros_lisboa/Documento%20de%20Lisboa.pdf.

⁷ MILESI, Rosita; FANTAZZINI, Orlando. “Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior o Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas”, p. 330.

⁸ Sobre esta campanha ver “A Convenção dos Trabalhadores Migrantes e sua trajetória no Brasil”, de Rosita Milesi, em <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=10273>.

o Decreto no. 7.214⁹, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades de brasileiros no exterior, institui as Conferências “Brasileiros no Mundo”, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE) e dá outras providências. Ou seja, treze anos após o primeiro encontro de brasileiros no exterior, em Lisboa, suas principais reivindicações parecem ter sido realizadas ou pelo menos tratadas.¹⁰

Ao se discutir a implementação da Política Nacional e do Plano Nacional de Enfrentamento ao TSH, o governo brasileiro estava (1) sendo pressionado para elaborar uma política para brasileiros no exterior e imigrantes e (2) estava envolvido na execução de um Plano Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (2000), um Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003) e um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2004). Sobre estes planos, seus gestores, críticos e observadores, “caiu” a categoria de “tráfico de pessoas”. A incorporação ou contaminação das categorias exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, trabalho escravo - e das políticas que as acompanham - ao guarda chuva do “tráfico de seres humanos” não ocorreria [e pode-se afirmar que, todavia, não ocorreu] sem percalços.

Primeiras Impressões [2006/2007]

O documento “Direitos Humanos no Brasil 2006 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos”¹¹ já identificava algumas tensões na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Nele, faz-se referência, por exemplo, ao posicionamento do Grupo de Pesquisa Davida, uma associação de cientistas sociais que estuda a prostituição do ponto de vista das trabalhadoras e trabalhadores do sexo. Para o Davida, grande parte das mulheres adultas que estariam se prostituindo na Europa não seria vítima de tráfico e tratá-las desta forma caracterizaria uma violação ao seu direito ao trabalho no mercado do sexo.¹²

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7214.htm.

¹⁰ Em 2009 o governo já havia enviado ao Congresso projeto de lei que “dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”. Dessa forma, atendeu a outra reivindicação dos migrantes e seus mediadores, qual seja a de modernizar a legislação migratória vigente. Ver PL 5655/2009, disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=443102.

¹¹ *Direitos Humanos no Brasil 2006 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. Ver artigo “Tráfico de pessoas no Brasil”, de autoria de Marcia Anita Sprandel, p. 147-156.

¹² Ver SILVA, Ana Paula; BLANCHETTE, Thaddeus; PINHO, Anna Marina Madureira de; PINHEIRO,

O relatório denunciava, igualmente, que nas operações que a Polícia Federal brasileira realizara até então com as polícias européias para reprimir o tráfico de pessoas, as mulheres ou transgêneros que deveriam - consoante o protocolo de Palermo - ter sido tratados como vítimas de tráfico e recebido algum tipo de proteção especial teriam sido simplesmente detidas e deportadas como imigrantes indocumentados. Ficava claro, então, que o universo do tráfico de pessoas e da prostituição tinha contrafaces com o racismo, a xenofobia, o preconceito, a pobreza, o desejo de consumo e os fluxos internacionais de migração, o que deveria ser levado em conta.

Duas pesquisas produzidas no âmbito do governo federal apontavam para estas imbricações teóricas, também evidenciadas por pesquisadores em trabalho de campo. Para Jacqueline Oliveira Silva, coordenadora do estudo "Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul"¹³, falar de tráfico de seres humanos significava falar de sexualidade, de preconceito e de internacionalização do mercado da prostituição.

Já a pesquisa coordenada por Adriana Piscitelli, "Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos"¹⁴, alerta sobre o tratamento concedido por diversos países às cidadãs brasileiras, ancorado em um preconceito que estende-se desde os funcionários das polícias estrangeiras até os das companhias aéreas. Nos relatos ouvidos pelas atendentes do Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante, fica evidente 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.

No ano seguinte, o documento "Direitos Humanos no Brasil 2007 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos"¹⁵ avaliou que a

Bárbara; LEITE, Gabriela Silva. *Prostitutas, "traficadas" e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o "tráfico de seres humanos"*.

¹³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*.

¹⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos*.

¹⁵ *Direitos Humanos no Brasil 2007 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. Ver artigo "Tráfico de pessoas: avanços na institucionalização e no pensamento crítico", de Marcia Sprandel, p. 138-148.

atuação dos organismos internacionais era crucial para a inserção do tema do tráfico de pessoas nas pautas nacionais. Além do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e o Crime (UNODC), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), é citado o Projeto de Prevenção ao Tráfico de Pessoas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O relatório também identificou um processo de relativização do conceito de tráfico de pessoas e uma compreensão política mais amadurecida do que poderia ou não ser abarcado por ele. Na apresentação da cartilha “Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”¹⁶, feita pelo então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e nos diversos artigos assinados por juristas, especialistas e ativistas, percebe-se que o governo e a sociedade brasileira estavam conscientes de que não se poderia falar em tráfico de pessoas sem uma compreensão crítica deste conceito. Questionava-se, inclusive, se o foco das atenções mundiais [e de seu sistema protetivo] não deveria ser, na verdade, as migrações irregulares e o mercado de sexo.

O Ministro da Justiça afirmava, por exemplo, que para colocar em prática as diretrizes, princípios e ações previstos na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, teríamos que vencer muitas barreiras. A maior delas estaria “no preconceito que geralmente dirigimos àqueles que decidem migrar (...) e esse preconceito aumenta ainda mais quando o migrante em questão trabalha como profissional do sexo”¹⁷. Thomaz Bastos dizia, ainda, que para enfrentar o tráfico de pessoas, seria necessário considerar o contexto mais amplo de prostituição e de imigração, muitas vezes irregular, no qual ele se insere. Em função disso, reafirmava que o enfrentamento ao tráfico de pessoas passa pela proteção integral aos direitos do trabalhador migrante.

Leonardo Sakamoto, coordenador da ONG Repórter Brasil e Xavier Plassat, da Comissão Pastoral da Terra, ambos ativistas contra o trabalho escravo, defendem que é preciso haver medidas distintas para o combate ao tráfico de seres humanos com fins de exploração sexual e para o tráfico para trabalho escravo. Os autores entendem que a tentativa de uniformizar ações repetirá os mesmos erros de todas as políticas impostas

¹⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

¹⁷ *Ibidem*, p. 7.

de forma centralizadora. “Ou pior, serão apenas ações cosméticas para convencer o Departamento de Estado dos Estados Unidos (...) a rever seu posicionamento deste país.”¹⁸

As organizações brasileiras filiadas à Aliança Global Contra o Tráfico de Pessoas denunciam, na mesma publicação, três aspectos considerados falhos nas ações de enfrentamento ao TSH: (1) o fato do tráfico de pessoas nunca ter sido considerado um problema de governo no Brasil antes dos organismos internacionais passarem a pautar o tema; (2) a constatação de que nos países receptores os governos tampouco se mostram preocupados com o sofrimento e a violação dos direitos das pessoas traficadas; e (3) o fato das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas só terem algum efeito se as políticas econômicas e as políticas de migração estiverem em consonância, fortalecendo as pessoas, ampliando suas oportunidades e acesso a seus direitos e tendo uma escolha real de permanecer num lugar ou de migrar.

Tais organizações avaliam também que as violações de direitos humanos não diminuíram com as políticas e legislações antitráfico e que, embora as pessoas objetos de tráfico sejam designadas como “vítimas” em várias políticas e leis, tendem a ser tratadas como imigrantes indocumentados, criminosas ou ameaças à segurança nacional. Deste modo, consideram que, para evitar o debate sobre a prostituição, há uma forte tendência a se focar as intervenções apenas em crianças e adolescentes, mesmo quando se sabe que a grande maioria das vítimas de tráfico seria de mulheres jovens, exploradas no mercado do sexo.¹⁹

Evidenciava-se assim a existência de um tenso diálogo entre organismos internacionais e governo, governo e sociedade civil e interno às áreas da criança e do adolescente, trabalho escravo, gênero e migrações.

Balanco em 2009

Um terceiro momento importante de reflexão sobre a implementação das ações de enfrentamento ao TSH no Brasil foi o documento “Informe de Avaliação Independente”²⁰, que avaliou o Projeto Combate ao Tráfico de Pessoas, executado pela OIT²¹ de junho de 2006 a julho de 2009, com

¹⁸ *Ibidem*, “Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho escravo”, (Leonardo Sakamoto e Xavier Plassat) p. 20.

¹⁹ *Ibidem*, “Políticas Públicas de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?” (Sodireitos/Jepiara-Belém(PA); CHAME/Salvador (BA); Consórcio Projeto Trama/Rio de Janeiro (RJ); Marcel Hazeu), p. 21-27.

²⁰ OIT/IPEC. *Informe de Avaliação Independente*.

²¹ A OIT parte da premissa de que o TSH é uma grave violação dos direitos humanos fundamentais e do trabalho: a antítese do trabalho em liberdade. Desde 1992, como já vimos, o Programa Inter-

financiamento da United States Agency for International Development (USAID). O projeto teve como principal objetivo fortalecer a capacidade das organizações nacionais para aplicar a legislação existente sobre o tema, bem como para implementar políticas e programas de combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual comercial e trabalho forçado.

As entrevistas realizadas com os parceiros do projeto revelam que aquela tensão a que nos referimos anteriormente foi positivada por alguns informantes. Para Neide Castanho, do Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, por exemplo, houve um avanço no debate da questão de gênero, especialmente para o movimento de defesa de direitos de crianças e adolescentes, que pôde se aproximar do movimento de mulheres. Segundo ela, ao deslocar a questão de gênero da superficialidade para o ângulo estruturante, aprofundou-se o debate sobre a questão de gênero no âmbito do tráfico de pessoas.

Muito importante para esta imbricação de agendas foi a realização do Seminário sobre Tráfico de Pessoas e Gênero, organizado pelo Núcleo de Estudos de Gênero PAGU/Unicamp, que permitiu o debate entre setores importantes do enfrentamento ao problema - os movimento de crianças e adolescentes e de mulheres - apontando para a necessidade de aprofundamento das questões relativas a direitos sexuais e ao mercado de trabalho.

Para Neide Castanho, foi o tensionamento das diferentes posições que permitiu o surgimento de novos discursos. No movimento de crianças, por exemplo, vieram à tona dificuldades na discussão sobre direitos sexuais. Na área de trabalho escravo, por sua vez, a discussão de gênero, nem sempre revelada, foi estimulada. Da mesma forma, foi salientada a existência de algumas dificuldades em se pensar o tráfico de pessoas em suas interfaces com as migrações para o trabalho.

Nas entrevistas realizadas com os parceiros do TIP, a questão da junção de temas, projetos e planos nacionais foi citada como um desafio corajoso, mas de difícil enfrentamento. Ao incorporar a idéia de trabalho escravo à de trabalho forçado, dois problemas foram imediatamente colocados: (1) o risco de enfraquecer politicamente a categoria nativa trabalho escravo ao diluí-la em trabalho forçado; e (2) o perigo de resumir a categoria trabalho forçado a trabalho escravo e com isso ofuscar outras formas de trabalho forçado, como o trabalho infantil doméstico, a exploração sexual e o trabalho urbano. O Projeto acabou trazendo também o tema

nacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) já vinha trabalhando com a questão do tráfico ligado à exploração sexual de crianças e adolescentes, no contexto da Convenção 182 (Piores Formas de Trabalho Infantil).

das migrações para o debate e para a produção de conhecimento. Com isso, tornou-se ainda maior o desafio da produção de um conhecimento que sistematizasse as principais variáveis do conceito de tráfico de pessoas.

Segundo os entrevistados pela Avaliação do Projeto, pensar conjuntamente exploração sexual, trabalho escravo e migrações é percebido como um dos maiores desafios para que se cumpra a Agenda de Trabalho Decente no Brasil. A avaliação, finalmente, aponta para duas importantes lições aprendidas pelos integrantes da equipe do projeto e seus parceiros institucionais: o convite da rede de exploração é o trabalho e a exploração se dá na circulação das pessoas. Daí a necessidade fundamental de sabermos enfrentar o tráfico garantindo o direito ao trabalho decente e à livre circulação.

A Avaliação Oficial [2010]

Do documento “Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”²² interessa menos, para os fins deste artigo, as indicações das metas atingidas do que o discurso do órgão público sobre a temática do TSH, exógena e complexa, como vimos até agora.

Parece-nos positivo que o relatório incorpore as tensões e incertezas que acompanharam a chegada da pauta do TSH no país. Deste modo, ele o faz de uma maneira singela: não reproduzindo o discurso internacional, como se percebe no seguinte trecho:

Apesar de a questão do tráfico ser um problema de índole social, faz-se necessário considerar como ela atua na história de cada pessoa, respeitando-se o contexto social no qual esta se encontra inserida, como também, fundamentalmente, os motivos pessoais que levam à escolha de outra realidade, vista como mais positiva.²³

Tal posicionamento do governo brasileiro tem levado a tensões discursivas com organismos internacionais e países receptores de migrantes, que vão desde a recusa de realização de campanhas de desestímulo à migração de brasileiros até a defesa da ampliação do conceito de “vítima de TSH” [com direito à proteção especial, segundo Palermo] também para aqueles que não denunciam as redes e que retornam ao Brasil como não admitidos e deportados.

²² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

²³ *Ibidem*, p. 23.

Esta disparidade de posições veio à tona quando o Departamento de Estado dos EUA, que monitora anualmente os avanços ao enfrentamento ao TSH no mundo, avaliou, em seu “Relatório Tráfico de Pessoas 2010”²⁴, que o Brasil ainda não põe em prática todas as medidas necessárias para a erradicação do tráfico de pessoas. O documento também aponta a impunidade como um dos principais desafios do país:

The Government of Brazil does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. Last year the government sustained strong efforts to rescue several thousand victims of slave labor through mobile labor inspection operations and enhanced efforts to provide sex trafficking victims with services through an expanding series of anti-trafficking centers. However, convictions of sex trafficking offenders decreased from the previous year and government-provided shelter services and protections for trafficking victims remained inadequate.²⁵

O documento classifica o Brasil na categoria 2, grupo no qual estão nações que, em tese, não cumpririam integralmente os requisitos mínimos para a eliminação do tráfico, embora estejam empreendendo esforços significativos para tanto.

Para o coordenador do Núcleo de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça, Ricardo Lins, o relatório americano teria apenas uma visão parcial do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. “A pergunta que o relatório deveria fazer é: ‘Quais são as políticas que estão voltadas a reduzir a vulnerabilidade social, que é uma das causas do tráfico de pessoas?’.”²⁶ Com esta resposta, o governo brasileiro parece defender que as políticas de repressão não são a única forma de combater este tipo de crime.

*
* *

Neste artigo, apresentamos um apanhado sintético das avaliações sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Trata-se, evidentemente, de um exercício insuficiente diante da necessidade de responder à “complexidade” que está posta no debate. Corre-se o risco, neste caso, de se fazer uma

²⁴ DEPARTMENT OF STATE/USA. *Trafficking in Persons Report*, 2010.

²⁵ *Ibidem*, p. 91.

²⁶ “Brasil nega ‘impunidade’ do tráfico humano citada em relatório dos EUA”, G1 20/06/2010 07h13. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/06/brasil-nega-impunidade-do-trafico-humano-citada-em-relatorio-dos-eua.html>.

descrição “panóptica e inerte”²⁷ de uma realidade que é densa e dinâmica, por envolver mobilidade geográfica e interconexões de redes sociais e de representações oficiais as mais diversas. Neste contexto, o sujeito – migrante, vítima, indocumentado, estrangeiro, prostituta, transexual – acaba sendo recortado por inúmeros rótulos e carimbos que, em busca de uma realidade cartesiana, termina por segmentá-lo e esvaziá-lo de sentido.

Outro problema a ser enfrentado é que a aparente unidade dessa categoria única – tráfico de pessoas – acaba por encobrir e enfraquecer pautas localizadas, construídas historicamente e que precisam, em função de políticas, planos e projetos, adaptar-se a uma nova linguagem. É o caso, como apontamos, dos brasileiros no exterior. Por outro lado, há indícios de que muitas das “vítimas” ou “potenciais vítimas” do tráfico de pessoas são pessoas provenientes de grupos familiares de origem camponesa, quilombola ou outras categorias de populações tradicionais, cujas reivindicações mais importantes sequer fazem parte da pauta de enfrentamento ao tráfico.

Uma das recomendações da Secretaria Nacional de Justiça, em seu documento avaliador do I PNETP, é que o Governo brasileiro institua um II Plano, a ser implementado por um período superior a dois anos, “dada a complexidade de seu objeto”. Ora, se há necessidade de se implementar um II PNETP, é porque o próprio governo parece ter percebido que o enfrentamento ao tema passa por grupos tão diversos quanto os citados acima. Neste caso, estamos lidando com desafios metodológicos e sociais bastante interligados e que dizem respeito à necessidade de se chegar nas pessoas que são idealmente o objeto dessas políticas. Quem são essas pessoas? De onde elas estão saindo? Por que estão saindo? Qual é a dinâmica do mercado de trabalho no local onde vivem? Que representações de classe, raça, gênero são predominantes em suas cidades? Se forem trabalhadoras sexuais, sua autonomia está sendo respeitada?

É preciso, portanto, trabalhar com o indivíduo concreto, em deslocamento, e não com os rótulos que incidem sobre ele. Só conseguiremos este feito, todavia, se dermos importância às práticas e representações dos próprios sujeitos definidos como “vítimas” ou “potenciais vítimas de tráfico”. Lévi-Strauss, ao refletir sobre o conceito de “fato social total” de Marcel Mauss, afirmava que “a única garantia que podemos ter de que um fato total corresponde à realidade, em vez de ser o acúmulo arbitrário de detalhes mais ou menos verídicos, é que ele seja apreensível numa experiência concreta”²⁸. Ou seja, “o fato total

²⁷ GEERTZ, Clifford. “Paisagem e acidente: uma vida de aprendizagem”, p. 24.

²⁸ LÉVI-STRAUSS, Claude. “Introdução à obra de Marcel Mauss”, p. 24.

não consegue sê-lo por simples reintegração dos aspectos descontínuos – familiar, técnico, econômico, jurídico, religioso – sob qualquer um dos quais poderíamos ser tentados a apreendê-lo exclusivamente. É preciso também que ele se encarne numa experiência individual (...) numa história individual que permita ‘observar o comportamento de seres totais, e não divididos em faculdades’²⁹.

Para tratar a “complexidade” que é inerente ao tráfico de seres humanos, é preciso deslocá-la de seu lugar de adjetivação para o foco das análises. Isso deve ser feito colocando no mapa e nas pesquisas a experiência individual de sujeitos concretos, que, imbuídos de um sentimento de errância, permitem-se deslocar em busca de melhores condições de vida. Sem abrir mão das políticas protetivas, quando necessárias, acreditamos que é trazendo para o centro das pesquisas e documentos os elementos da rica experiência humana vivida por migrantes e viajantes que podemos transformar o debate sobre o tráfico de pessoas numa pauta substantiva e positiva.

Bibliografia

- DEPARTMENT OF STATE/USA. *The 2010 Trafficking in Persons Report*. Department of State/USA, June 2010. Disponível em: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/142744.htm>.
- Direitos Humanos no Brasil 2006*. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2006.pdf>.
- Direitos Humanos no Brasil 2007*. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2007.pdf>.
- FIGUEIRA, Ricardo Rezende. “A migração e o trabalho escravo por dívida no Brasil”, in SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES (org.). *Travessia na De\$ordem Global*: Fórum Social das Migrações. São Paulo: Paulinas, 2005.
- GEERTZ, Clifford. “Paisagem e acidente: uma vida de aprendizagem”, in *IDEM*. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- GORENSTEIN, Fabiana. *Da concepção menorista à proteção integral*: oscilações de discursos na CPMI da exploração sexual de crianças e adolescentes. Dissertação de Mestrado defendida na faculdade de Direito da UnB. Junho de 2009.
- KEMPADOO, Kamala. “Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres”, in *Cadernos Pagu* (UNICAMP), n. 25, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n25/26522.pdf>.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. “Introdução à obra de Marcel Mauss”, in MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

²⁹ *Ibidem*, p. 23.

- MILESI, Rosita; FANTAZZINI, Orlando. "Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior o Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas", in *Brasileiros no Mundo*. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Mundo. Brasília: MRE/Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 317-332. Disponível em: http://www.rede-brasileira.eu/atividades/i_conferencia_comunidades_brasileiras_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazzinilaConferenciaRio.pdf. s/d.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/ SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008.
- _____. *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Secretaria Nacional de Justiça. 2ª edição, Brasília: SNJ, 2008.
- _____. *Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/ Ministério da Justiça: 2010.
- _____. *Relatório: Índícios de Tráfico de Pessoas no Universo de Deportadas e Não Admitidas que Regressam ao Brasil via Aeroporto de Guarulhos*. Programa de Enfretamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- _____. *Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça – Ministério da Justiça/UNODC, junho de 2005.
- _____. *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*. Programa de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça; Organização Internacional do Trabalho, 2007.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Disponível em: http://www.mte.gov.br/trab_escravo/erradicacao_trab_escravo.asp.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO/ CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. *Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante*. (Proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 12/05/2010 para avaliação pública e sujeita a alterações). MTE. Conselho Nacional de Imigração. 12 de maio de 2010. Disponível em: www.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf.
- OIT/IPEC. *Informe de Avaliação Independente/Projeto TIP*. OIT, 2009 [circulação interna].
- SILVA, Ana Paula; BLANCHETTE, Thaddeus; PINHO, Anna Marina Madureira de; PINHEIRO, Bárbara; LEITE, Gabriela Silva. "Prostitutas, "traficadas" e pânicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o "tráfico de seres humanos", in *Cadernos Pagu*, n. 25. Campinas. Julho/dezembro de 2005. Disponível em: <http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=2090364>.

Abstract

The issue of human trafficking in the Brazilian context

After presenting a synthetic overview of assessments on human trafficking in Brazil (official evaluation, evaluations from civil society and an international body), this article points out the challenges of: (1) analyzing a dense and dynamic reality, in which each subject – migrant, victim, undocumented, foreigner, prostitute, transsexual – ends up being identified by numerous labels; and (2) identifying, under the apparent unity of the category of human trafficking, the historically constructed Brazilian guidelines which, due to outdated policies, plans and projects, need to be adapted to a new concept. Throughout the article, we advocate analyses, researches and public policies which facilitate the understanding of the practices and representations of these subjects, as opposed to macro-analytical and decontextualized approaches, which tend to obscure the complexity of the phenomenon.

Keywords: *Human trafficking; Public policies; International tools*

Recebido para publicação em 18/08/2010.

Aceito para publicação em 28/09/2010.

Received for publication on August, 18th, 2010.

Accepted for publication on September, 28th, 2010.