

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES/CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E
CIDADANIA/PPGDH

DE FORA PARA DENTRO

**A agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas e o dilema de cidadania do trabalhador
migrante no Brasil**

VITOR C. CAMARGO DE MELO

BRASÍLIA/DF

2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES/CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E
CIDADANIA/PPGDH

DE FORA PARA DENTRO

**A agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas e o dilema de cidadania do trabalhador
migrante no Brasil**

VITOR C. CAMARGO DE MELO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania.

BRASÍLIA/DF

2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES/CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E
CIDADANIA/PPGDH

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DE FORA PARA DENTRO

**A agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas e o dilema de cidadania do trabalhador
migrante no Brasil**

Vitor C. Camargo de Melo

Orientador: Wellington Lourenço de Almeida

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida (UnB)

Dr^a. Marcia Anita Sprandel (UnB)

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior (UnB)

Prof^a. Dra. Vanessa Maria de Castro (SUPLENTE)

BRASÍLIA/DF

2015

Aos meus pais.

Sumário

Agradecimentos.....	7
1. Introdução	12
2. A Cunhagem Internacional do Tráfico de Pessoas.....	20
2.1. A legislação internacional e o Protocolo de Palermo	20
2.2. Protocolo de Palermo: Diploma de direitos humanos ou pauta de segurança internacional?	22
2.2.1. As pressões pelo controle da prostituição	22
2.2.2. As pressões pelo controle dos migrantes do sul global.....	26
2.2.3. A questão da segurança	27
3. O Brasil e a Política Migratória.....	34
3.1. O Estatuto do Estrangeiro	34
3.2. O Conselho Nacional de Imigração - CNIg	36
3.3. As propostas legislativas	43
3.4. A questão social e a gerência do Estado	45
4. O Avanço da Agenda do Tráfico de Pessoas Dentro do Estado Brasileiro	53
4.1. A legislação brasileira antitráfico	53
4.2. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	59
4.3. I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP)	64
4.4. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP).....	69
4.5. Tráfico de Pessoas: um conceito útil?.....	70
4.5.1. A parceria com as Organizações Internacionais	70
4.5.2. A questão da vulnerabilidade e da vitimização	74
4.5.3. Moralismo em pauta.....	81
4.5.4 A ineficácia das políticas sociais de atendimento e prevenção	81
4.5.5. Tráfico de pessoas e/ou trabalho escravo	88
5. O Papel do Estado Enquanto Garantidor da Cidadania e dos Direitos Humanos	94

5.1. O Moderno Estado-Nação.....	94
5.1.1. Sobre a Política.....	94
5.1.2. Sobre o Direito.....	97
5.2. A Questão Migratória, o Estado Moderno e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	108
5.2.1. Mais conceitos em disputa: soberania e fronteira, ainda?	108
5.2.2. A Construção da Identidade Subalterna de uma Massa Trabalhadora Sem Direitos	116
5.2.2.1. O trabalho migrante precarizado.....	125
5.2.2.2. O trabalho escravo contemporâneo no Brasil e na atual expressão globalizada do capital	129
5.3. Frente de luta pelos Direitos Humanos.....	135
6. Conclusão.....	143
7. Referências Bibliográficas	146

Agradecimentos

Agradeço, primeiro, a meus pais - Luis e Daise - e às minhas irmãs - Juliana e Carolina -, por serem a base que fundamenta meu olhar, minhas ideologias, meu caráter, e o que eu tenho de mais caro na minha formação: minhas ideias sobre amor, sobre certo e sobre errado.

Agradeço à Nanah, minha companheira de aventuras, dentro e fora do campo, pelo companheirismo, pela compreensão, pelo carinho imenso, pelo ombro e cérebro amigos, pela leitura crítica genial que fez desse trabalho e pela confiança que tem nele. Pelo amor, enfim.

Ao Ravi, meu parceiro de RPG, quadrinho e filme de super-heróis, que tanta coisa melhorou na minha vida em tão pouco tempo.

Ao professor Wellington, pela orientação compreensiva, confiante, tranquila e solícita. Pela amizade que construímos.

Aos queridos companheiros de luta política e intelectual. À Maia, sempre genial e generosa. Ao Guilherme Mansur, carinhoso e entusiasta. À Ela Wiecko, à Estela Scandola, ao Eduardo Caetano, à Nilda Pereira, ao Jonas Moreno, Cícero Pereira, Antonio Carlos, Eliane Bittencourt e Valdir Monteiro. Companheiros de caminhada, todos. Muitos amigos. Alguns, solícitos entrevistados deste trabalho.

Aos meus queridíssimos colegas de turma no PPGDH: Bruna, Diguilim, Eliane, Érika, Fábio, Fred, Irina, Júlia, Larissa, Priscila, Raul, Vanessa e Viviane. E também às amigas que figuram em outras turmas: Andreia, Ísis e Rachel. Tantos momentos ficarão para a história, com a companhia desses gigantes. Tanta risada, tanto aprendizado e tanta amizade.

Ao Farage, companheiro pra vida, e os amigos queridos que trago da época do colégio e da graduação. Forjadores do meu caráter e da minha trajetória, com quem tenho a honra de partilhar.

Aos professores do Programa, pelos debates e pelo empenho em nos fazer cada vez melhores. Sobretudo ao professor José Geraldo e à professora Vanessa, que além de tudo, também integram esta banca.

Aos amigos que me deu o Observatório das Migrações Internacionais, que muito apoiaram e participaram deste trabalho: Dina, Delia, Leonardo, Nathy, Sofia, Tânia e Tuíla principalmente.

À Patrícia Guimarães, pelo atendimento sempre tranquilo e pela amizade e carinho que demonstrou a todo momento, mesmo os mais tensos, na burocracia do Leviatã chamado UnB.

Resumo

O fenômeno do tráfico de pessoas ganhou crescente atenção na cena mundial, conseguindo espaço nas agendas governamentais, na sociedade civil organizada e no debate público. Discutimos neste trabalho, primeiro, pontos de tensão referentes ao texto e ao processo de negociação do Protocolo de Palermo, destacando perspectivas que apontam para uma ideologia securitária por trás do documento, de controle da migração indocumentada e da prostituição. Discorremos, em seguida, sobre a atual estrutura da gestão e da política migratória brasileira. Traçamos, então, a trajetória da agenda do tráfico de pessoas dentro das nossas estruturas estatais. Discutimos ainda a configuração dos atuais Estados-Nação, apresentando a relação entre a chamada "questão migratória" e o avanço do enfrentamento ao tráfico de pessoas, destacando os perigos da discussão próxima à perspectiva criminológica e de controle fronteiriço, que justifica políticas restritivas de migração e a criação de uma massa trabalhadora sem direitos. Por fim, buscamos compreender o Estado como frente de luta pelos direitos humanos, a partir de um diálogo franco com a sociedade, por meio de um espaço público bem estruturado e participativo.

Palavras-Chave: Direitos Humanos; Cidadania; Tráfico de Pessoas; Migração; Exploração do Trabalho.

Abstract

The trafficking in persons phenomenon has gained increasing attention in the around the world, obtaining space in governmental and civil society agendas, as well as the public debate. We discuss in this paper, at first, some stress points of the Palermo Protocol's text and negotiation process, highlighting prospects that point to a security ideology behind the document, of undocumented migration and prostitution control. Then, we comment on the current structure of the Brazilian immigration policy and management. We draw, then, the trajectory of the human trafficking agenda within our state structures. We also discuss the configuration of the current Nation-States, showing the relationship between the so-called "immigration issue" and advance of the facing trafficking in persons agenda, highlighting the dangers of the discussion, close to a criminological and border control perspective, which justifies restrictive migration policies and the creation of working masses without rights. Finally, we seek to understand the State as a front of struggle for human rights, establishing a frank dialogue with society through a well structured and participative public space.

Key Words: Human Rights; Citizenship; Trafficking in Persons; Migration; Labor Exploitation.

A gente é como a figueira-brava, essa planta selvagem que brota e se multiplica nos lugares mais amargos e escarpados. Vejam como cresce no areal, sobre o seixo rolado, nos córregos sem água, no desmorte, ao redor dos depósitos de lixo. Não pede favores a ninguém, tão-somente um pedaço de espaço para sobreviver. Nem o sol, nem o sal dos ventos do mar lhe dão trégua, os homens e tratores a esmagam, mas a figueira-brava continua a crescer, a se propagar, a se alimentar de pedras e lixo. Por isso digo que a gente é como a figueira-brava, nós, a gente do povo. Onde o homem do litoral encontra uma figueira-brava, ele faz a sua casa, porque sabe que ali ele também poderá viver. (Ao Pé da Escarpa - Julio Ramón Ribeyro)

1. Introdução

Minha história pessoal com os temas que este trabalho busca discutir não começa no ano de 2009, é mais antiga. No entanto, esse ano representa, certamente, um ponto de inflexão na trajetória que resolvo contar aqui, nestas poucas linhas introdutórias. Aluno do curso de antropologia da Universidade de Brasília, no ano de 2009 me deparei com o problema inescapável de eleger um tema de pesquisa para encarar o processo de produzir uma monografia de fim de curso.

A intenção inicial era tratar especificamente o tema do trabalho escravo contemporâneo, cedendo à sensibilizadora influência da atuação de meu pai, e muitos dos parceiros que conquistou, nessa área. O desejo era de juntar meus esforços aos deles, fundamentalmente gerado na admiração que conservava por aquelas pessoas incríveis. Durante a primeira conversa que tive com o professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira, que viria a ser meu orientador, no entanto, expus um detalhe que me angustiava: muito me inquietava a ideia de partir à pesquisa de campo em fazendas e empreendimentos rurais. O professor Luís Roberto então me aconselhou a buscar questões correlatas que não implicassem na necessidade de partir para áreas rurais, mas que me permitissem desenvolver minhas preocupações centrais. Comentou ainda que havia lido há pouco uma publicação bastante interessante sobre o tema do tráfico de pessoas¹. A publicação era o número 31 dos *Cadernos Pagu* (de 2008), publicação do Núcleo de Estudos de Gênero da UNICAMP. O dossiê deste fascículo, denominado *Trânsitos*, trazia reflexões de vários autores, autoras, atores e atoras do pensamento acerca do tráfico de pessoas no Brasil. O tema me permitia seguir com minha intenção inicial de tratar de dinâmicas de dominação, de exploração e da função do Estado, enquanto guardião das noções de cidadania e direitos humanos, de combater essas dinâmicas. De quebra, com a entrada no tema pela publicação citada, ganhei as fichas da migração e da discussão de gênero, para incorporar às minhas preocupações iniciais. Sabemos que a abordagem de pesquisa requer recortes, sempre arbitrários. Por vezes a pesquisa ganha recortes motivados por sentimentos pouco louváveis, como a frescura do menino da cidade em partir para o campo². E, por vezes, a pesquisa ganha com isso.

¹ Para fins deste trabalho, o fenômeno será tratado pelos nomes de Tráfico de Pessoas (TP) e Tráfico de Seres Humanos (TSH) indiscriminadamente, visto que diferentes traduções dos documentos originais para o português optam pelas duas formas para referir-se ao mesmo conceito.

² Trocadilho infame entre a área rural e o trabalho de campo do pesquisador.

Assim, durante pouco mais de dois anos, desenvolvi a pesquisa e produzi o trabalho final, que defendi a fins de março de 2011. O texto final da monografia (MELO, 2011) apresentou um panorama do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, sobretudo no que diz respeito à atuação do Estado brasileiro nesse âmbito, refletida na análise a partir de uma preocupação central com a noção de cidadania e o papel reservado às vítimas de tráfico no processo de formulação e aplicação das políticas voltadas para o tema.

Daí em diante, o tema tem figurado no meu cotidiano, às vezes como parte da atuação acadêmica, mas também descolado desta. A partir do período que se seguiu à formatura, foram algumas participações como panelista em mesas e eventos, muitas participações como plateia de uma série de seminários, simpósios, solenidades, audiências públicas. Além de tentar, sem muito sucesso, acompanhar a enxurrada de publicações de toda sorte, que vieram à tona nesse período. Em 2012, o desafio foi escrever um anteprojeto de pesquisa para disputar a seleção de mestrado. Com a aprovação no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, voltei à UnB no ano de 2013. E voltei através do tema perene do tráfico de pessoas.

Ao longo desse tempo muitas coisas mudaram. Desde as políticas em si, até a própria percepção e avaliação que passei a fazer delas. O que não é uma constatação surpreendente, uma vez que tratamos aqui, eminentemente, de política, uma das categorias analíticas e aspectos da vida em sociedade mais dinâmicos de que temos notícia. É importante salientar que a abordagem apresentada neste trabalho baseia-se em uma leitura da antropologia para pensar a política. Pensando a partir de concepções, como a da antropóloga Mariza Peirano, de que a categoria "política" é sempre etnográfica, estabelecemos também que a antropologia não lida com verdades, mas com formas e sistemas de compreender, classificar e dar sentido ao mundo. Dessa forma,

os dados de pesquisa não são apenas "observados". Eles oferecem a possibilidade de que se possa revelar, não **ao** pesquisador, mas **no** pesquisador, aquele "resíduo" incompreensível, mas potencialmente significativo, entre as categorias nativas apresentadas pelos informantes e a observação do etnógrafo [...] (PEIRANO, 1992, p. 7, grifo original)

Assim, não pretendo produzir ou esclarecer verdades com a pesquisa aqui apresentada, mas argumentar uma leitura do mundo. A minha leitura do mundo do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. E essa leitura se constrói pela interação com as pessoas que fazem e fizeram o tema, na minha experiência, ao longo desses anos. Dessa forma, optei por

construir um texto que garanta o respeito à noção de plurivocalidade, de forma não a estabelecer unicamente um diálogo temerário entre a minha percepção pessoal e as categorias teóricas pescadas do pensamento de autores consagrados que nunca tiveram contato direto com o assunto em tela, como muito se faz nos corredores acadêmicos. Mas de priorizar a produção dos autores mais próximos à realidade estudada, que batalham, pensam, teorizam e militam diretamente no contexto que busquei analisar. Assim, o trabalho constrói-se principalmente como desenvolvimento de reflexões que já vinham em curso (MELO, 2014 e MELO, 2015).

A intenção é, portanto, que o texto apresente uma narrativa a respeito do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil que, não obstante ser minha, faça jus ao processo de interação que determinou e moldou essa narrativa ao longo dos anos, garantindo espaço para as diversas vozes que contribuíram e influenciaram as perspectivas aqui expostas e defendidas. O que não significa dizer, por óbvio, que as múltiplas visões sobre o tema foram por mim condensadas e montadas neste trabalho de forma a produzir uma narrativa homogênea com a qual todos esses atores concordam. Se ressaltamos a ideia weberiana de que a verdade não é a categoria estruturante da política (PEIRANO, 1997), é para garantirmos o respeito à multiplicidade de narrativas a respeito dos mesmos eventos políticos, e compreendermos que nenhum deles, por não representar uma verdade absoluta dos fatos, é menos rico em análise. "A antropologia, na medida em que se renova através da pesquisa de campo, repele e resiste aos modelos rígidos" (PEIRANO, 1992, p. 9). Também nós repelimos aqui os modelos rígidos, e construímos uma narrativa nossa, mas buscando mostrar em seu esqueleto as influências e diferentes vozes que colaboram para sua sustentação.

Para tanto, além das contribuições buscadas na literatura documentada, e das percepções construídas ao longo dos anos de militância e construção de pensamento dentro do tema, integram este trabalho excertos de oito entrevistas abertas, realizadas entre os meses de abril e junho de 2015 com atores do enfrentamento ao tráfico de pessoas, especificamente para o propósito desta dissertação. Foram entrevistados e estão citados ao longo do trabalho:

- Antônio Carlos Cavalcante Rodrigues - Procurador do Ministério Público do Trabalho com extensa atuação nas questões relativas ao trabalho escravo contemporâneo e ao tráfico de pessoas. Hoje lotado na cidade de Goiânia (GO).
- Cícero Rufino Pereira - Procurador do Ministério Público do Trabalho com extensa atuação nas questões relativas ao trabalho escravo contemporâneo e ao tráfico de

pessoas e produção acadêmica na área. Coordena o Fórum de Trabalho Decente e Estudos sobre Tráfico de Pessoas (FTD-ETP). Hoje lotado na cidade de Campo Grande (MS).

- Eliane Bittencourt - Coordenadora de projetos do Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro-Oeste (IBISS/CO)³.
- Estela Márcia Rondina Scandola - Assistente social, doutoranda em Serviço Social pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) e Universidade Federal de Pernambuco. Professora e pesquisadora da Escola de Saúde Pública e da Universidade Católica Dom Bosco. Feminista, militante de direitos humanos, atua principalmente nas temáticas dos direitos e diversidades, saúde do trabalhador, tráfico de pessoas e participação popular. Membro do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Mato Grosso do Sul (CETRAP/MS) e do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP).
- Guilherme Mansur Dias - Doutor em Antropologia Social (2014) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com estágio doutoral no Depto. de Antropologia Social e Cultural da Universidade de Viena. Membro do GT Migración, Cultura y Políticas do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e pesquisador associado do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI/UNICAMP). Tem experiência de pesquisa nas áreas de Cultura e Política, Migrações Internacionais, Cooperação Internacional, Organismos Multilaterais, Programas de Trabalho Temporário e Tráfico de Seres Humanos. Também desenvolve pesquisa e políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil.
- Jonas Ratier Moreno - Procurador do Ministério Público do Trabalho e atual Coordenador da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo do Ministério Público do Trabalho (CONAETE) e membro do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP)

³ Criado em 1993, o Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro-Oeste (IBISS/CO) é uma instituição de utilidade pública federal, sem fins lucrativos, que se tornou autônoma em 2000. Sua atuação foi fundamental para dar origem a debates e fortalecer organizações que hoje lutam por direitos, especialmente na região Centro-Oeste brasileira e nas fronteiras com o Paraguai e a Bolívia. Conquistou espaços estratégicos, com ações locais, regionais e internacionais, sempre com olhar da sociedade civil, comprometido com os grupos em situação de vulnerabilidade e discriminação.

- Nilda da Silva Pereira - Filósofa e Educadora. Atua no Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável Centro-Oeste (IBISS/CO).
- Valdir Monteiro da Silva - Coordenador da Comissão Executiva de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás e presidente do Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, desse mesmo estado.

O fenômeno do tráfico de pessoas ganhou, nos últimos anos, crescente atenção na cena mundial. O tema conseguiu espaço nas agendas governamentais, na sociedade civil organizada e no debate público. Um dos principais embates que permeiam esse universo, no entanto, diz respeito à sua definição. Bastante mudado ao longo do tempo, o conceito sofreu e ainda sofre com disputas políticas. Cenário este que não só impede qualquer coisa próxima de um consenso acerca do tema, como também dificulta a clareza nas ações perpetradas pelos indivíduos e pelas organizações que se prestam a trabalhar neste âmbito.

No Brasil, por exemplo, gestou-se em 2006, no âmbito do Ministério da Justiça, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto 5.948/06). Esse documento buscou estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao fenômeno e de atenção às vítimas. O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP), elaborado com base nas diretrizes estabelecidas pela Política, vigorou entre os anos de 2008 e 2010. Mais recentemente, a Portaria Interministerial N° 634, de 25 de fevereiro de 2013, aprovou o II PNETP, que vigora no período compreendido entre os anos de 2013 e 2016.

Importantes ao longo desta discussão são as definições trazidas por documentos normativos internacionais que se pronunciaram sobre o problema, principalmente o mais recente deles – o Protocolo de Palermo⁴ –, responsável por dar uma nova cara à discussão. Negociado no ano de 2000 e ratificado pelo Brasil em 2004, após entrar em vigor internacional no ano anterior, o Protocolo de Palermo é ponto central no debate e nas políticas que versam sobre este tema. Marco regulatório global nesse sentido, o referido documento tornou-se ponto importante na mudança/instauração do debate acerca da categoria tráfico de

⁴ Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças (2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>

peças, muito por conta de sua forma inovadora – quando comparada aos documentos internacionais anteriores – e abrangente de conceituar o crime.

O estabelecimento do protocolo, no entanto, não foi capaz de solucionar talvez a principal dificuldade do tema: o conceito "tráfico de pessoas" é um conceito em disputa. Inclusive política. Cenário este que obscurece análises e ações perpetradas por indivíduos e organizações que se prestam a trabalhar neste âmbito.

Nesse sentido, trabalhamos, no capítulo *A Copenhague Internacional do Tráfico de Pessoas*, a evolução do tema nas normativas internacionais, até o Protocolo de Palermo. Discutimos ainda pontos de tensão referentes ao texto e ao processo de negociação do protocolo, destacando perspectivas que apontam para uma ideologia securitária por trás do documento, de controle da migração indocumentada e da prostituição, sobretudo.

No capítulo *O Brasil e a Política Migratória*, discorremos sobre a estrutura da gestão e da política migratória brasileira atualmente. Tratamos do principal documento legislativo nesse âmbito, o Estatuto do Estrangeiro, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e das propostas de alteração da legislação vigente no que diz respeito ao tema. Discorremos também sobre o impacto dessas estruturas sobre o imigrante que vive na sociedade brasileira, assim como o papel desempenhado pela sociedade civil, em complemento às insuficientes estruturas estatais.

Seguindo adiante, no capítulo *O Avanço da Agenda do Tráfico de Pessoas Dentro do Estado Brasileiro*, traçamos a trajetória do tema dentro das nossas estruturas estatais. Abordamos o tratamento dado à questão por parte da normativa pátria, através do Código Penal Brasileiro (CPB), que representa um contraponto interessante em relação ao texto de Palermo. Considerada pelos envolvidos no tema, quase de forma consensual, como um conceito defasado, a redação trazida pelo CPB vem sofrendo críticas, e estuda-se possibilidades de mudá-la, de forma a aproximá-la da atual definição internacional. Lançamos luz também sobre a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e os dois planos que dela surgiram, I PNETP e II PNETP. Em seguida, analisamos de forma crítica a contribuição que o conceito de TSH e a agenda que trás consigo oferecem ao país, problematizando questões como o papel desempenhado pelos Organismos Internacionais na implementação da pauta, a ineficácia das políticas de prevenção e atendimento à vítima, a dinâmica de vitimização e o viés altamente moralizante que o tema implica às discussões e à

formulação de políticas. Discutimos ainda a controversa utilidade de se acoplar a discussão e atuação sobre o trabalho escravo contemporâneo à dinâmica e agenda do tráfico.

A opção por tratar a conceituação do fenômeno a partir de suas manifestações nas normativas doméstica e internacional justifica-se na medida em que pretende-se, neste trabalho, abordar o papel desempenhado pelo Estado na discussão e na ação sobre o tráfico de pessoas. Papel que desenrola-se necessariamente sob o escopo da legislação e reflete, dessa maneira, a tensão entre definições distintas para o fenômeno, bem como diferentes agendas políticas que participam da disputa de significado por trás das políticas e desses conceitos aplicados. Assim, compreendemos o direito, e o próprio Estado, não como produtos acabados, mas como objetos em construção. Como escreveu Roberto Kant de Lima: "A perspectiva aqui, portanto, é a de que o Estado e o direito são parte da sociedade, e não a de que esta é constituída por eles" (KANT DE LIMA, 2012, p. 42).

Dessa forma, no capítulo final, *O Papel do Estado Enquanto Garantidor da Cidadania e dos Direitos Humanos*, partimos, em um primeiro momento, do pensamento de Hannah Arendt e o articulamos com outros autores no sentido de discutir a configuração dos atuais Estados-Nação, priorizando o debate sobre o papel desempenhado pela política e pelo direito nesse contexto.

Sem perder de vista que a circulação de pessoas não só esteve presente ao longo de toda a história da humanidade, mas também apresenta-se como realidade característica do mundo moderno, apresentamos, a partir do Estado Moderno, a relação entre a realidade da chamada "questão migratória" e o avanço do enfrentamento ao tráfico de pessoas e os perigos de sua linha argumentativa próxima à discussão criminológica e de controle fronteiriço. Discutimos o papel das políticas restritivas de migração na criação de uma massa trabalhadora sem direitos, mais facilmente explorada, e discutimos ainda o lugar da exploração laboral e do trabalho escravo contemporâneo na atual estrutura produtiva da economia globalizada.

Por fim, cientes de que o Brasil, desde de sua gênese, vem instituindo uma sociedade patrimonialista e antidemocrática, cuja lógica assegura a sobrevivência de segmentos privilegiados (FAORO, 2001), e que o Estado brasileiro reflete em suas práticas essa sociedade autoritária e discriminatória; estabelecemos uma discussão buscando compreender como o Estado, em diálogo franco com a sociedade, por meio de um espaço público bem estruturado e participativo, pode configurar-se em uma real frente de luta pelos direitos

humanos. Compreendemos esses direitos não como naturais e afeitos a ordens de privilégio, mas como decorrentes de processos de luta por dignidade e emancipação.

2. A Cunhagem Internacional do Tráfico de Pessoas

2.1. A legislação internacional e o Protocolo de Palermo

Em um primeiro momento, a legislação internacional ocupou-se do tráfico de negros, por conta do comércio para a escravidão. A essa preocupação inicial somou-se, com a chegada do século XX, a preocupação em relação ao tráfico de mulheres brancas para a prostituição. Assim, em 1904 foi firmado, em Paris, o Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas. Também conhecido pela noção de “Tráfico de Escravas Brancas”. A partir desse marco, Ela Wiecko V. de Castilho explica que “esta sucessão histórica pode ser dividida em duas fases: antes e depois da Convenção de 1949⁵, ou seja, no contexto da Liga das Nações e no âmbito da ONU, com expressa anulação e substituição das normas anteriores” (CASTILHO, 2007, p. 11).

Na Convenção de 1949, o interesse é suprimir o tráfico de pessoas (entendido como deslocar uma pessoa com o objetivo de que exerça a prostituição) e não de mulheres brancas somente. Bem como eliminar a própria prostituição. Esse posicionamento abolicionista em relação à prostituição baseia-se na ideia de que esta atividade seria um mal em si. E o tráfico de pessoas o mal que a acompanha. Ambos devem ser combatidos, já que são entendidos como incompatíveis com a dignidade humana. Estes crimes representam, segundo essa visão, perigos para o bem-estar do indivíduo, da família e da comunidade (PISCITELLI & VASCONCELOS, 2008, p. 12). No que diz respeito à referida convenção, o tráfico de pessoas está presente em qualquer deslocamento com a finalidade de desempenhar qualquer forma de prostituição, mesmo que não seja forçada e que seja praticada por adultos.

Voltando à sucessão histórica exposta por Castilho, o Protocolo de Palermo “inicia a terceira fase do controle jurídico internacional em matéria de tráfico e de prostituição” (CASTILHO, 2007, p. 14). Como a Convenção de 1949, o referido protocolo entende o tráfico como um crime que pode ser cometido contra qualquer categoria de pessoa. No entanto, as duas normativas internacionais se afastam em outros aspectos. Uma grande diferença é que o Protocolo de Palermo não trata o tráfico de pessoas como sinônimo de prostituição. Ele abrange categorias como trabalho forçado, escravatura, práticas análogas à

⁵ Convenção das Nações Unidas sobre a supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição de Outros (1949).

escravatura e servidão. Categorias passíveis de serem observadas em qualquer atividade laboral. Além de incluir os deslocamentos para fins de remoção de órgãos⁶. Outra diferença central diz respeito ao deslocamento em si. No caso de adultos, o Protocolo de Palermo só caracteriza o tráfico na presença de categorias como coerção, fraude e abuso de situação de vulnerabilidade em alguma fase do processo de deslocamento, que tem como fim a exploração da vítima. Abrindo assim um importante debate sobre a posição do consentimento desta vítima e de suas escolhas livres em relação a qualquer atividade que resolva cumprir, em especial a prostituição. O texto condiciona, ainda, a caracterização do crime de tráfico de pessoas à exploração como propósito do deslocamento. Segue o art. 3º, em que o Protocolo de Palermo define o tráfico de seres humanos (TSH).

a) A expressão “tráfico de pessoas” significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou [ao] 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”⁷.

O núcleo da definição apresentada pelo documento, segundo ressalta Ela Wiecko V. de Castilho, é a conduta, que aparece descrita recorrendo-se a cinco verbos: "recrutar, transportar, transferir, alojar ou acolher pessoas. Pessoas diferentes podem praticar cada uma dessas ações, cujo conjunto concretiza o tráfico. Ocorre que esses verbos também estão presentes no que chamamos de migração de pessoas" (CASTILHO, 2014, p. 19). Apesar de existir quase um consenso no que se refere a considerar o tráfico como envolvendo o transporte de pessoas por meio de coerção ou engano para inseri-las em condições de vida e/ou de trabalho exploradoras, incluindo a exploração sexual, ou situações análogas à de

⁶ Importante ressaltar que, segundo Castilho (2006, p. 7), essa enumeração de categorias de exploração apresentada pelo texto de Palermo é apenas ilustrativa. Nenhuma outra forma de exploração não citada está excluída da caracterização do Tráfico de Pessoas.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acessado em: 23 fev. 2013.

escravidão, há interpretações e agendas políticas diferenciadas de acordo com os interesses dos diferentes grupos envolvidos na discussão do tema. O tráfico é considerado um problema crucial por governos, organizações feministas e entidades que defendem os direitos dos trabalhadores do sexo e dos trabalhadores migrantes em geral. As imprecisões que resultam dos desacordos entre diferentes grupos de interesse se expressam em disposições legais (supranacionais) como o Protocolo de Palermo (PISCITELLI, 2006, p. 4). Vejamos algumas das discussões que procuram abordar de uma forma crítica o texto do Protocolo e sua aplicação enquanto norma.

2.2. Protocolo de Palermo: Diploma de direitos humanos ou pauta de segurança internacional?

2.2.1. As pressões pelo controle da prostituição

No que se referem aos governos, essas definições estão inseridas no marco do controle e prevenção do crime organizado transnacional e na preocupação com as violações das leis de imigração. E vale lembrar que as acirradas discussões internacionais sobre o tráfico de pessoas têm lugar em contextos marcados pela obsessão com os migrantes dos países pobres (PISCITELLI, 2006, p. 4) e com a contemporânea noção de uma "crise das fronteiras".

Como foi exposto, as ideias sobre tráfico de seres humanos foram engendradas por ansiedades a respeito da migração de mulheres sozinhas para o exterior, e sobre a captura e escravização de mulheres para prostituição em terras estrangeiras. O “tráfico” está, portanto, em geral, ligado a tratados internacionais que buscavam lidar com o surgimento de mulheres como trabalhadoras migrantes no cenário internacional. Nesse contexto, o debate em torno do TSH foi sempre povoado por teorias e definições feministas em suas conceituações. Na elaboração do moderno Protocolo de Palermo, não foi diferente. As abordagens feministas tiveram um peso significativo na organização dos *lobbys*, pressionando durante a elaboração do Protocolo. No entanto, embora coincidam no interesse em promover o bem-estar das mulheres, divergem no que se refere à concepção da prostituição e da relação entre prostituição e tráfico. Por esse motivo, feministas participaram das negociações organizando-se em dois campos com pontos de vista diferentes, às vezes opostos, no que se refere à prostituição (PISCITELLI, 2006, p. 4).

Uma corrente (de caráter fortemente abolicionista) se origina nas pressões de alguns grupos feministas ocidentais conservadores contra a prostituição em fins do século XIX, em torno do referido conceito de “tráfico de escravas brancas”, e reapareceu no cenário mundial

no fim da década de 1970 como “escravidão sexual feminina” (KEMPADOO, 2005, p. 58). Esta perspectiva liga o tráfico exclusivamente à prostituição, entendida como a pior forma de opressão patriarcal e a forma mais intensa de vitimização de mulheres. Sua premissa central é de que a prostituição é assédio, abuso e violência sexual. Considera-se, portanto, que a indústria global do sexo força as mulheres à prostituição, as mantém em escravidão sexual e viola seus direitos e sua integridade corporal. Supõe-se que as mulheres jamais entram livremente em relações sexuais fora do amor ou do desejo sexual autônomo. Pelo contrário, entende-se que elas são sempre forçadas à prostituição (ou seja, traficadas, exploradas) através do poder e controle que os homens exercem sobre suas vidas e seus corpos.

A segunda abordagem ao tema, crítica da primeira e mais simpática a defensores dos direitos dos(as) trabalhadores(as) sexuais, toma o tráfico como discurso e como prática que emergem das interseções de relações de poder estatais, capitalistas, patriarcais e racializadas com a operação da atuação e desejos das mulheres de darem forma às próprias vidas. O patriarcado é visto como apenas uma das relações de dominação que condicionam as vidas das mulheres e não a única, nem mesmo necessariamente a principal. Além disso, enquanto o patriarcado significa a degradação de feminilidades em todo o globo, onde o trabalho e a vida das mulheres são, de diversas maneiras, concebidas nos discursos hegemônicos como menos valiosos que os dos homens e a serviço dos interesses sexuais masculinos, e onde as mulheres são muitas vezes definidas e tratadas pelo Estado como cidadãs de segunda classe ou como propriedades dos homens, as mulheres não são simplesmente definidas como vítimas do poder masculino terrível e paralisante. Nesta perspectiva, ao contrário, elas são concebidas como sujeitos atuantes, autodeterminados e posicionados de maneira diferente, capazes não só de negociar e concordar, mas também de conscientemente opor-se e transformar relações de poder. A atuação e a atividade feminina, dessa perspectiva, podem então apresentar-se de diversas formas, às vezes, reinscrevendo e às vezes contestando a dominação e o controle masculino sexualizados (KEMPADOO, 2005, pp. 61-62).

Entende-se ademais, que essa atuação pode ligar-se às vezes a estratégias de sobrevivência ou de geração de renda, estratégias que envolvem energias e partes do corpo sexualizadas, assim comparáveis a outros tipos de trabalho produtivo e, definidas, portanto, como “trabalho sexual” (KEMPADOO, 2005, p. 62). Elas percebem a exploração como uma possibilidade aberta pelas características do mercado de trabalho que se intensifica no âmbito do capitalismo globalizado. Nesse sentido, como qualquer outra forma de trabalho, o trabalho sexual pode ser objeto de exploração e, por este motivo, seria importante a organização das

trabalhadoras do sexo, como a de outros trabalhadores de setores informais e não regulamentados, em lutas para melhoria de condições de trabalho e benefícios. Neste marco, as campanhas antitráfico que centram seus esforços apenas em deter a prostituição forçada e não em melhorar a situação de trabalho das pessoas que se engajam voluntariamente na prostituição são observadas de maneira crítica (PISCITELLI, 2006b, pp. 21-22).

Como explica Estela Márcia Rondina Scandola,

Frequentemente o tráfico de pessoas é confundido com a prostituição. Não se considera a diversidade organizacional do mercado sexual e os diferentes níveis de autonomia/subordinação que ocorrem nele. A visão moralizante da sexualidade das mulheres e homens que estão no mercado sexual nega, na maioria das vezes, o direito de escolha desses trabalhadores e os vê como incapazes de definir seus destinos, inclusive não considerando o direito de migrar. Em grande parte, há exploração do trabalho como ocorre em outras cadeias produtivas, mas não significa que em todas as situações tenha havido tráfico.

[...] Uma das questões centrais neste tripé tráfico-migração-prostituição é desvincular os diferentes processos e contextos. Para cada temática, há que se considerar suas especificidades, sem titubeio na defesa do direito de todos à migração. Não pode ser o tipo de trabalho o definidor do direito de migrar. (SCANDOLA, 2014b, pp. 176-177)

Nas leituras críticas sobre o Protocolo de Palermo, observa-se que ele assume uma posição de aparente neutralidade no que se refere ao debate sobre a prostituição, obtida às custas da falta de precisão no que se refere a termos de crucial importância para delimitar situações de tráfico. Categorias como “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual”, “servidão”, “outras formas de coerção”, “abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade”, teriam deixado de ser definidas. A falta de precisão seria efeito da falta de acordo dos delegados governamentais, que se alinharam em uma ou outra posição e seu efeito seria a dificuldade de trabalhar adequadamente com o Protocolo, delimitando situações de tráfico de pessoas (PISCITELLI, 2006, p. 5).

O ponto que se refere ao abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade adquire particular relevância nas abordagens preocupadas com a visão sobre as mulheres do sul global construída nesse debate, que é considerada imperialista. Nessa visão, a imagem das mulheres das regiões pobres do mundo é construída em contraposição à maneira como são percebidas as mulheres do norte global. Essas últimas são vistas como tendo controle sobre seus rendimentos, corpos e sexualidade, emancipadas e independentes. Ao contrário, as mulheres das regiões pobres são, de maneira axiomática, consideradas pobres, ignorantes, carentes de

educação, pessoas que precisam de guia, conselhos e ajuda. O fato de que a chamada consciência internacional e o discurso sobre o tráfico tenham sido embasados, sobretudo, por visões “ocidentais” de pessoas que não trabalham na indústria do sexo incidiriam no fato de que qualquer mulher do sul global que atravessasse as fronteiras para oferecer serviços sexuais tenda a ser percebida como vítima de abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade (PISCITELLI, 2006b, p. 22).

No marco dessas discussões, a maior preocupação reside na maneira como a falta de precisão em torno desses termos deixa espaço para interpretações conflitantes sobre o que constitui tráfico e o que não. Assim, uma diversidade de grupos, organizações governamentais e não governamentais se apoiam em uma interpretação ampla da ideia de abuso da vulnerabilidade presente no Protocolo para construir qualquer trabalhador(a) sexual migrante que viajou com a mediação de uma terceira parte como vítima do tráfico. E há também grupos que, baseando-se no mesmo Protocolo, recusam a aplicação do conceito do tráfico a pessoas que trabalham de maneira livre e voluntária na indústria do sexo (PISCITELLI, 2006b, pp. 22-23).

Cabe ressaltar que, ao tomar parte desse debate, é importante ter o cuidado de não responsabilizarmos somente as perspectivas feministas pelos rumos tomados pelo enfrentamento ao TSH. Outros grupos de interesse, através de outros atores têm por prática alinhar-se a essas diferentes abordagens, utilizando-se de aspectos argumentativos feministas para promover interesses particulares. De qualquer maneira, em se tratando da construção da legislação internacional referente ao tráfico de pessoas, as discussões feministas acerca do tráfico de mulheres vem frequentemente servindo de parâmetro para as definições adotadas (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 64). Guilherme Mansur Dias, por exemplo, também explica a emergência do TSH como pauta internacional pelo caminho de outros grupos conservadores:

"No caso do tráfico de pessoas, você tem um movimento dos evangélicos conservadores norte americanos que sempre pautaram a questão do casamento gay e a questão do aborto. Mas que nunca tiveram uma voz internacional, por serem identificados assim, como esse grupo conservador. E eles sacaram que naquele momento de abertura de ideologia, de globalização, você tem que ter discurso, se você vai pregar uma teologia social universal, pra você ter porosidade pra se espalhar pelo mundo e pra se impor politicamente. Então eles viram no tráfico de pessoas uma forma, uma bandeira, de se afirmarem no ambiente internacional, no ambiente político. Porque isso dá força pra eles internamente também. Aquele negócio: política externa é sempre relacionada à política interna." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

2.2.2. As pressões pelo controle dos migrantes do sul global

Quando falamos de migração, abordamos um fenômeno não só do mundo moderno, mas presente em toda a história conhecida da humanidade. Muito mais afeita ao mundo moderno é a perspectiva jurídica que classifica o movimento migratório em categorias distintas chamadas de regular e irregular. Esta perspectiva, nascida dos regimes restritivos de imigração, que os países adotam supostamente em nome de proteger sua cultura e sua economia, impõe barreiras que muito favorecem a organização de grupos especializados em auxiliar as pessoas a transgredirem as normas de entrada ou saída dos países. Esse auxílio vem sendo chamado de “contrabando de migrantes” (*smuggling of migrants*) e, assim, é criminalizado (CASTILHO, 2014, p. 20).

Nesse sentido, vale ressaltar que o Protocolo de Palermo faz parte de um conjunto de instrumentos voltados para a repressão do Crime Organizado Transnacional⁸, conjunto do qual faz parte também o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, cujo artigo 3º dispõe que

a) A expressão “tráfico de migrantes” significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente.⁹

Esse protocolo estabelece também que é passível de punição a viabilização da permanência de uma pessoa não nacional ou residente permanente sem preencher as condições necessárias para permanecer legalmente em um Estado, recorrendo a meios ilegais. Além de estar calcado na ideia de que o migrante neste tipo de tráfico não é visto como uma vítima de violações de direitos humanos, mas como um violador dos direitos do Estado e de suas leis de fronteira, portanto, cúmplice de um crime. Essa perspectiva é largamente aceita, tanto no plano internacional, incluindo-se aí a OEA (VALENTE, 2012, p. 42), como no plano interno, dentro da política pública brasileira que age nesse âmbito. O texto do próprio Guia de

⁸ Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Além do Protocolo do tráfico de pessoas (conhecido como Protocolo de Palermo) e do Protocolo do contrabando de migrantes, a Convenção conta ainda com um terceiro documento: o Protocolo contra a Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5941.htm>

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5016.htm>

Referência para a Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil é bastante claro nesse sentido:

No contrabando, há a atuação consciente e dirigida do migrante que pactua com terceiro o transporte até o destino pretendido. Esse terceiro é **contratado** pelo migrante em troca de um benefício econômico, assumindo aquele a responsabilidade de levá-lo ao país pretendido.

Coerção e/ou engano não são elementos integrantes da definição de contrabando de migrantes, embora sejam encontrados em várias situações concretas. Assim, o contrabando de migrantes não é uma violação dos direitos humanos per se, mas sim uma violação às leis migratórias que pressupõem a colaboração voluntária de imigrantes com as redes de contrabando na intenção de obter a entrada ou admissão ilegal ou irregular em outro país. (TERESI & HEALY, 2012, p. 53, grifo original)

É importante ressaltar que essa perspectiva destaca o fato de que comumente é feita distinção doutrinária entre tráfico de migrantes e tráfico de pessoas no que diz respeito ao consentimento da "vítima". No primeiro caso, entende-se que a pessoa consente em ser traficada com o objetivo de cruzar uma fronteira ilegalmente. No tráfico de pessoas, se a vítima consentir, o fará por coação do aliciador ou por estar iludida com promessas fraudulentas. Outro elemento caracterizador do tráfico de pessoas no seu Protocolo é a exploração, categoria a que não se refere o tráfico de migrantes. Por fim, temos que o tráfico de migrantes é necessariamente transnacional, enquanto o tráfico de pessoas pode ocorrer dentro de um mesmo território.

No entanto, trabalhadores e trabalhadoras que decidem migrar e assim o fazem, seja acionando redes de relações pessoais, de parentesco ou de crime organizado, podem posteriormente ser vítimas de trabalho forçado e suas variantes formas de exploração. Em casos assim, a configuração do tráfico de pessoas não é automática. A distinção entre os Protocolos coloca então os criminólogos e estudiosos em geral a buscar, nas etapas do processo (aliciamento, transporte, condições de trabalho), o que Adriana Piscitelli se refere como “indícios de tráfico de pessoas” (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2007). O elemento definidor da situação de exploração do trabalho, no entanto, é a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes. Parte em decorrência de sua situação migratória irregular (BOLZON & VASCONCELOS, 2008, p. 84).

2.2.3. A questão da segurança

Os desdobramentos dessa pauta securitizadora, baseada em uma perspectiva claramente criminal, ficam claros nos recorrentes relatos, ao longo dos anos, das agruras a que são submetido os migrantes do sul global quando decidem partir em direção aos países de

maior economia e se veem às voltas com as barreiras migratórias que estes impõem. Ao optar por apresentar aqui um exemplo, na intenção de ilustrar esses desdobramentos, poderíamos escolher milhares de casos. Por sua atualidade e dramaticidade, resolvemos abordar o caso dos migrantes que deixam o norte da África e atravessam o Mar Mediterrâneo na tentativa de aportar na Itália e, por conseguinte, na União Europeia. Poderíamos, no entanto, ter optado por casos de migrantes latino americanos que tentam ingressar nos EUA, ou na mesma UE, por tantas vias. Poderíamos, também, abordar os casos dos migrantes rechaçados nas costas de países como a Malásia, Indonésia e Tailândia. Poderíamos, até mesmo, falar de migrantes haitianos, bolivianos, ganeses e outros, que passam também por maus bocados para se estabelecerem em território brasileiro. Nos atemos, no entanto, ao caso do Mediterrâneo.

O jornalista Adson Boaventura (2015), em matéria escrita para a revista *Congresso em Foco* apresenta um bom panorama do que é a situação do Mediterrâneo hoje. Apenas entre os meses de janeiro e abril de 2015, quase 2 mil migrantes vindos do norte da África morreram durante travessias de barcos que tinham como destino o continente europeu. Os dados são da OIM. No ano passado foram 3279 mortes. Como reação a essa realidade,

A União Europeia, por exemplo, estuda ações com os países vizinhos para bloquear as rotas utilizadas pelos migrantes. [...] O alto comissário da ONU para refugiados, António Guterres, disse recentemente que a Líbia deve desempenhar o seu papel no sentido de garantir o respeito aos princípios dos direitos humanos e do direito internacional, porque a aplicação fraca da lei é a permissão de que as redes de tráfico de pessoas precisam para prosperar.

A chanceler alemã, Angela Merkel, citou recentemente a necessidade de lutar "contra o que origina esses fluxos de imigração", com o objetivo de impedir "que pessoas sigam morrendo de maneira tão cruel, na porta da Europa". O ministro do interior da Itália, Angelino Alfano, ressaltou que a Europa deve organizar acampamentos de refugiados diretamente na África, onde irá recolher e analisar os pedidos de asilo. (BOAVENTURA, 2015, pp. 42-43)

A reação dos representantes de Estado dos países da UE e também de organismos internacionais mostra-se por diversas vezes alinhada com a aqui citada perspectiva que acha uma boa ideia tratar questões de mobilidade dentro de uma retórica e de diplomas internacionais de segurança. O foco está claramente centrado em uma preocupação de gerir e enfrentar os fluxos migratórios de maneira a atacar a opção pela mobilidade, e não as violações de direitos. Testemunhamos um discurso de ataque às origens do fluxo, inclusive com pressões sobre Estados em plena guerra civil para que atentem para seu dever de conter sua população dentro de suas fronteiras. Proativamente, o ministro do interior da Itália propõe

empurrar a trincheira para solo africano, para que os solicitantes de refúgio não cheguem nem mesmo a pisar em solo europeu antes de obterem o famigerado certificado. Um outro apelo de António Guterres ecoa: "O alto comissário do ACNUR também sugere que os países europeus poderiam estabelecer planos de patrocínio privado e utilizar programas como o visto de estudante ou de emprego para beneficiar os refugiados" (BOAVENTURA, 2015, p. 43). A União Europeia, no entanto, finge que não ouviu. Sua resposta à realidade em nada reflete essa ou outras preocupações de solucionar algum dos dramas nas vidas desses migrantes. Sua preocupação é solucionar os dramas de seus Estados membros:

Logo após o maior naufrágio do ano, em abril, que vitimou 800 imigrantes, a Comissão Europeia apresentou um plano com dez pontos de ação imediata para aliviar a crise no Mar Mediterrâneo. São eles:

1- Reforçar as operações de controle e salvamento implementadas pela Frontex, aumentando os seus recursos financeiros e materiais. Seu âmbito, atualmente restrito às águas territoriais da UE, será aumentado.

2- Apreensão e destruição de embarcações utilizadas para transportar os imigrantes, à imagem do que foi feito contra a pirataria na costa da Somália.

3- O reforço da cooperação entre as organizações Europol, Frontex, EASO (Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo) e Eurojust para reunir informações sobre o modo como operam os traficantes.

4- Implantação de equipas do EASO na Itália e na Grécia para ajudar com a gestão dos pedidos de asilo.

5- Registro sistemático das impressões digitais de todos os migrantes logo após sua chegada em território dos estados membros.

6- Revisão das opções para uma distribuição mais equitativa dos refugiados entre os Estados da UE.

7- Programa de reinstalação nos países da UE de pessoas que receberam o status de refugiado no ACNUR. Os Estados membros são convidados a participar deste programa de forma voluntária. Não há números citados na proposta. Mas, de acordo com a Comissão, a expectativa é que beneficie 5 mil pessoas.

8- Programa para deportação rápida dos candidatos à imigração não autorizados a permanecer na UE. Ele será coordenado pela Frontex, com os Estados membros na linha de frente para chegadas ao Mediterrâneo.

9- Ação com os países vizinhos da Líbia para bloquear as rotas utilizadas pelos migrantes. O Níger é um país de trânsito onde a presença europeia será reforçada, por exemplo.

10- O envio de oficiais da imigração para as delegações da UE em países parceiros. Eles serão responsáveis por recolher informações sobre os fluxos migratórios.

Em comunicado, o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) disse ter recebido positivamente o plano europeu. No entanto, o órgão reforçou que a prioridade deve continuar sendo salvar vidas.

Já o chefe de Direitos Humanos da ONU, Zeid Ra'ad Al Hussein, destacou que a União Europeia deveria buscar uma "aproximação mais sofisticada, mais corajosa e menos insensível" sobre os imigrantes. (BOAVENTURA, 2015, p. 44)

É sintomático que a crítica à abordagem europeia venha pela via dos direitos humanos. A apresentação da agenda é um debate altamente securitizado. Dessa maneira, altamente incompatível com a agenda de direitos humanos. Ainda assim, o Protocolo de Palermo, gestado dentro dessas discussões em torno do crime transnacional e do fetiche do norte global com os migrantes que vem do sul, ganha eco e projeção como se fosse um diploma absolutamente alinhado com a lógica de proteção dos direitos humanos.

Guilherme Mansur Dias traça um panorama histórico, mostrando a aproximação das pautas de migração e de segurança, convergindo para o conceito do contrabando de migrantes:

"Bom, você tem um contexto aí que é de aproximação entre o campo migratório e o campo de justiça criminal, que vai acontecendo paulatinamente. No caso da União Europeia, antecedem à gestão migratória do bloco mesmo, nos grupos de trabalho *ad hoc* que eles tinham. Aí a questão criminal sempre foi um problema ideológico para a União Europeia. Você tem uma conjuntura no final da década de 1980, ali, início da década de 1990, que faz a questão migratória virar essa coisa que dá essa pretensa identidade pros países. Bom, derrocada do socialismo, guerra, redefinição territorial, guerra dos balcãs, um momento ultra tenso de redefinição. E a questão criminal era antes o que ela realmente tem que ser. Ela era de um grupo de especialistas que discutia crime do colarinho branco, lavagem de dinheiro, essas coisas. Só que a migração começa a surgir como um problema, a ser inventada como um problema comum. E isso começa, assim, desses grupos *ad hoc* isso vai tomando corpo e no escopo da União Europeia, isso vai sendo amplificado. E isso vai rebater lá em Palermo, lá nas discussões que acontecem na década de 1990 também. [...] Também na década de 1980, a questão do tráfico de pessoas, é a Piscitelli que fala isso, né, era uma questão que interessava a grupos feministas no sudeste da Ásia, que estavam discutindo ainda questão das tropas militares americanas na região, questão de prostituição, porque sempre teve esse veio... Então, assim, eram coisas muito pontuais. Você percebe que, tanto a questão migratória do lado de cá, da União Europeia, quanto a questão do tráfico de pessoas das feministas americanas, de um grupinho. E aí por força de uma conjuntura, porque é complexa a coisa mesmo, são vários movimentos, mas assim: a discussão do contrabando de migrantes é alçada.

[...] O movimento político da coisa é esse, você tem um incômodo com a questão migratória, realmente. Porque, de fato, a Europa tem uma pressão migratória, muito diferente do Brasil, aqui isso é importar discurso sem sentido, porque de fato eles têm uma pressão do norte da África, uma pressão da Ásia. Bom, os países têm 20%, 30% da população migrante, tem tudo isso. E o contrabando de migrantes, jogar essas discussões pra uma convenção do crime, deslocar pra estrutura criminal, foi uma saída política pra eles tentarem afirmar essas bandeiras numa instituição como as Nações Unidas, que tem a

prerrogativa do bom agir no mundo, né." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

O depoimento de Luiz Paulo Barreto Teles aos pesquisadores Guilherme Mansur Dias e Marcia Anita Sprandel também ilumina muito bem a questão, sobretudo no que diz respeito às intenções dos países do norte global com a Convenção de Palermo. Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça à época em que o Protocolo de Palermo foi assinado, participou, como representante do governo brasileiro, de algumas das rodadas de negociação do documento em fins dos anos 1990. Ele explica que quando a ONU encampou a ideia de elaborar a Convenção, o documento contaria inicialmente com apenas dois Protocolos Adicionais, que visavam combater o tráfico de armas e o tráfico de pessoas:

"Naquela época, década de 1990, a gente começava a falar do crime organizado internacional. Antes, a questão do combate ao crime era relacionada somente ao Estado nacional. Cada país tinha soberania e autonomia para combater o crime e não havia essa interligação internacional. Nessa época, no entanto, desenvolveu-se muito o delito internacional, com a internet, com a globalização da economia, etc. Ou seja, houve também uma globalização do crime. E a ONU reuniu esforços para enfrentar o crime organizado internacional. Na hora de tipificar os crimes, para que o Protocolo não ficasse muito genérico, havia a ideia, por parte dos EUA e da União Europeia, de dois tópicos principais: armas e pessoas. Os países pobres então se reuniram e pediram uma moção para distinguir migrantes e pessoas, prevendo penas maiores para o segundo crime (...) Antes da moção, qualquer forma de introduzir o migrante no país era considerada crime. Eles partiam da ideia de que o migrante era sempre corresponsável pelo delito. Isso foi muito combatido, principalmente pelo grupo de países latino americanos coordenado pelo México - o GRULAC. E nós ganhamos, prevaleceu a questão do lucro¹⁰ e foi retirada a tese do imigrante como coautor do delito de tráfico." (DIAS & SPRANDEL, 2011, pp. 61-62)

A disputa pela forma e pelos significados da redação do Protocolo explica-se pelo fato do debate ter sido impulsionado em um contexto de aumento da mobilidade e de uma variedade de formas de migração. É fato que em fins da década de 1990 e início de 2000 as migrações passaram a ser objeto dos relatórios oficiais da ONU, dentro de uma abordagem de "desafio" prioritário de intervenção e debate. Assim, com o Protocolo de Palermo, o debate em torno da criminalidade internacional passa também a interpelar de forma sistemática o fenômeno da mobilidade humana internacional. Diante disso, não se pode desconsiderar o

¹⁰ Durante as negociações, houve uma proposta da ONU de tipificar o tráfico de migrantes como qualquer forma de introdução de pessoas em outro país, e o GRULAC entrou então com a moção que condicionava a criminalização da introdução de migrantes somente ao lucro.

fato de que o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes foram problematizados dentro de uma Convenção da ONU de repressão ao crime organizado e não em uma Convenção de Direitos Humanos. É claro que, neste caso, o foco da abordagem se faz através da repressão, não da prevenção ou da proteção dos direitos humanos dos migrantes. A tensão nas negociações abordada por Barreto Teles é sintomática de que o processo de formulação dos Protocolos abrigou disputas conceituais diretamente ligadas ao contexto de preocupação e fechamento de fronteiras por parte da Europa e dos EUA (DIAS & SPRANDEL, 2011, pp. 62-63). Assim, ainda que os países do sul global tenham imposto resistência para marcar o conceito de contrabando de migrantes, compreendido como possivelmente nocivo, também a pauta do tráfico de pessoas foi gerada no mesmo contexto, e facilmente apropriada por uma perspectiva criminal, com objetivo de aproximar a discussão de segurança da discussão das migrações. "Tráfico não tem como negar, não tem como tensionar. Porque todo mundo vai comprar." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

Outro sintoma da pauta prioritariamente securitizadora é que a alusão, feita no Preâmbulo do Protocolo de Palermo, à proteção dos direitos humanos das vítimas, e as regras de proteção que o documento prevê nos artigos 6º, 7º, 8º e 14 (2), criam uma falsa expectativa, quando observamos serem regras sujeitas à discricionariedade dos Estados Partes, portanto, desprovidas de obrigatoriedade (CASTILHO, 2014, p. 18). Como salienta ainda Ela Wiecko V. de Castilho: "Não bastasse a ambiguidade redacional do Protocolo, na prática o que se tem observado é a prioridade na cooperação entre os Estados Partes na investigação, punição, repressão dos autores de crime e repatriamento das vítimas" (CASTILHO, 2014, p. 18).

Como são acessórios e complementares a uma convenção contra o crime organizado transnacional, o monitoramento de observância dos Protocolos, pelos Estados Partes, cabe ao Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). "Não é, portanto, um instrumento na perspectiva de promover e assegurar diretamente direitos humanos, sujeito ao monitoramento dos órgãos do sistema internacional de proteção dos direitos humanos" (CASTILHO, 2014, p. 18). Outra instituição que tem cumprido um controverso papel de monitoramento das iniciativas antitráfico dos Estados Nacionais pelo mundo é o Departamento de Estado dos EUA. Por meio do *Trafficking in Persons Report*, o governo estadunidense classifica 180 países em três categorias (sendo o Grupo 1 o melhor, e o Grupo 3 o pior), de acordo com as iniciativas empreendidas pelos governos nacionais em termos de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Assim,

a hierarquização dos esforços antitráfico dos países estaria diretamente relacionada aos interesses da política externa norte-americana, reforçando a tese de que a agenda do tráfico isentaria os países hegemônicos de pautarem discussões mais urgentes, como a dos direitos dos migrantes, mantidas em segundo plano em suas políticas públicas. (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 60)

Com base nesse raciocínio de uma tradição crítica ao tema,

é cada vez mais forte a percepção de que o tráfico de pessoas "é uma categoria jurídica que nasceu dentro da discursividade da necessidade de policiamento das fronteiras transnacionais". Os seja, o que os Estados da América do Norte e a Europa quiseram estabelecer por meio do Protocolo [...] foram barreiras à migração proveniente dos países pobres ou menos desenvolvidos. Chama a atenção o fato de que todo o empenho se dirige à prevenção e repressão das ações que implicam mobilidade, e não as ações de exploração. O tráfico, como recrutamento de pessoas de um lugar para outro, torna-se mais importante do que a exploração sexual e o trabalho escravo. (CASTILHO, 2014, p. 25)

A fim de encerrar esta sessão do trabalho, recorreremos a mais um episódio da crise migratória no Mar Mediterrâneo para deixar indicado um pensamento que será problematizado mais à frente. A passagem, acreditamos, encerra em sua simplicidade atroz a disposição dos países receptores de migrantes, no caso específico a Itália, em garantir uma pauta baseada na cidadania e na garantia dos direitos humanos dos migrantes.

Diante de tanta pressão, algumas autoridades europeias estão perdendo o bom senso. O ministro do Interior da Itália, Angelino Alfano, por exemplo, chegou a sugerir no início de maio que os governos municipais deveriam obrigar os imigrantes ilegais a trabalhar sem remuneração. "É melhor do que deixá-los sentados sem fazer nada; façam-nos trabalhar." (BOAVENTURA, 2015, pp. 46)

3. O Brasil e a Política Migratória

A legislação e a política migratórias no Brasil não confirmam o mito da hospitalidade brasileira. Historicamente, o país convive com leis e políticas migratórias restritivas, marcadas por criminalizarem o acesso de grupos indesejados ao país e privilegiarem os imigrantes europeus. Nesse sentido, podemos ainda problematizar muitas dessas iniciativas através das chaves da exploração do trabalho dos contingentes europeus que vieram para o país atraídos por essas políticas, sobretudo nas fazendas de café do sudeste. Ou ainda da patética ideologia de branqueamento da população que estava por trás de muitos dos subsídios oferecidos para que imigrantes brancos se estabelecessem aqui.

A partir dos anos 1930, com a crise da produção de café e o aumento das migrações internas, o Estado deixou de considerar o trabalho dos estrangeiros tão necessário, e começamos a perceber novas abordagens políticas ao tema, também de caráter francamente restritivo. Recorrendo até mesmo a discursos de que os estrangeiros exerciam influência ideológica sobre o trabalhador nacional ao fomentar processos de luta na classe trabalhadora, e de proteção do trabalhador nacional contra o desemprego, o Estado nacional passa propagar a visão de que o trabalhador vindo de fora é um concorrente indesejável e restringe gradualmente a entrada de imigrantes.

3.1. O Estatuto do Estrangeiro

Passando por políticas de imigração dirigida, quando o governo restringia a entrada de imigrantes ao atendimento de condições impostas pelo Brasil - como o trabalho em determinadas atividades ou a fixação de residência em determinados locais, estabelecidos pelo governo brasileiro como prioritários -, o movimento de fechamento do país teve seu ápice na Lei 6.815¹¹, de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Instrumento normativo da ditadura civil-militar que ainda manchava a história do país à época, o Estatuto baseia-se principalmente na questão da "segurança nacional". Além disso, como o próprio texto da Lei explicita (artigo 2º), presta-se a defender o trabalhador nacional, o princípio de organização institucional, e os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil. Dessa maneira, estabelece (artigo 16) que o objetivo da imigração no país é propiciar mão de obra especializada aos diferentes setores da economia nacional, visando a PND (Política

¹¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm>

Nacional de Desenvolvimento), especialmente no aumento da produtividade, assimilação de tecnologia e captação de recursos para setores específicos.

Assim, [...] passa a só poder ingressar no Brasil, na condição de imigrante (entendido como aquele que deseja a entrada para que possa trabalhar no País), aquele que puder oferecer à economia nacional um serviço especializado, não desempenhável por qualquer trabalhador nacional, ou de oferta escassa no mercado interno. (BOUCINHAS FILHO & BARBAS, 2013, p. 35)

A ideia que baliza essa definição política é só permitir o acesso ao País do "bom migrante": bem entendido, aquele disposto a trabalhar sem causar confusão e que ofereça algo que o país ainda não tem. Entre as vedações do Estatuto do Estrangeiro, estão a proibição do imigrante se envolver em qualquer escala de atividade política, inclusive de se organizar, associar ou reunir, desde que com finalidade política, e a proibição do imigrante possuir ou operar aparelho de radiodifusão (BOUCINHAS FILHO & BARBAS, 2013, pp. 35-36). Assim: "Podemos referir que no Brasil, assim como em muitos outros países, a política migratória, longe de preocupar-se com o imigrante, tem sido determinada pelas conveniências nacionais, tal como definidas por governantes e legisladores" (FARENA, 2012, p. 146).

Com o fim do regime, a Constituição de 1988 apresentou uma nova perspectiva discursiva no que tange à garantia de direitos no Brasil. No que se refere aos direitos humanos dos imigrantes no país, no entanto, a situação continuou rica em entraves. A Constituição Cidadã não revogou expressamente uma linha sequer do Estatuto do Estrangeiro. O que significa dizer que, apesar do tom geral que introduziu no país de elevadas garantias, a Lei 6.815/80 continuou, e continua, em vigor e ainda é o principal instrumento normativo a regular a vida dos estrangeiros em território brasileiro, apesar de uma série de disposições claramente inconstitucionais (desde 1988), que seguem sendo aplicadas. Ainda que leis posteriores tenham alterado algumas poucas passagens do documento, ele não foi revisto de forma geral. Portanto, sobre o que não foi alterado, é aberto a discussão quais disposições do Estatuto são inconstitucionais e quais não são, a depender dos diferentes processos hermenêuticos possíveis que se realizam por diferentes atores e operadores do direito.

Para complicar a situação, o país não possui uma política migratória consistente, digna desse nome, em termos de políticas públicas, entendidas como um conjunto ordenado e planejado de ações destinadas a alcançar um fim específico. [...] O Brasil jamais definiu qual o tratamento que deseja dar à questão migratória, para o que contribui também a total falta de conhecimento e interesse do público e da política (partidária) em geral, a

respeito do assunto. Ora os estrangeiros são bem recebidos, ora malvistos como contrabandistas ou traficantes, dependendo dos humores e circunstâncias dos casos. (FARENA, 2012, p. 153)

Essa realidade faz com que a aplicação da lei para imigrantes no Brasil, no geral, seja baseada em uma medida restritiva. Apenas de forma pontual, casuística e emergencial é que nós percebemos exemplos de atuação do Estado com algum viés de garantia de direitos, sobretudo quando busca responder a alguma situação específica que, no mais das vezes, já se configura como dramática. Nos alinhamos a Sidney Antônio da Silva, quando

ressaltamos o anacronismo jurídico ainda vigente no Brasil em que uma legislação xenófoba, como é o caso do Estatuto do Estrangeiro, convive com princípios constitucionais de respeito à pessoa humana e seus direitos inalienáveis. Neste sentido há uma flagrante contradição entre a ordem do discurso legal e a do vivido por milhares de imigrantes no Brasil, os quais enfrentam inúmeros problemas decorrentes de sua condição jurídica. (SILVA, 2003, p. 302)

Como resultado dessa dissociação não resolvida entre princípios de abordagem à questão migratória no Brasil, e sobretudo da persistente aplicação de uma legislação restritiva, xenófoba e inadequada, o imigrante é vítima, cotidianamente de uma série de violações de direitos. Maritza Farena elenca os principais aspectos de violação e desrespeito: a) Exploração laboral dos migrantes irregulares; b) Negação arbitrária e dificuldade de obtenção de permanência no Brasil; c) Ordem de deportação arbitrária; d) Privação de menores do direito à educação; e) Discriminação na aplicação da Lei Penal e penitenciária; f) Inviabilização do acesso de estrangeiros a cargos públicos na forma admitida na Constituição; g) Tratamento discriminatório em lugares públicos e privados; h) Violação dos direitos dos migrantes pela Administração; i) Denegação injustificada da condição de refugiado (FARENA, 2012, pp. 154-160).

3.2. O Conselho Nacional de Imigração - CNIg

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é órgão tripartite de deliberação colegiada e natureza administrativa, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, formado por representantes do

a) Governo: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da

Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério do Turismo.

b) Representação dos Trabalhadores: Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical (FS); União Geral dos Trabalhadores (UGT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB).

c) Representação dos Empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA); Confederação Nacional do Transporte (CNT); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); e

d) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

É de se destacar a presença numericamente maior de entidades da sociedade civil que do governo, representando um raro espaço dentro do Estado em que este abre mão de soberania absoluta, uma vez que há paridade nos votos no Conselho.

Participam ainda atualmente como observadores a Comissão Nacional para População e Desenvolvimento (CNPD); Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização Internacional para as Migrações (OIM); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM); Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Defensoria Pública da União (DPU); Advocacia Geral da União (GU); Departamento de Polícia Federal (DPF); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Ministério Público Federal (MPF); e Ministério Público do Trabalho (MPT).

Apesar de ter sido criado pelo Estatuto do Estrangeiro, o CNIg teve suas atribuições definidas pelo Decreto n. 840, de junho de 1993, sendo a principal delas a elaboração da Política Brasileira de Imigração, estabelecendo regras e procedimentos de cunho migratório. No sistema institucional de gestão migratória brasileiro, também desempenham função o Ministério das Relações Exteriores (Responsável pela concessão de vistos no exterior) e o Ministério da Justiça (Responsável pela análise de prorrogações de estada de estrangeiros no país e de transformações de estadas de curta duração para estadas permanentes, além de concessão de permanências; pedidos de naturalização e tramitação de processos de expulsão de estrangeiros). Há ainda funções delegadas à Polícia Federal, que exerce a função de polícia de imigração, realizando controle de entrada e saída de pessoas nos pontos de fronteira, abriga

o sistema de cadastro e registro de estrangeiros, emite a Cédula de Identidade dos estrangeiros e atua nos procedimentos de deportação.

O CNIg é, no entanto, o principal órgão governamental no que tange à gestão da imigração. A ele cabe, através de resoluções que emite, regular especificamente em que termos, dentro de cada situação autorizada pelo Estatuto do Estrangeiro, será permitida a entrada de trabalhadores no país. O Conselho ainda analisa e decide situações individuais, caracterizadas como especiais, ou casos omissos. Dessa maneira, o órgão tem feito o possível, sobretudo nos últimos anos, para buscar soluções e abordagens voltadas à garantia de direitos de imigrantes no Brasil. Diante do imobilismo de outros setores da política institucional, suas Resoluções Normativas, por exemplo, têm servido quase que como formas de legislar nessa seara migratória. A atuação do Conselho ainda é muito amarrada, no entanto, visto a necessidade de observância do Estatuto do Estrangeiro, lei maior de migrações no país.

Por exemplo, um cidadão estrangeiro, se não for casado com brasileiro/a, nem tiver filho brasileiro sob sua guarda, só pode trabalhar no Brasil caso uma pessoa jurídica estabelecida no país requeira, previamente à chegada do cidadão aqui, uma autorização de trabalho junto à Coordenação-Geral de Imigração do MTE. Caso o visto seja aprovado, ele será emitido pelas autoridades consulares brasileiras no exterior. Somente aí o cidadão poderá se estabelecer no Brasil (ALMEIDA, 2012, p. 10). Essa situação causa problemas não só em questões de direitos humanos dos migrantes, mas traz danos à própria economia do país, que acaba engessada e pouco atraente ao estrangeiro. Há anos, por exemplo, o Brasil pretende atrair mão de obra qualificada, o discurso é presente nos corredores não só do governo, mas também de alguns setores da economia. O ex-ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Marcelo Neri, chegou mesmo a dizer em 2013 que o mercado nacional precisaria de algo em torno de seis milhões de profissionais estrangeiros. Segundo a consultoria canadense Brookfield Global Relocation Services, o Brasil é o segundo país que mais dificuldades impõe aos expatriados, superado apenas pela China. Construído por estrangeiros, em 1900 o país contava com 7% de imigrantes. Ocupa hoje a 49ª posição entre os 60 países do ranking do IMD World Competitiveness Yearbook sobre legislação favorável à imigração (MARTÍN, 2015).

Quando lhe perguntam sobre isso, o brasileiro é claro: 73,7% são a favor da chegada de estrangeiros com elevada qualificação profissional enquanto 74,3% não querem que cheguem imigrantes sem documentação, segundo uma pesquisa da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Alguns estrangeiros

que, em tese, são bem-vindos, veem a situação de modo diferente. “Quando fazem essa pergunta, a resposta é fácil para o brasileiro, mas quando a questão envolve diretamente a eles ou ao seu entorno, não se sentem tão cômodos com os estrangeiros. A realidade é que a elite brasileira não quer ver ameaçada sua situação privilegiada, embora isso represente um prejuízo para o desenvolvimento do país”, afirma o espanhol Javier García-Ramos. “Isso se vê mais claramente entre os médicos, advogados e engenheiros.” (MARTÍN, 2015)

Há ainda acordos internacionais que permitem a emissão de vistos de residência com direito de trabalho, como o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile¹², promulgado no Brasil em 2009. No entanto, um sério problema a esse respeito é a falta de aplicação, e também de aplicabilidade em alguns casos, da legislação vigente. Sobretudo da oriunda de acordos internacionais. O Procurador do Trabalho Cícero Rufino Pereira descreve situações práticas na fronteira em que o acordo MERCOSUL não encontra aplicação:

"Qual o maior problema que eu vejo nas carvoarias aqui do estado quando eu vou discutir com o dono da carvoaria? 'Por que você não contratou direito esse trabalhador paraguaio? Por que você tá nessa condição sem direito nenhum?' E o que ele me fala? Mais que fala, estamos pesquisando. Que, se ele quer contratar um trabalhador paraguaio em Porto Murtinho¹³, aqui no estado, ele precisa o que? Levar esse trabalhador a Ponta Porã, a 700 km de distância, agendar com a Receita Federal, principalmente, com a Polícia Federal, e também com o Ministério do Trabalho e Emprego (o posto lá). Ele tem direito de agendar para quatro, cinco [trabalhadores] só, por vez. Para que esses órgãos emitam os documentos necessários pra esse trabalhador, esse paraguaio, irmão paraguaio, fronteira, país originário do MERCOSUL lá em 1900 e nada, ali do lado! Pra que ele possa ser considerado documentado, e a partir daí ele poder ser contratado como os demais trabalhadores brasileiros pra trabalhar nas carvoarias. E isso não é daqui pra ali não. Ele faz o pedido, leva lá no carro dele, três ou quatro. Tem um tempo, aí volta dali quinze, vinte dias, quase um mês. Aí finalmente, depois de em média às vezes, sessenta, noventa dias é que ele consegue documentar o sujeito. E aí, o que ele faz com o trabalhador enquanto isso? E ele paga do bolso!" (Cícero Rufino Pereira - entrevista realizada em 15/04/2015)

É, portanto, bastante evidente que a gestão migratória no país opera de forma restritiva, com atuação expansora de direitos apenas em situações específicas e excepcionais, geralmente em situações sociais que já se encontram dramáticas, e que conseguiram, excepcionalmente, ganhar projeção e repercussão social. O próprio acordo MERCOSUL

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815.htm>

¹³ Mato Grosso do Sul

funciona como parte constitutiva de uma delas, ao ganhar relevância na questão dos imigrantes bolivianos, principalmente.

Outras duas situações excepcionais que podemos citar, nesse sentido, são a gestão dos grandes fluxos de imigrantes haitianos que chegaram no país a partir do ano de 2010, quando o CNIg aprovou a Resolução Normativa (RN) n. 97. Esta RN estabeleceu, em janeiro de 2012, a instituição do "visto humanitário", a ser concedido aos nacionais do Haiti, de forma que eles pudessem se estabelecer e trabalhar no Brasil. A medida foi uma resposta à crise humanitária que se estabeleceu na fronteira do Brasil (estado do Acre principalmente) com o Peru e a Bolívia, por onde os imigrantes haitianos chegavam em enorme contingente. A RN 97, isolada, no entanto, apesar de importante no trato da questão, não conseguiu impedir nem a crise de acolhimento desses imigrantes, nem a opção pela viagem precária, em condições ruins e contratos com atravessadores, com o objetivo de cruzar a fronteira citada. Não impediu nem mesmo que alguns desses imigrantes acabassem enredados em situações de exploração.¹⁴ Guilherme Mansur Dias é preciso ao vincular a crise humanitária gerada nesse caso à política migratória restritiva brasileira:

"Quem cria o problema humanitário são os Estados. [...] Como é que um fluxo de 40 mil pessoas, ao passo que a diáspora de haitianos nos EUA tem 3 milhões... São 3 milhões de haitianos nos EUA, aqui chegaram 40 mil nos últimos cinco anos, em países de dimensões muito parecidas. A população norte americana é só um pouco maior que a nossa. Tem uma questão humanitária nos EUA hoje, de haitiano? Eles estão discutindo isso? É nisso aí que a gente perdeu o jogo. A gente perdeu porque a gente comprou o discurso do Mediterrâneo, sabe... Um mercado de trabalho desse tamanho! Isso virar uma questão humanitária, é porque a gente decidiu pela via errada." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

Diante desta perspectiva, é interessante analisar a resposta do Estado brasileiro, especialmente se a comparamos com a resposta europeia à crise no Mediterrâneo, já abordada no capítulo anterior, e retomada por Dias. Na virada de maio para junho deste ano (2015), o Governo Federal decidiu adotar um lote de providências para tentar coibir a entrada de haitianos indocumentados no Brasil:

1. Vistos: a embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital do Haiti, passará a conceder 2 mil vistos mensais para haitianos interessados em tentar a sorte no Brasil. Em 2010, emitiam-se mensalmente cerca de 100 vistos. Hoje, são carimbados algo entre 600 e 700 passaportes.

¹⁴ WROBLESKI, Stefano. Imigrantes haitianos são escravizados no Brasil. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2014/01/imigrantes-haitianos-sao-escravizados-no-brasil/>>

2. Fronteira: simultaneamente à elevação do número de vistos, o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão do Ministério da Justiça, vai colocar em pé um plano de controle das porosas fronteiras do Acre. “A minha expectativa é que sejam medidas duras”, disse Tião Viana [Governador do Acre].

Segundo o governador, a intenção é desestimular a ação dos coiotes e mandar uma mensagem aos haitianos. “O Brasil vai dizer: venham pela via legal e não sejam vítimas do banquete dos coiotes.” Hoje, entram ilegalmente pelo Acre cerca de 900 haitianos por mês, uma quantidade menor do que o número de vistos que o Itamaraty se dispõe a conceder.

3. Vizinhos: José Eduardo Cardozo [Ministro da Justiça] viajará aos países utilizados como rota pelos coiotes. Segundo Tião Viana, o ministro da Justiça informou que visitará o Equador, o Peru e a Bolívia. Vai oferecer cooperação para combater os traficantes de seres humanos. Hoje, as autoridades desses países fingem-se de mortas.

4. Abrigo: independentemente da eficácia das medidas esboçadas em Brasília, Tião Viana decidiu adotar uma regra que só depende do governo do Acre. O Estado será mais seletivo no controle da portaria do abrigo que acolhe os haitianos ilegais. A partir de julho, não serão mais admitidos no abrigo os haitianos adultos do sexo masculino —só mulheres e crianças. “Não queremos que essas pessoas continuem vítimas de coiotes. E a melhor via de proteção é a via legal”, reiterou o governador.

5. São Paulo: Tião Viana deixou claro na conversa com o **blog** que, enquanto chegarem haitianos ilegalmente no Acre, eles serão embarcados em ônibus que os levarão para os destinos de sua escolha —inclusive, a despeito da crescente chiadeira, a cidade de São Paulo. (SOUZA, 2015)

É importante notar, além da preocupação de dividir o "fardo" que representam os imigrantes com outros estados da Federação, semelhante à preocupação europeia, também o Brasil investe em soluções como o endurecimento dos postos de fronteira, a cooperação policial com os países vizinhos que entende-se servirem de trânsito para os haitianos que chegam aqui. Além de uma política mais restritiva em termos de abrigo, muitas vezes entendido pelas autoridades como favores e benesses concedidas de bom grado pelo Estado, e responsáveis por fomentar ainda mais o fluxo de imigrantes. É significativo o fato dessas opções políticas terem como base o "discurso de coibição de práticas de violação de direitos associada ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, repetindo presunções que, em outros contextos, não tem necessariamente favorecido àqueles que se deslocam em busca de melhores condições de vida" (DIAS, 2014, p. 254). Assim, junto com a certeza de combater a prática de cidadãos haitianos enredados como vítimas de intermediários inescrupulosos, objetos de extorsão, violência e abusos, percebemos a opção por controle e fiscalização das fronteiras, com o objetivo de reprimir essas redes de intermediários.

A segunda situação que escolhemos citar diz respeito às "leis de anistia". A última delas foi regulamentada pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 6.893, a Lei nº 11.961, ambos de 02 de julho de 2009. Outras anistias já haviam ocorrido nos anos de 1981, 1988 e 1998. A medida tem como principal objetivo garantir aos imigrantes que residem no país de forma indocumentada regularizar sua permanência no país, sem penalidades. Aos estrangeiros anistiados, visa garantir todos os direitos, com exceção daqueles privativos de brasileiros (estabelecidos pelo Estatuto do Estrangeiro). Trata-se de reivindicação antiga e constante das entidades da sociedade civil que atuam nesta área, visto a grande quantidade de estrangeiros que se encontram nessa situação no Brasil. Assim, os estrangeiros que tivessem ingressado no território brasileiro até o dia 1º de fevereiro de 2009 de forma irregular teriam direito a residência provisória de dois anos. Noventa dias antes do fim desse prazo, o estrangeiro poderia solicitar a transformação em residência permanente. Os imigrantes tiveram até o dia 30 de dezembro de 2009 para dar entrada no pedido na Polícia Federal. Segundo matéria de Bianca Pyl para a agência de notícias Repórter Brasil, mais de 40 mil pessoas foram atendidas pela anistia (PYL, 2010).

No entanto, algumas dificuldades permanecem. Imigrantes legalizados que detêm visto provisório ainda encontram obstáculos na legislação brasileira para sair da informalidade. O valor das taxas de registro, por exemplo, é um empecilho significativo ao acesso dos imigrantes ao direito garantido pela norma. Ademais,

O artigo 99 da Lei de Estrangeiros, adotada em 1980 com base na Doutrina de Segurança Nacional, determina que "é vedado [a quem não é brasileiro e vive no país na condição de temporário] estabelecer-se com firma individual, ou exercer cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial". Por conta disso, tentativas de regularização de pequenos negócios de imigrantes com *status* de provisórios continuam sendo negadas. (CAMPOS, 2009)

Esta situação impede estrangeiros de regularizarem firmas, confecções, entre outros estabelecimentos de que são donos. Por tabela, impede a regularização do emprego de estrangeiros com visto provisório que trabalhem nessas empresas. Vale lembrar que uma das exigências para a transformação da residência provisória em residência permanente era a comprovação de emprego regular, o que gerou uma série de dificuldades. Como indica Paulo Illes em entrevista ao programa *Sala de Notícias* em 2012, as relações de emprego/trabalho vivenciadas pelos imigrantes nem sempre se adéquam à interpretação que a Polícia Federal faz da expressão "emprego regular" (ILLES, 2012). O vácuo legislativo, ou, mais

precisamente, a ineficiência da legislação vigente em dar conta das demandas atuais (da realidade social da questão migratória atual), faz com que a Polícia Federal, mais que aplicar a lei, tenha que interpretar a lei. Essa interpretação é frequentemente estreita, legalista, burocratizante e não reconhece realidades, práticas e vínculos que existem no mundo social, mas não são contempladas expressamente pelo reducionismo legislativo. Dessa maneira,

explicitamos o caráter paliativo das anistias concedidas pelo governo brasileiro, as quais vêm, na verdade, reforçar o caráter restritivo da política migratória adotada nestes últimos vinte anos no país. Entretanto, tal política parece estar cada vez mais em consonância com a tendência mundial de restrição à entrada de imigrantes, sobretudo daqueles oriundos de países pobres, contradizendo, assim, o discurso dos que defendem uma globalização cada vez mais abrangente. Nesse sentido, qualquer reivindicação de grupos sociais tendo em vista uma maior flexibilização das leis migratórias parece ser mais uma voz que grita no deserto. (SILVA, 2003, pp. 302-303)

3.3. As propostas legislativas

O momento do país, no que tange à matéria migratória, é de proposições no campo legislativo. Temos tramitando no Congresso Nacional, por exemplo, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que estabelece o direito dos brasileiros residentes no exterior de votarem também nas eleições para a Câmara dos Deputados¹⁵. Contamos ainda com a tramitação de mais três PECs que tratam da questão da participação política dos imigrantes através do voto¹⁶.

No que tange o Estatuto do Estrangeiro, há no momento três projetos de lei que buscam suplantá-lo. O Projeto de Lei 5.655, que está desde 2009 encalhado no Congresso Federal, apresenta já um texto desatualizado e inadequado, tamanha foi a demora em sua tramitação. Em 2013, o Senador Aloysio Nunes apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) número 288, que também propõe ser uma nova Lei de Migrações. Esse PLS já foi aprovado nas Comissões de Assuntos Sociais e de Constituição e Justiça do Senado. Em maio deste ano (2015), foi aprovado também na Comissão de Relações Exteriores.

¹⁵ PEC 436/2009, do Deputado Manoel Júnior (PMDB/PB).

¹⁶ São elas a PEC 119/2011, do Deputado Roberto Freire (PPS/SP); a PEC 25/2012, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP); e a PEC 347/2013, do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP).

Também em 2013, o Ministério da Justiça instituiu uma Comissão de Especialistas, com o objetivo de criar uma proposta de um Anteprojeto de Lei que desse conta da questão migratória a partir de uma perspectiva de garantia e promoção de direitos. Este Anteprojeto de Lei gerou algumas polêmicas no meio político especializado no tema, ainda que apresente claramente uma evolução quando comparado com as outras propostas que já estiveram na mesa. Já está pronto, mas o MJ ainda não o enviou ao Congresso Federal.

Enquanto o debate legislativo vai amadurecendo (a passos lentos, em meio a disputas ideológicas e políticas) rumo a uma nova Lei e Política Nacional de Migração, quiçá pautada no paradigma dos direitos humanos, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, vem suprindo lacunas com resoluções e portarias, bem como o atendimento de solicitações diretas feitas por imigrantes, o que garante, em muitas situações, o acesso a direitos ainda não previstos na legislação, principalmente no tratamento dispensado a eles enquanto trabalhadores, e todo alcance relativo à área trabalhista/previdenciária, além de reunião familiar, união estável e casos especiais. O mesmo se pode dizer de [...] Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e o Departamento de Estrangeiros/Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), ambos do Ministério da Justiça (ILLES & BORGES, 2013, p. 131)

A Lei de Migrações que lograr atravessar o corredor polonês da política nacional, e suplantando de vez o caduco Estatuto do Estrangeiro deve, como comenta Ela Wiecko V. de Castilho, não apenas suprimir qualquer expediente que venha a representar desigualdade material entre trabalhadores nacionais e estrangeiros, como também precisa evitar uma técnica utilizada em países desenvolvidos: a de mencionar os direitos humanos nos primeiros artigos de uma lei, ou no seu preâmbulo, e depois contrariá-los, regrando cada procedimento individual em relação ao estrangeiro. A autora alerta ainda que:

É a mesma técnica utilizada no Protocolo de Palermo para o tráfico de pessoas. Vale-se da bandeira dos direitos humanos para ganhar a simpatia humanitária, mas não a leva às últimas consequências. O tráfico de pessoas existe, mas o tamanho do fenômeno precisa ser redimensionado. Incontrolável no mundo globalizado é o fenômeno migratório e este é que precisa de respostas que garantam os direitos humanos das pessoas. (CASTILHO, 2014, pp. 29-30)

Para fazer jus a esse tipo de garantia democrática, é preciso reconhecer que o papel dos migrantes é imprescindível na interpretação da realidade e dos desafios que as migrações representam para as políticas públicas. A tradição de abordar as migrações internacionais a partir de medos e interesses da segurança nacional, inviabiliza a participação dos migrantes em processos de formulação de políticas públicas. É necessário que a inclusão da perspectiva

dos destinatários de uma política não seja tentativa de adaptação sucessiva à sua promulgação, mas seja critério de qualidade do processo de sua formação. A exclusão dos migrantes (e inclua-se nesse bloco os refugiados) dos processos de construção das escolhas sociais e políticas que se referem à população em mobilidade tende a transformar a alteridade de tais sujeitos e grupos em desvantagem. Até em fator de discriminação. A proibição do associativismo migratório e a securitização na abordagem do tema têm dificultado muito um real protagonismo dos migrantes, inclusive na busca de soluções para garantia de direitos básicos (LUSSI, 2015, p. 58). E nesse aspecto, nenhuma das iniciativas comentadas aqui parece ter atingido um nível ótimo. O diálogo ainda não é amplo o bastante, nem aberto o suficiente. Na sorte dos projetos de lei que tramitam hoje, mais influenciam as disputas políticas institucionais, a disputa de poder e os interesses do Estado do que a participação efetiva dos destinatários dessas políticas.

3.4. A questão social e a gerência do Estado

É considerando esse contexto de cerceamento de direitos que a questão dos imigrantes, sobretudo os indocumentados, no Brasil se apresenta como questão de direitos humanos. O anacronismo jurídico que rege a situação nega-lhes a possibilidade do exercício da cidadania, já que legalmente eles não existem e, quando descobertos, são penalizados pelo "crime" de migrar e trabalhar clandestinamente. No entanto,

Se do ponto de vista jurídico eles não existem e são punidos por infringir uma lei obsoleta, o mesmo não se pode dizer do ponto de vista cultural, pois na condição de indocumentados ou não, eles são produtores de bens simbólicos, reproduzindo práticas culturais como uma resposta à situação desagregadora e liminar a que são obrigados a viver na cidade. Neste sentido, cada grupo tem criado as suas próprias instituições sociais e culturais capazes de aglutinar os seus compatriotas e, ao mesmo tempo, veicular os seus interesses e identidades. (SILVA, 2003, p. 299)

No entanto, esse exercício de reprodução da cultura não se dá sem percalços. Um caso emblemático se deu envolvendo os imigrantes latino americanos no centro da cidade de São Paulo.

Quando a comunidade de bolivianos começou a crescer na cidade de São Paulo, um movimento natural levava os andinos a se reunirem na Praça Padre Bento (também conhecida como Praça do Pari) no bairro do Pari, centro da cidade. Acomodando-se no Brasil, muitos assumindo empreitadas na crescente indústria têxtil, concentravam-se naquela região da cidade, onde se encontram, ainda hoje, a maioria das confecções que utilizam a mão de

obra boliviana. O trabalho sempre foi duro, intenso. A praça lhes servia nos fins de semana. Reunidos, bolivianos e outros latino americanos socializavam, ao som e ao gosto de melodias e receitas que traziam embaladas nos ensinamentos das gerações passadas.

Como o contingente daqueles migrantes crescesse, algumas dessas tardes já não eram mais tão pacíficas. É certo que a população anteriormente estabelecida na região descendia também de imigrantes mais antigos. O bairro do Pari e seus bairros vizinhos abrigaram parcela significativa dos portugueses, italianos e espanhóis que ali chegaram nos anos 1910 e 1920. É certo também que a Praça São Bento lhes abrigou as festividades com a mesma solicitude que agora oferecia aos andinos. Mas, muito esquecidos, os distintos moradores decidiram que a sujeira, o barulho e a desordem não tinham mais lugar ali. Um abaixo-assinado lembrou à prefeitura que aquela praça tinha dono, e que os legítimos frequentadores haveriam de exercer o direito de expulsar o terceiro mundo que tomara de assalto sua praça. Assim foi feito.

Amparados pela sociedade civil organizada que lhes assistia, os bolivianos conseguiram, em 2002, que a prefeitura concedesse um novo espaço para suas reuniões dominicais. Mais isolado e sem nome, o lugar foi rapidamente apelidado de Praça Kantuta. A praça fica próxima à estação Armênia do metrô, entre a Rua das Olarias, a Rua Carnot e a Pedro Vicente, ainda no bairro do Pari.

Como não há atividade formal na praça nos dias de semana, quando a comunidade andina partilha dos pesados turnos destinados ao proletariado paulistano, o lugar serve de abrigo e de botequim para o *lumpen* local. Aos domingos, o cenário se transforma em verdadeiro ponto de resistência cultural. A Feira Kantuta foi oficializada em 2003 e é administrada pela Associação Gastronômica e Cultural Folclórica Boliviana “Padre Bento”, sustentada pelos próprios feirantes. (MELO, 2014b)

Esta história, que ilustra um universo de diversas histórias semelhantes, coloca em xeque a propalada "cordialidade brasileira". Revela, assim, que a nossa capacidade de conviver com a diferença cultural tem os seus limites. No imaginário nacional, a imigração parece continuar sendo coisa do passado, e permanece a imagem idealizada do imigrante como um europeu disciplinado, culto, de tez branca e bem-sucedido (SILVA, 2003, p. 301-302). Nesse sentido, Nilda da Silva Pereira também narra situações vividas pelos migrantes pobres na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, em decorrência da falta de política adequada que atenda essa população:

"O que eu vejo é que o Brasil não tem uma política adequada para a questão da migração. E eu estou falando de migrantes pobres. Eu não estou falando de migrante que traz dinheiro ou turismo pro Brasil. [...] O migrante, dentro dessa situação, fica completamente exposto ao tráfico de seres humanos. Principalmente para o trabalho escravo, ao tráfico para o trabalho. Vira e mexe a gente vê... Tem vinte paraguaios aqui, nessas construtoras. O cara vem pra cá em busca de emprego, em busca de uma vida

melhor e fica escravizado dentro de uma construtora. Sem condições de nada. E na questão da mandioca... [...] Os paraguaios migram pra cá, ficam ali na região de Ponta Porã¹⁷. Os fazendeiros aproveitam-se disso, dessa migração, que tem essa coisa da fronteira seca, fica uma coisa muito confusa também, né. Então eles se aproveitam do trabalho desses caras, pagam [valores] irrisórios. Os caras numa situação de depredação total, indigna. O Brasil não tá preocupado se o outro é gente, se o pobre migrante é gente, ele não quer nem saber. E aí essas pessoas ficam à mercê de todo o processo de tráfico, principalmente para trabalho. Trabalho nas lavouras. Empregadas domésticas, no caso das meninas paraguaias, que ficam presas dentro das casas sem poder sair. Cuidando de criança, cuidando de idoso. Vira e mexe tem meninas paraguaias que tentam fugir de casas de família. Porque aqui [no Mato Grosso do Sul], a gente tem aquela cultura assim: 'vai ali no Paraguai, pega uma menina pra cuidar da mamãe.' Pega uma índia, uma índia paraguaia, pra cuidar da mãe." (Nilda da Silva Pereira - entrevista realizada em 17/04/2015)

Articulando-se as realidades da questão migratória, vividas tanto dentro das instituições (do Estado), quanto fora, é preciso reforçar que a migração não é simplesmente um canal para conduzir força de trabalho para os setores que a economia necessita. Ela tem a ver com projetos humanos, com uma realidade social que faz com que as pessoas se desloquem. É um movimento criativo por excelência. Cria sínteses novas, misturas novas, de contribuição cultural e econômica para a sociedade (PÓVOA NETO, 2012). A narrativa reducionista, que somente compreende os migrante enquanto força de trabalho colabora em nutrir sentimentos xenófobos em relação aos que vêm de fora, considerando-se que eles podem representar uma ameaça às já exíguas oportunidades de emprego oferecidas no mercado de trabalho nacional. Neste sentido, as diferenças étnico-culturais transformam-se em estigmas, e estes estigmas em uma forma de responsabilizar os imigrantes pelos problemas locais. Como é o caso do desemprego, do aumento da criminalidade, da degradação urbana. Fenômenos cujas causas devem ser buscadas, não na migração, mas no âmbito mais global da reprodução social e capitalista contemporânea (SILVA, 2003, p. 303). Assim, Carmem Lussi também atenta para esse fenômeno da migratização:

Trabalho escravo é violação de dignidade humana, independente do fato da pessoa ser migrante ou não e é violação de leis trabalhistas, independente da condição migratória dos sujeitos. Relacionar problemas do país ou mesmo do município aos migrantes, quando os migrantes não são a causa, e sim as vítimas mais prejudicadas, é migratizar os problemas, a ineficiência da máquina pública e/ou negligenciar questões sérias de incoerências prévias à migração, que a migração pode até revelar, mas não é a causa. Quando há migratização de questões não resolvidas *a priori*, o risco é intensificar

¹⁷ Cidade de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul. É conurbada com Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Constitui fronteira seca.

processos de criminalização das migrações e agravar o problema, pois a migratização não facilita a resolução dos problemas, apesar das aparências. (LUSSI, 2015, p. 62)

O reflexo da percepção social sobre o problema é perceptível nas instituições. Há uma narrativa que se pretende hegemônica, bem resumida em depoimento de Andréa Sepúlveda, então Superintendente de Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, para o programa *Sala de Notícias* em 2012. Quando Sepúlveda defende que o Estado Brasileiro não decidiu (ou decide) deliberadamente barrar o acesso dos estrangeiros (migrantes e refugiados) aos serviços e aos direitos. Há uma dificuldade prática, ela completa, talvez por não se ter pensado isso antes (SEPÚLVEDA, 2012). Assim, preconiza-se que o Estado nacional só não garante melhor acesso a direitos pelo fato das migrações não terem sido pauta importante anteriormente. Segundo esse pensamento, podemos entender que, com o crescimento da pauta migratória na sociedade brasileira nos últimos anos, a resposta do Estado virá no sentido de promover os direitos humanos. No entanto, não temos exemplos de que é esse o caminho natural que seguiremos. A questão da garantia de direitos é cada vez mais suplantada pela pauta de segurança, e o atendimento e acolhida dos migrantes é deliberadamente empurrado para a sociedade civil.

Podemos lembrar aqui a entrevista de Paolo Parisi, coordenador da Missão Paz em São Paulo, ao programa de rádio *Observatório do Terceiro Setor*, em junho deste ano (2015). Parisi aponta que, em meio à maior crise de acolhida e abrigamento dos imigrantes (sobretudo haitianos) da história da cidade de São Paulo, o Governo do Estado de São Paulo, optou por abrir casas de abrigo para vítimas de tráfico de pessoas e trabalho escravo. Casas que não aceitam imigrantes (PARISI, 2015). O que parece mover as políticas públicas é a pauta de segurança, que encontra representação no tema do tráfico de pessoas. Não a busca por garantir direitos humanos e dignidade do migrante. Fica também evidente um distanciamento entre a prática e o discurso que levam a situações de vulnerabilidade dos imigrantes que, "mesmo quando atendidos, não conseguem obter o acolhimento adequado, pois lhes é negado ou dificultado por longo período de tempo, o acesso à documentação e ao acolhimento esperado" (FERNANDES; CASTRO & MILESI, 2014, p. 94).

Nesse sentido, evidenciando a pujança da pauta criminal, o delegado de polícia Maurício Correali, ao comentar a Resolução do CNIg que dispõe sobre a concessão de permanência no território nacional para as vítimas de tráfico de pessoas, alerta:

Enquanto não editada lei sobre a questão, será aplicada a Resolução CNIg 93/2010, que, apesar de suprir, com bases humanitárias, relevante lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, fala em colaboração por parte da vítima de tráfico de pessoas estrangeira (diga-se o mesmo do art. 48 do PL 5.655/2009) sem especificar os critérios em que se dará esse colaborar. Assim, pergunta-se: o simples depoimento da vítima implica colaboração efetiva? Ou será necessário que ela auxilie na identificação dos traficantes para que, em contrapartida, seja autorizada sua residência no Brasil?

A falta de definição de parâmetros pode levar a exigir-se das vítimas, a título de efetiva colaboração, o mesmo que se impõe aos criminosos delatores – que visam à atenuação de suas penas ao apontarem comparsas, indicarem a localização de produtos de crimes etc. —, o que caracterizará, a nosso ver, providência injusta e desproporcional. (CORREALI, 2013, p. 468)

Na esteira dessa consideração de Correali, se faz importante ilustrar a maneira como a questão tem sido enfrentada.

"Já teve duas notícias de mulheres paraguaias em casa de prostituição em Dourados. São pegadas... Acho que na última foram 22 mulheres lá em Dourados, se não me engano. São pegadas e o que acontece com essas mulheres no outro dia? São deportadas. Sem nenhum tipo de garantia, não se faz escuta com essas mulheres, não se sabe o que está acontecendo. Simplesmente foi colocado no ônibus e foi embora. Mas como assim?!" (Eliane Bittencourt - entrevista realizada em 17/04/2015)

Estela Scandola também aborda essa questão:

"São várias situações que a gente viu, infelizmente mês passado teve uma nova situação. Todas as situações que foram pegadas, elas foram despachadas para o Paraguai, sem nenhum estudo da realidade do tráfico. Então a gente teve, por exemplo, trabalho sexual em Jardim¹⁸. Descobriram as paraguaias. Elas foram autuadas por trabalho irregular, e dado 24 horas pra saírem do país, pagando uma multa na Polícia Federal. Isso voltou a acontecer em Campo Grande com o pessoal do Consulado paraguaio, que descobre mulheres paraguaias em cárcere no trabalho doméstico, e ao invés da nossa Polícia Federal ser protetora dos direitos, ela deporta as mulheres. Então, por exemplo, hoje a gente tem uma prática, bastante comum por algumas organizações protetivas paraguaias, que levam as meninas nos seus carros, atravessam a fronteira e leva. Não há mais o registro aqui do caso de tráfico. Porque, se registrar, a Polícia Federal considera trabalho irregular, dá multa e deporta.

[...] No trabalho sexual, a gente teve o episódio em Naviraí, episódio em Nova Andradina, episódio em Rio Brillhante¹⁹. Que, de tanto a gente falar que tinha tráfico de mulher no setor sucroalcooleiro, a Polícia Militar resolveu, sozinha, por conta dela, organizar uma atividade de libertação das mulheres. Fizeram essa atividade de libertação das mulheres. Ao fazer essa atividade, encontraram adolescentes paraguaias e mulheres

¹⁸ Mato Grosso do Sul.

¹⁹ Também cidades do Mato Grosso do Sul.

adultas paraguaias. Não perguntaram para elas sobre os níveis de autonomia. Taxaram que estavam todas ilegalmente no Brasil. Estouraram os bordéis, como eles mesmos dizem, e entregaram as mulheres para a Polícia Federal. As mulheres foram pra Polícia Federal e, segundo documento da Polícia Federal que está lá no CETRAP²⁰, elas foram despachadas para o Paraguai. Despachadas, a palavra é despachadas. Compraram a passagem no Expresso Queirós, ou sei lá em qual expresso, e botaram elas lá em Pedro Juan Caballero²¹. Ou seja, atravessaram a rua, a Avenida Internacional em Ponta Porã e colocaram do lado de lá. Essas situações são situações bastante difíceis, porque como a gente discutiu bastante isso no Comitê, a gente achou 'isso não vai mais acontecer'. Porque foi situação que a gente apresentou em congresso, levou pra tudo quanto é lugar, fez a capacitação da Polícia Federal, fez tudo. Um mês atrás aconteceu em Dourados²²." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Recorrendo a exemplos da fronteira do Mato Grosso do Sul, essas histórias ilustram a abordagem que a questão vem recebendo em todo o território nacional, e jogam luz sobre o evidente descaso das autoridades em relação a documentos como o protocolo de Palermo (no que se refere aos seus dispositivos de garantia de direitos) e à RN 93 do CNIg, por exemplo.

No que se refere à prática do Estado de relegar à iniciativa da sociedade civil o atendimento dos imigrantes, a Ir. Rosita Milesi, coordenadora da Instituto Migrações e Direitos Humanos, em entrevista ao jornalista Rodrigo Farhat, discorre sobre a situação:

Rodrigo Farhat: De certa forma o IMDH ocupa o papel do Estado na recepção e na integração dos imigrantes no Brasil? É um parceiro, pelo menos?

Ir. Rosita Milesi: Parceiros somos. Tanto é que buscamos firmar convênios para viabilizar algumas atividades. Agora, em muitos campos, a gente faz o papel que, na verdade, alimentamos a esperança de que, com o tempo, o Estado vá assumindo. Penso que a integração laboral, a própria capacitação para o trabalho, o fornecimento do documento com rapidez, e não com muitas delongas, muitas demoras, o próprio ensino do idioma, a inclusão dos que estão em idade, ou em condições de estudar... Enfim, há uma série de providências que devem necessariamente ser desenvolvidas pelo Estado, que muitas das tarefas que hoje nós desempenhamos, ainda a sociedade civil desempenha, seriam de competência do Estado, e o Estado brasileiro precisa caminhar mais rápido nesta implementação de políticas públicas de efetiva integração. Porque se não forem implementadas, eles [os imigrantes] ficam

²⁰ Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

²¹ Cidade paraguaia na fronteira seca com o Mato Grosso do Sul. Conurba-se com a cidade brasileira de Ponta Porã.

²² Também no Mato Grosso do Sul.

muitos expostos à exploração, a serem vítimas de trabalho escravo, a serem envolvidos em atividades nada recomendáveis. (MILESI, 2015)

Milesi aponta, ainda, para os aspectos que precisam ser observados para que o Brasil avance em uma política migratória realmente preocupada em promover direitos:

Rodrigo Farhat: Como que a política migratória brasileira poderia avançar?

Ir. Rosita Milesi: O Conselho Nacional de Imigração, em 2010, concluiu uma proposta de Política Nacional de Migração²³ que foi resultado de dois anos de debates entre órgãos públicos e sociedade civil participante, imigrantes, e organizações que, na época, contribuíram. Essa proposta não chegou a ser implementada, não chegou a ser publicada pelo Governo Federal. Na época, não foi. Então, eu acho que tem que retomar uma proposta de política nacional de migração. Um debate atualizado entre órgãos públicos e sociedade civil. E aí, eu me refiro a sociedade civil no sentido mais amplo possível, com participação de centrais sindicais, de associações de imigrantes, de entidades assistenciais, de grupos de estudo. Caso contrário, as soluções que são dadas são sempre um tanto pontuais. Por exemplo, atende-se ao grupo de haitianos através de uma norma específica, frente à questão humanitária que se caracterizou após o terremoto. Dá-se soluções pontuais para solicitantes de refúgio que, na verdade, não reúnem todos os elementos, então há que se buscar uma solução de caráter humanitário, ou voltado para o mercado de trabalho. Busca-se soluções para grupos, e não se tem uma forma pública, ampla e conhecida de qual é a política que o país vai adotar. Mas o que se precisa é que haja uma política que contemple todas essas dimensões. Seja do migrante que vem espontaneamente em busca de trabalho, seja do migrante que vem já previamente autorizado através do visto de trabalho, seja do migrante que o país quer, precisa, que venha por necessidade de mão de obra qualificada, seja do que vem solicitar refúgio e eventualmente não reúne os elementos para essa caracterização. Enfim, há um conjunto de aspectos e todos eles precisam ser tratados de uma forma coerente, digna, justa, contemplando todas as dimensões, normais, para qualquer pessoa poder ter uma vida digna no país. (MILESI, 2015)

Outro aspecto que denuncia e resistência do Estado brasileiro em assumir de forma mais contundente uma atuação em prol dos direitos humanos do trabalhador migrante é a atuação do país em relação a normativas internacionais. O Brasil não ratificou, por exemplo, a Convenção 143 da OIT, sobre Migrações em Condições Abusivas e Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, do ano de 1975.

²³ Proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante”, aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 12/05/2010, que acabou engavetada. Disponível em: <www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf>

Assim como também não ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1990. A Convenção tem sido entendida como um dos principais instrumentos de direitos humanos que definem direitos básicos e universais assegurando sua explícita expansão aos grupos vulneráveis da sociedade (FARENA, 2012, p. 106), mas sofre, no entanto, com um baixo número de ratificações pelo mundo. É interessante notar que a esmagadora maioria dos países que ratificaram o documento são emissores de mão de obra, assim como os Estados que já a assinaram, mas não ratificaram. O Brasil é, por exemplo, o único país do MERCOSUL que ainda não ratificou o documento. Como destaca Ela Wiecko V. de Castilho,

Um aspecto importante desta Convenção é que ela assegura a igualdade de tratamento entre os trabalhadores nacionais e os estrangeiros. A Convenção não cria novos direitos para os migrantes, apenas estende aos imigrantes o direito que os nacionais já possuem. A Convenção traz ainda outros elementos importantes que podem nortear a legislação brasileira, como garantir acesso dos imigrantes à educação e aos serviços sociais, assegurar que os imigrantes possam participar de atividades sindicais, garantir o não rompimento do vínculo do migrante com seu país de origem (arts. 2º, 31, 38), bem como o direito a participar da vida política tanto no país no qual trabalha, paga impostos, contribui direta ou indiretamente para o desenvolvimento, como no país de origem. *Vê-se que os seus princípios e cláusulas são incompatíveis com aqueles dos Protocolos Adicionais de Palermo.* (CASTILHO, 2014, pp. 26-27, grifo nosso)

Assim, é importante destacar a diferença de proatividade quando analisamos a atuação do Estado brasileiro nas searas do tráfico de pessoas e da questão migratória. Os temas afeitos à promoção dos direitos dos migrantes caminham a passos sempre muito lentos e reticentes, quando caminham. Não se conseguiu aprovar uma lei que revogue o Estatuto do Estrangeiro, não se conseguiu aprovar a Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. Não se consegue gerir a questão migratória acima das disputas políticas que atravancam o processo, apesar da demanda social existir de forma clara, evidente e pulsante. Como veremos na sessão a seguir, desde a sua introdução no cenário nacional, não podemos dizer que a agenda do tráfico de pessoas e seu viés criminal tenha sofrido com essa mesma resistência para avançar.

4. O Avanço da Agenda do Tráfico de Pessoas Dentro do Estado Brasileiro

Um governo, ou um político, ou um grupo social aplica uma orientação política ou econômica. Dela se extraem muito facilmente conclusões gerais de interpretação da realidade presente e de previsão sobre o desenvolvimento dessa realidade. Não se leva muito em conta o fato de que a orientação aplicada, a iniciativa promovida, etc., pode se dever a um erro de cálculo e, portanto, não representar nenhuma "atividade histórica concreta". Na vida histórica, como na vida biológica, ao lado dos que nascem vivos, existem os abortos. (GRAMSCI, 2002, pp. 183-184)

4.1. A legislação brasileira antitráfico

A já comentada concepção de tráfico que vincula o fenômeno à prostituição mantém relações estreitas com o contexto brasileiro. Segue o texto dos artigos 231 e 231-A do Código Penal Brasileiro, segundo redação dada pela Lei 11.106²⁴, de 28 de março de 2005, alteração perpetrada já sob a influência do Protocolo de Palermo, ratificado pelo país no ano anterior à referida lei.

Tráfico Internacional de Pessoas

Art. 231. Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro.

Tráfico Interno de Pessoas

Art. 231-A. Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição.

A definição apresentada no Código Penal restringia o crime à assistência ao trânsito com a finalidade de praticar prostituição e, ao mesmo tempo, eliminava o debate sobre o consentimento da vítima, incorporado pelo texto de Palermo. Com a Lei 12.015, de 07 de agosto de 2009, já sob a alçada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, foi dada, uma resposta, em parte, à primeira crítica, alterando-se o texto para:

²⁴ As principais modificações da lei citada à redação do artigo 231 foram: a criação do artigo 231-A, que se refere ao tráfico interno de pessoas. Bem como a mudança da expressão *tráfico de mulheres* para *tráfico de pessoas*. “Essa modificação impactou a vida das travestis, porque a partir de uma lógica jurídica na qual sexo corresponde a gênero, as travestis anteriormente estavam incluídas no universo de homens e, portanto, fora do alcance jurídico da esfera desse tipo de tráfico. As alterações dos artigos 231 [...] introduziram para as travestis, no plano técnico, um conjunto de questionamento sobre práticas que, até então, integravam seu universo regidas por uma lógica completamente distante e diversa das disposições do Código Penal.” (TEIXEIRA, 2008, p. 279).

Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual

Art. 231. Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro.

Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual

Art. 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual.

Esta nova redação incorpora à figura legal do tráfico outros tipos de "exploração sexual" diferentes da prostituição que não eram referidos. Persiste, no entanto, a omissão do texto legal quanto ao tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo, servidão por dívida, remoção de órgãos etc.; a discussão sobre o consentimento da vítima permanece negligenciada (reflexo da opção política feita pelo Brasil na promulgação da Política Nacional de Enfrentamento ao tráfico de Pessoas, como veremos mais à frente). E a prostituição continua sendo tratada exclusivamente como uma forma de exploração sexual, o que faz com que ela deva, portanto, ser erradicada. Importante lembrar que a prostituição autônoma e livre é admitida pela legislação brasileira e consta, inclusive, na Classificação Brasileira de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego. No entanto, como podemos perceber no tipo penal citado, a ajuda para a prática da prostituição (ainda que livre e autônoma) é criminalizada. Além do mais, a legislação já penaliza, através dos artigos 228 a 230²⁵ do CPB, a exploração da prostituição. O que torna redundante o artigo 231-A, que passa a ser visto como uma mera resposta à pressão internacional. "Para inglês ver", como apontam Luciana Almeida e Frans Nederstigt (ALMEIDA; NEDERSTIGT, 2007, p. 89).

A pesada carga moral presente no texto do Código Penal parece dizer que se admite, mesmo que com ressalvas no trato social, que o indivíduo autônomo se utilize de seu corpo para a prostituição. Desde que o faça de forma solitária, sem permitir a ingerência de outros indivíduos. A prostituição é, portanto, uma estratégia de trabalho autônoma, solitária e desprotegida, alijada de um contexto comunitário.

Essa postura traz consequências. As brasileiras que migram para inserir-se na indústria do sexo, por exemplo, como outros migrantes, acionam redes (e não necessariamente grupos

²⁵ Art. 228: Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone. Art. 229: Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente. Art. 230: Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerça.

criminosos organizados, mas a todo tipo de redes incluindo parentes, amigos, vizinhos, conhecidos) no local de origem e/ou de destino, para sair do país e inserir-se em outro. Através dessas redes elas(es) obtêm informações e ajuda para partir e para chegar, para obter abrigo e integrar-se em algum nicho do mercado de trabalho. Essas “ajudas”, lidas como facilitação podem, de acordo com o Código Penal, ser consideradas tráfico. Esta ênfase no enfrentamento de redes de facilitação de deslocamento de pessoas para inserção no mercado sexual passa por cima das pesquisas que apontam inúmeros casos onde essa facilitação é feita por redes sociais de amigos e parentes das (supostas) vítimas (ASBRAD, 2008; PISCITELLI, 2006; PISCITELLI, 2006b) sem objetivo de exploração, ou de obtenção de lucro. Segundo Ela Wieck V. de Castilho (2006, p. 2), o termo “facilitar” presente no Código Penal, abrange meios tais como fornecimento de dinheiro, papéis, passaporte, compra de roupas ou utensílios de viagem. De acordo com a autora, se uma mulher brasileira que exerce a prostituição no exterior conta com a ajuda de alguém para a compra da passagem, ela não pratica crime, mas quem lhe empresta o dinheiro sabendo da finalidade, pratica o crime de tráfico. E o consentimento livre não exclui o crime. Dessa maneira, considerando que, na prática, as(os) migrantes frequentemente requerem e recebem ajuda, quase qualquer estilo de migração para trabalhar na indústria do sexo pode ser entendido como tráfico.

Como critica María Inés Pacecca,

inquietan ciertas formas judiciales de abordar las distintas etapas de un proceso migratorio, que suelen simplificar la intervención de redes de asistencia y cadenas de paisanaje o parentesco - figuras centrales para la comprensión de la migración - para convertirlas en indicadores de organización criminal. También me producen zozobra, confusión y desagrado las vociferantes cazas de brujas que raudamente señalan victimarios y víctimas - especialmente cuando los cazadores de brujas asumen sin pudor la voz de las víctimas. ¿Es posible pensar - tal vez temerariamente - que la zozobra y la incomodidad radican en *la centralidad que ha adquirido la clave jurídica para la lectura de estos procesos de explotación?* ¿Que esa clave jurídica, por su propia naturaleza, promueve la construcción de una verdad (procesal y punible) que obtura la indagación y la reflexión sobre otras dimensiones de lo que ocurre? (PACECCA, 2011, p. 170, grifo original)

Como sabemos, as leis, para saírem do papel, são necessariamente apropriadas por alguém. A sua (influência) prática na realidade é resultado direto dessa apropriação. A respeito do papel dos operadores do direito - apropriadores e aplicadores das leis por excelência - diante desse problema, Marina Pereira Pires de Oliveira (2008, p. 135) coloca

que “entre a pessoa real diante de si, o conceito de Palermo e as ferramentas oferecidas pelo Código Penal, o policial encontra-se diante de uma situação confusa e, por vezes, contraditória.” O policial costuma acreditar que a ele não cabe mudar as leis, nem a rede de representações sociais que incidem sobre as prostitutas. Assim, a opção mais comum é investigar o crime de acordo com o Código Penal, e é dificultada a possibilidade de um atendimento diferenciado à "vítima"²⁶. Dados trazidos pela autora citada mostram que na maior parte das vezes em que policiais e promotores de Justiça são questionados sobre medidas de assistência e proteção aplicadas às vítimas identificadas, dizem nunca mais tê-las visto depois que prestaram depoimentos. Ou afirmam nunca ter havido encaminhamento delas (quando adultas) para redes de assistência social, muito pela falta de interesse da própria vítima nesse tipo de medida (OLIVEIRA, 2008, p. 135).

Ainda que seja um tema a ser desenvolvido mais à frente neste trabalho, é inevitável ressaltar indagação a respeito de como se percebem essas mulheres. Vítimas ou não? Se elas se reconhecem como vítimas, o Estado falha em lhes garantir os direitos pactuados nos documentos internacionais. Se não são vítimas, os crimes que o Estado está a combater parece ser a prostituição e a mobilidade. Não o tráfico, nem a exploração.

Da maneira como coloca o problema Marina Pereira Pires de Oliveira,

é importante lembrar que o Sistema de Justiça e Responsabilização (polícias, Ministério Público, Poder Judiciário) atua na esfera criminal sob a orientação do Código Penal. Portanto, ainda que existam operadores de Direito cujo entendimento do conceito de tráfico de pessoas tenha sido alargado pelo conhecimento do Protocolo de Palermo, a atuação cotidiana desses agentes está limitada pelo Código Penal. Nesse sentido, a redação atual do marco normativo nacional reforça a armadilha da associação direta entre o tráfico de pessoas e a prostituição. Mais do que isso, orienta o trabalho do Sistema de Justiça no sentido do enfrentamento à prostituição e não do problema delimitado como tráfico de pessoas pelas convenções internacionais. Essa argumentação precisa ser entendida e considerada muito além do aspecto jurídico. (OLIVEIRA, 2008, p. 137)

Julgamos necessário expandir a interpretação apresentada pela autora, no caminho de problematizar o Protocolo de Palermo como instrumento de alargamento do conceito de tráfico. Como estabelecemos anteriormente, o Protocolo centra o foco nas ações de repressão, deixando em segundo plano a missão de atendimento humanizado a "vítimas". Espírito que

²⁶ Chamamos mais uma vez de vítima para trabalhar dentro do léxico criminal aqui criticado. Essa categorização, no entanto, será problematizada mais à frente.

vemos aqui refletido no sistema jurídico brasileiro. Ao mesmo tempo, o documento internacional evidencia uma preocupação com a mobilidade humana e a exploração sexual de mulheres traduzida aqui também como prostituição. Assim, relega ao patamar de discussão menor a questão da exploração em geral. Nesse sentido, é interessante notar que existem outros artigos no Código Penal que, de uma forma ou de outra, abarcam as demais modalidades de exploração contidas no texto de Palermo²⁷. Portanto, do ponto de vista estritamente jurídico, os operadores de Justiça podem aplicar diferentes dispositivos da legislação para coibir o tráfico de pessoas, ainda que o enquadramento penal leve outro nome.

Mas a leitura crítica do inteiro teor das 14 sentenças condenatórias e 2 absolutórias proferidas pelos tribunais federais e estaduais brasileiros, em primeira instância, entre janeiro de 2003 e fevereiro de 2008, evidencia o resultado prático produzido por essa inadequação do tipo penal atual. (OLIVEIRA, 2008, p. 138)

Segundo análise da autora, percebem-se nessas sentenças duas respostas diferentes do Sistema de Justiça ao tema. O primeiro e maior grupo de condenações atinge claramente organizações ou indivíduos que atuam para facilitar a prostituição de terceiros. Ou seja, elementos definidores do tráfico (como a violência, o abuso de situação de vulnerabilidade no processo de aliciamento, a exploração da vítima etc.) sequer aparecem na maioria dos casos. Segundo a autora, nesse grupo de sentenças, esses elementos estão pouco presentes nos depoimentos. A análise explicita a inexistência de qualquer preocupação com a eventual exploração sofrida pelas vítimas. O foco está no ato praticado pelo réu de ajudar mulheres adultas a saírem do país (ou seja, se utilizarem da mobilidade) para exercerem a prostituição (OLIVEIRA, 2008, p. 138).

O outro grupo, de sentenças, todas posteriores ao ano de 2005, articula a investigação do tráfico de pessoas com questões de crime organizado transnacional, como a lavagem de dinheiro e a formação de quadrilha. Mas mantém fora do foco do trabalho os elementos definidores do tráfico, sobretudo a noção de exploração (OLIVEIRA, 2008, p. 142).

Estela Márcia Rondina Scandola articula essa predileção pela dimensão criminal ao descompasso que ela gera em relação às outras esferas de atuação dos Estados no enfrentamento ao TSH previstas no Protocolo de Palermo (notadamente a prevenção e a atenção às vítimas):

²⁷ Por exemplo, os artigos 149 (Redução a condição análoga à de escravo), 206 (Aliciamento para o fim de emigração) e 207 (Aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional).

A maioria das ações investigativas têm nas pessoas em situação de tráfico uma visão muito de "libertação" e, a partir dessa dimensão messiânica, não são previstas ações de atendimento integral. Ou seja, depois de preso o "alcoz", não há previsão de ações junto com assistência social, saúde, trabalho e educação. É preciso que as políticas de caráter repressivo sejam articuladas com as políticas protetivas, construtoras de autonomia, cidadania. Isso significa que bem pouco adiantou a operação do ponto de vista da atenção integral às pessoas em situação de tráfico. As operações têm grande significado no cumprimento de metas institucionais e visibilidade da problemática.

[...] A prevenção por meio de campanhas é importante, e as políticas públicas precisam assumir o seu papel. O Sistema Único de Assistência Social (Suas), com sua grande capilaridade com as famílias mais empobrecidas, até o momento não pautou essa temática com seus centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Ainda não há notícias dos centros de referência especializados de Assistência Social (CREAS) atendendo pessoas traficadas ou mesmo participando de ações coletivas. As operações policiais de retirada de pessoas das situações de cárcere, na sua maioria, ainda não têm ligação com as outras políticas. (SCANDOLA, 2014b, p. 181)

A faceta deste descompasso, aventada pela autora, que refere-se ao trabalho de prevenção realizado por organizações não governamentais em parceria com o Estado (ou mesmo ações de iniciativa exclusivamente estatal, sobretudo depois da entrada em vigor da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 2006), que tendem a privilegiar o Protocolo de Palermo, também precisa ser problematizada. Prestar atenção às peças publicitárias produzidas nas campanhas de prevenção é, neste sentido, sugestivo. A ênfase dessas imagens está no cárcere, na privação da liberdade, em certo sentido, em algo forçado (PISCITELLI, 2006, p. 5-7).

Contudo, mais de uma vez, quando levantei em debates o ponto de que, de acordo com essa lógica, muitas mulheres que viajam para trabalhar na indústria do sexo, entre elas, a maioria das minhas entrevistadas, não poderiam ser consideradas traficadas, recebi a réplica de agentes do sistema judiciário me lembrando que para a lei brasileira não é necessário que exista fraude ou coação ou cárcere ou escravidão para considerar que uma pessoa seja traficada (PISCITELLI, 2006, p. 7).

Ou seja, no Brasil, há uma incorporação das lógicas supra e transnacionais, que se expressa na utilização da linguagem do Protocolo de Palermo, e na sua incorporação pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, como veremos mais adiante.. Ao mesmo tempo, vigora também a definição de tráfico do Código Penal. Se o Protocolo de Palermo recorre a uma aparente neutralidade em termos dos campos opostos de debate em torno da prostituição, o CPB, na prática, aparece explicitamente afinado com o espírito

abolicionista de certas linhas feministas que pretendem eliminar a prática da prostituição como tal. Desta perspectiva, a circulação através das fronteiras para trabalhar na indústria do sexo, é sempre entendida como tráfico de pessoas.

Tendo em vista esta realidade, faz temerário notar que

Campanhas de prevenção nos países de origem também devem ser construídas e analisadas com um olhar crítico, para evitar que sirvam à estratégia de externalização de fronteiras, ou seja, de barrar a imigração antes que ela chegue aos países de destino. Muitas campanhas contra o tráfico de pessoas baseiam-se na ideia de informar para garantir uma imigração segura. Assim, além de alertar para os riscos de engano nas ofertas de trabalhar no exterior, também difundem os parâmetros de migração regular, desencorajando deslocamentos fora dessa condição e, assim, referendando de forma acrítica as políticas migratórias restritivas. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 380)

Esforços têm sido empreendidos em várias frentes no sentido de dar ao dispositivo do CPB uma redação mais afinada com a definição trazida no Protocolo de Palermo. Como alerta o professor Menelick de Carvalho Netto,

é mais do que tempo de nos emanciparmos da crença ingênua de que uma boa lei nos redimiria da tarefa de aplicá-la de forma adequada à unicidade e irrepetibilidade características das situações da vida, sempre individualizadas e concretas. [...] A redução moderna do Direito a um conjunto de normas gerais e abstratas, se foi capaz de subverter o antigo regime e suas ordens de privilégios, e de ser central para a instauração dessa nova sociedade sem fundamentos absolutos e imutáveis, não reduziu, mas pelo contrário, incrementou e sofisticou a complexidade social. (CARVALHO NETTO, 2005, p. 4)

Urge ainda questão de não identificarmos a internalização irrefletida do texto do Protocolo de Palermo a servir como lei doméstica, como uma lei boa. Como o autor explica, a existência da lei não nos redime da tarefa de aplicá-la. E, como vimos defendendo neste trabalho, o texto de Palermo deixa muito a desejar, com sua aparente neutralidade, abrindo espaço para interpretações diversas, inclusive as restritivas, abolicionistas, moralistas e securitizadoras, que temos por princípio aqui condenar, mas que vêm, sem dúvidas, se espalhando pelos Estados nacionais do globo.

4.2. A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Cabe ressaltar que, no Brasil, a preocupação com elementos presentes na definição do tráfico de seres humanos já ocupavam as agendas de algumas organizações não

governamentais e organismos internacionais desde os anos 1990, sobretudo no universo dos defensores dos direitos das crianças e adolescentes. Contribuíram para a circulação do tema a Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, adotada pelo Brasil em 1990, e a Convenção 182²⁸ da Organização Internacional do Trabalho, de 1999 e adotada pelo Brasil no ano seguinte.

Não por acaso, foi justamente uma rede de pesquisadores e entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes que empreendeu 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), em 2002.

No âmbito da exploração laboral, havia um acúmulo de debates e políticas de enfrentamentos, sob a bandeira da categoria “trabalho escravo”, em pauta desde os anos 1970 e posta em evidência a partir do fim da ditadura militar, com o reconhecimento institucional do governo federal da existência em território brasileiro de relações de trabalho análogas à escravidão.

Em relação à área migratória, 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. Só recentemente o governo brasileiro retirou alguns senões que o Ministério da Justiça havia colocado e a ratificação da convenção depende do Congresso Nacional desde 2010 (DIAS & SPRANDEL, 2010, p. 4). Da mesma época, data a reivindicação de uma política para atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros.

Quando se discute, portanto, a implementação da Política Nacional e do Plano Nacional de Enfrentamento ao TSH, o governo brasileiro estava: a) sendo pressionado para elaborar uma política para brasileiros no exterior e imigrantes, e b) 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”. 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

²⁸ Sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil.

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 homogeneizadora levou a questões hermenêuticas de complexa solução. A incorporação ou contaminação das categorias *exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*, *trabalho escravo*, por exemplo - e das políticas que as acompanham - ao guarda-chuva do “tráfico de seres humanos” não ocorreria sem percalços (DIAS & SPRANDEL, 2010, p. 2-5). A pressão internacional para o enfrentamento ao tráfico de pessoas levou o governo brasileiro a estabelecer a política e o plano nacionais, com sobreposições a planos similares. Observa-se que a agenda das Nações Unidas vem obrigando o Brasil a integrar planos direcionados ao enfrentamento da exploração sexual e do trabalho escravo, o que não é muito fácil. Apesar de uma teórica base comum de violação dos direitos humanos, existe uma história de enfrentamento construída por atores diferentes e com instrumentos diferentes (CASTILHO, 2014, pp. 25-26).

São muitos os instrumentos internacionais de direitos humanos que o Brasil ratificou e incorporou ao direito internacional, principalmente após a Constituição de 1988. Especificamente sobre o tema do tráfico de pessoas "para fins de prostituição", o Brasil aderiu a acordos, protocolos ou convenções de 1904, 1910, 1921, 1933, 1937, 1947, 1948 e 1950. Sobre o tema do tráfico de pessoas para escravidão, o Brasil aderiu às convenções de 1926, 1930, 1956, 1957.

Esses instrumentos internacionais provocaram alterações na legislação brasileira, em especial na legislação penal. O Código Penal, na redação de 1940, definiu os crimes de aliciamento para o fim de emigração, aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional, redução à condição análoga de escravo, de atentado à liberdade do trabalho, de aliciamento de trabalhadores, de rufianismo, de tráfico de mulheres, considerando as obrigações para repressão daquelas condutas, assumidas no plano internacional. Mas nenhuma dessas normas internacionais levou o Brasil a formular uma política pública - aqui entendida como o conjunto de programas e ações para produzir resultados ou mudanças no mundo real -, a fim de prevenir e reprimir o tráfico de pessoas. (CASTILHO, 2014, pp. 16-17)

A decisão de adotar uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas vem na esteira de um instrumento internacional, aprovado pela ONU, mas, como vimos, que não pode ser qualificado exatamente como um tratado de direitos humanos (CASTILHO, 2014, p. 17).

Assim, com o discurso de uma articulação nacional, internacional, regional e local no enfrentamento ao tráfico de pessoas, surgiu, no âmbito do Ministério da Justiça, em parceria

com outros diversos ministérios, secretarias e entidades ligadas à Presidência da República, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto número 5.948/06).

Para pensarmos em termos de direitos de cidadania, a elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas incluiu consulta à sociedade. Baseado no discurso de que havia no Brasil entidades da sociedade civil organizada relativamente experimentadas no tema, seu processo de elaboração partiu de uma postura que pregava o diálogo. Mesmo com o processo de discussão e consulta com a sociedade civil, a proposta original não foi alterada.

Essa Política Nacional, buscou estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atenção às vítimas, pregando uma conformidade com a legislação brasileira e as normas e instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, ditas norteadoras de toda a atuação do Poder Público nesse tema. A proteção e assistência integral às vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade ou colaboração com investigações policiais foi alçada a um dos princípios fundamentais da Política Nacional. Nas palavras do ex-secretário nacional de justiça, Paulo Abrão Pires Júnior e da ex-diretora do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do MJ, Fernanda Alves do Anjos:

O Brasil adota a definição dada pelo [...] Protocolo de Palermo, e internaliza este conceito pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas [...] A definição dada pela Política Nacional vigente é, assim, o balizamento central para a promoção de políticas públicas em matéria de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, no que tange às ações de prevenção, atenção e proteção às vítimas. (ANJOS & PIRES JÚNIOR, 2014, pp. 45-46)

No entanto, é "importante observar que a Política Nacional diverge do protocolo na questão do consentimento dado pela vítima maior de 18 anos. Na Política Nacional 'o consentimento dado pela vítima é irrelevante para a configuração do tráfico de pessoas (§7º do art. 2º)" (CASTILHO, 2014, p. 21). A Procuradora Regional da República, Inês Virgínia Prado Soares sustenta a decisão como alinhada à perspectiva dos direitos humanos:

A irrelevância do consentimento na Política de ETP em nosso país decorre da concepção da vulnerabilidade e de hipossuficiência da vítima em todas as situações de tráfico humano e indica que toda construção conceitual e todo o esforço no combate a este crime estão centrados na figura da vítima, na proteção de seus direitos.

Esse sentido é inegavelmente uma clara opção do Brasil pela abordagem do tema sob a ótica dos direitos humanos. As consequências do afastamento do consentimento estão presentes nas formulações das agendas de reforma legislativa penal e de atuação (vide II PNETP), além de

refletirem na construção da jurisprudência e da doutrina pátria. (SOARES, 2013, p. 94)

No entanto, muito mais alinhados à nossa perspectiva nesse trabalho, Luciana Almeida e Frans Nederstigt comentam e criticam longamente essa opção política:

Since the National Policy does not consider ‘consent’ of the victim to be relevant at all, it avoids the discussion on consent in a rather unorthodox way, by not referring to Article 3(b) of the UN Trafficking Protocol (which states: “The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used”). This Brazilian solution of avoiding any discussion on consent *de facto* also ignores the issue of recruitment through abusive means, which is an essential part of the UN Trafficking Protocol’s definition of trafficking in persons. However, these means are still mentioned in the National Policy’s definition of what trafficking consists of (“...the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation”).

In other words, by disregarding whether the victim (initially) consented to being recruited, and as such ignoring any analysis on the use (or not) of any of the means to achieve instigated or ‘poisoned’ consent, Brazil appears to have adopted a simplified definition, with the intention of avoiding misuse and interpretative discussions at the level of the courts. Before and during the National Consultation on the National Policy, that occurred on 28 June 2006 in Brazil’s capital Brasília, some of the participating governmental and non-governmental policy makers had expressed their fear that cases of trafficked sex workers might precipitate lengthy court discussions, triggered by conservative judges or smart lawyers, on trafficked ‘non-honest women’ who will automatically be assumed to have consented to their exploitation since they earn a living from sex work. Those in favour of avoiding any discussion about consent wanted instead to focus on the issue of ‘exploitation’ as the key constitutive element defining human trafficking.

Shrinking the UN Trafficking Protocol’s definition of human trafficking by eliminating the issue of consent, means that the Brazilian National Policy in fact considers trafficking in persons to be *the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, for the purpose of exploitation*. Exploitation is then still interpreted to mean what is set out in the UN Trafficking Protocol: “Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.”

In the view of Projeto Trama (the Brazilian NGO based in Rio de Janeiro to which the authors belong), expressed during the public consultations on the *National Policy to Combat Human Trafficking*, Brazil

has not only adopted a different definition of trafficking from that recognized by the international community, but also introduced aspects of paternalism and a somewhat moralistic approach to the issue. Without a clearer and more specific definition of ‘exploitation’ than the one mentioned in the UN Trafficking Protocol, the paid activities of a non-autonomous adult sex worker, who has made a genuine voluntary choice to work in a brothel where her or his rights are fully respected, might be considered criminal acts of ‘exploitation of the prostitution of others’ and, consequently, human trafficking. In fact, the practical solution to ignore the discussion on ‘consent’ makes a case-by-case analysis impossible and eliminates all subjective elements and possible personal circumstances that should be taken into consideration to determine precisely where, in a particular case, autonomy ends and exploitation begins, especially in those cases within the dim area where the universally accepted minimum definition of exploitation as set out in the UN Trafficking Protocol is not applicable. (ALMEIDA & NEDERSTIGT, 2007, pp. 89-90)

Mais uma vez podemos considerar que o Estado brasileiro, ao optar por não discutir o consentimento, trabalha por considerar os casos de prostituição, ainda que autônoma e por adultos, como exploração. Assim, parte para a repressão desta atividade e, por meio do discurso do tráfico de pessoas e seu véu enganador de política de direitos humanos, reprime também a opção das trabalhadoras do sexo pela mobilidade. E o faz no documento que serve como diretriz básica para todas as ações antitráfico subsequentes, empreendidas pelo próprio Estado ou por seus parceiros.

O principal objetivo prático da Política Nacional, no entanto, foi criar um grupo de trabalho com a função de elaborar o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que seguiria as diretrizes nela definidas.

4.3. I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (I PNETP)

O I PNETP vigorou entre os anos de 2008 e 2010. Foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) integrado por representantes de diversos órgãos públicos federais, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e da sociedade civil organizada, incluindo organizações não governamentais e organismos internacionais inseridos nas temáticas de gênero, infante-juvenil, e de combate ao trabalho escravo. A coordenação do GTI ficou a cargo da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça; da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, também da Presidência da República.

Elaborado à luz da própria Política Nacional, o I Plano preconiza o diálogo com o texto do Protocolo de Palermo, mas também com tratados e iniciativas desenvolvidas na esfera do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como com outros Planos Nacionais desenvolvidos anteriormente que abordam assuntos afetos ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e já citados por este trabalho²⁹. Apesar de se dizer atento à necessidade de adequação da legislação nacional à normativa internacional, toma por base os artigos 231 e 231-A do Código Penal, que viriam a ser alterados pela Lei 12.015, de 07 de agosto de 2009, como também já abordamos.

Uma das partes essenciais no desenho e na implementação do I PNETP era a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano. Essa tarefa, de acordo com o Decreto número 6.347/08 (decreto que aprovou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas), estava sob o comando do Ministério da Justiça, que contava com o apoio de um Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do Plano³⁰. As atribuições desse Grupo Assessor, segundo o mesmo decreto, eram: 1) apoiar o Ministério da Justiça no monitoramento e avaliação do PNETP; 2) estabelecer a metodologia de monitoramento e avaliação do I PNETP e acompanhar a execução das ações, atividades e metas estabelecidas; 3) efetuar ajustes na definição de suas prioridades; 4) promover sua difusão junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais; e 5) elaborar relatório semestral de acompanhamento.

O Plano era dividido em três grandes áreas, chamadas de Eixos Estratégicos, seguindo as diretrizes traçadas na Política Nacional. Para cada um dos três eixos, o Plano trazia um conjunto de prioridades (objetivos), ou seja, assuntos de grande relevância que expressavam, em seu dizer, os resultados gerais que o Plano se propunha a alcançar. Cada uma dessas

²⁹ O Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil(2002), o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003), o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004), o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006).

³⁰ O Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do PNETP é constituído por um representante e respectivo suplente de cada um dos seguintes órgãos: 1 – Ministérios: a) da Justiça, que o coordena; b) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; c) da Saúde; d) do Trabalho e Emprego; e) do Desenvolvimento Agrário; f) da Educação; g) das Relações Exteriores; h) do Turismo; i) da Cultura; 2 – da Presidência da República: a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos; b) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; c) Secretaria Especial de Políticas de promoção da Igualdade Racial; e 3 – Advocacia Geral da União. Além disso, o Decreto número 6.347 previa a possibilidade de serem convidados a participar das reuniões do Grupo Assessor representantes do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil.

prioridades foi detalhada em ações e atividades³¹ pontuais. Para cada atividade foi definido um órgão responsável no Poder Executivo Federal. O Plano previa também a articulação desses órgãos públicos com parceiros dentro e fora do Estado. A execução integrada aparecia como o motor do Plano. Os órgãos responsáveis precisavam implementar as atividades de forma agregada, buscando afinidades entre as metas e parcerias, numa tentativa, inclusive, de evitar repetição de esforços. Todas as ações previstas no documento eram de responsabilidade do Estado, do Governo Federal, mas a dinâmica de aplicação dessas políticas era tocada, segundo o texto do documento, sempre buscando parcerias com a sociedade civil.

O primeiro Eixo dizia respeito à Prevenção ao Tráfico de Pessoas. A intenção difundida aqui era diminuir a vulnerabilidade de determinados grupos sociais ao tráfico de pessoas e fomentar seu “empoderamento”, bem como engendrar políticas públicas voltadas para combater as causas estruturais do problema.

As ações aqui residiam em campanhas e capacitações, que tinham o objetivo de informar e alertar para o fenômeno. O foco do trabalho, explicava o Plano, residia na disseminação das informações e na quebra de estruturas existentes que dificultam o entendimento das possíveis vítimas em relação ao problema, como a disseminação do trabalho dos Consulados Brasileiros, e o encorajamento aos migrantes que estão fora do Brasil a procurar os serviços necessários. Além de fomentar pesquisas, levantamento de dados, diagnósticos.

Quanto ao Eixo 2 - Atenção às Vítimas - , este focava no dito tratamento justo, seguro e não discriminatório das vítimas, além da reinserção social, adequada, assistência consular, proteção especial e acesso à Justiça. Eram considerados como vítimas tanto os brasileiros levados para o exterior como os estrangeiros que são traficados para o Brasil.

Nesse âmbito, cabe destacar uma diretriz particular do caso brasileiro. Enquanto o atendimento à vítima em outros países era feito exclusivamente pela sociedade civil, por meio de organizações não governamentais, o entendimento nacional era de que o atendimento é função obrigatória do Estado. Nessa linha, as organizações da sociedade civil que

³¹ O PNETP foi construído com a proposta de que sua implementação se desse em dois anos, a contar da data de sua publicação. Por isso, as atividades têm prazo de execução distinto, podendo variar entre curto, médio e longo prazos. Pretendia-se que, após o término do prazo para execução da atividade, se realize a avaliação dos resultados alcançados e a redefinição de novas metas, se for o caso. Dessa forma, na medida em que as ações e atividades avancem, seria possível adaptar as políticas públicas às necessidades reais de prevenção e repressão ao tráfico, bem como de atenção às vítimas.

apresentavam experiência no trato da questão anterior ao Estado não deixariam, com isso, de fazer atendimento a vítimas. Pelo contrário, teriam sua experiência aproveitada. Muitas das capacitações dos agentes do Estado no tema do tráfico de pessoas eram realizadas através de convênios de órgãos das esferas federais com essas entidades. Além das capacitações havia a utilização do mesmo expediente, por exemplo, na contratação, por parte do governo federal, dessas entidades da sociedade civil organizada para serviços de consultoria, sobretudo na produção de material pedagógico.

No que se refere à atenção aos brasileiros que se encontram fora do país, a atuação priorizou a articulação com os consulados e algumas organizações não governamentais. A partir daí, procurou-se fortalecer essas associações, incentivando a parceria, tanto com o poder público sediado no Brasil quanto com os consulados brasileiros, além de capacitar estes últimos para que realizassem um primeiro atendimento e acolhimento ao brasileiro que está no exterior.

O terceiro Eixo correspondia à Repressão ao Tráfico de Pessoas e Responsabilização de seus Autores. O foco estava em ações de fiscalização, controle e investigação, considerando os aspectos penais e trabalhistas, nacionais e internacionais do crime de tráfico.

Neste ponto introduziu-se também a ideia do atendimento, sobretudo nas dinâmicas que colocam os policiais, investigadores, e operadores do direito em contato direto com as vítimas.

Em leitura do relatório de avaliação do Plano, Paulo Abrão Pires Júnior e Fernanda Alves dos Anjos destacam como conquistas do documento a

implementação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, ação prevista no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania; apresentou ações do Sistema de Segurança Pública e Justiça, revelando o aumento no número de inquéritos policiais para investigar este crime; registrou as capacitações realizadas, os serviços de atendimento às vítimas e os principais organismos internacionais que firmaram parcerias com o Governo Federal. (ANJOS & PIRES JÚNIOR, 2014, p. 56)

É interessante notar que os destaques apresentados apontam para metas claramente gestadas no pensamento de segurança pública, através da implementação dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante. Os Núcleos são unidades administrativas dos poderes executivos

estaduais responsáveis por articular, tanto quanto tecnicamente, a implementação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, trabalhando principalmente para a criação de política e planos estaduais de ETP. Atuam na articulação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil e prestam suporte às Polícias Federal e Civil, com fornecimento de informações. Têm ainda a atribuição de fazer encaminhamento do vítimas para abrigos, serviços de apoio psicológico, auxílio de retorno à cidade de origem e têm também competência para desenvolvimento de pesquisas.

Já os Postos Avançados são estruturas concebidas para funcionar em espaços, teoricamente, de grande circulação de migrantes, prestando atendimento imediato ao migrante deportada ou não admitido no país de destino, atender pessoas identificadas como vítimas de tráfico de pessoas. Devem atuar ainda orientando o migrante em partida ou chegada sobre seus direitos e sobre as precauções necessárias para evitarem ser vítimas de tráfico. Os Postos estão situados em aeroportos, portos e rodoviárias.

Existe ainda em alguns estados a estrutura dos Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que pretendem funcionar como espaços do poder público, do setor privado, e da sociedade civil para o estabelecimento de prioridades e para a construção de uma agenda comum de ações no enfrentamento ao tráfico. Valdir Monteiro da Silva, presidente do comitê e coordenador do núcleo instalados no estado de Goiás, explica como funciona essa atuação preventiva:

"Dentro do comitê nós discutimos essa política e eles ajudam o núcleo a desenvolver essa política. Porque a nossa política é de que? É de acolhimento, é da prevenção. Ou seja, nós temos que levar essa informação ao cidadão. Então, nós precisamos de chegar na escola, e nós fazemos palestra, nós fazemos roda de conversa, nós fazemos seminário. Aquilo que é necessário, de acordo com o que cada momento suporta, nós fazemos. As igrejas convidam a gente pra gente ir lá fazer uma palestra no final de semana, à noite, no feriado. Nós participamos, nós vamos lá, explicamos, informamos. Pras pessoas entenderem o que é o tráfico." (Valdir Monteiro da Silva - entrevista realizada em 24/06/2015)

Muito se discute a respeito da eficácia dessa abordagem de buscar a prevenção através de um recurso narrativo, e muito se problematiza se esse discurso de fato encontra acolhida na população, e promove mecanismos de diálogo. Os destaques do relatório de avaliação do I PNETP levantam também o tema das parcerias firmadas entre organismos internacionais e o Governo Federal em matéria de tráfico. O que significa apontar para a pauta antitráfico gerando financiamento não só para suas políticas públicas, mas também para os próprios

organismos internacionais que atuam nesta seara. Estas são questões que serão problematizadas ainda neste trabalho mais adiante.

4.4. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (II PNETP)

Em fevereiro de 2013, o Decreto 7.901 instituiu a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (integrada pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos) para coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. São atribuições da Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: analisar e decidir sobre aspectos relacionados à coordenação das ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito da administração pública federal; conduzir a construção dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas e coordenar os trabalhos dos respectivos grupos interministeriais de monitoramento e avaliação; mobilizar redes de atores e parceiros envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; articular ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas com estados, Distrito Federal e municípios e com as organizações privadas, internacionais e da sociedade civil; elaborar relatórios para instâncias nacionais e internacionais e disseminar informações sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas; subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, propondo temas para debates.

O Decreto que instituiu a Coordenação Tripartite também criou o CONATRAP – Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (no âmbito do Ministério da Justiça), com o objetivo de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Entre as atribuições do CONATRAP, destacam-se: propor estratégias para gestão e implementação de ações da Política Nacional de ETP; propor o desenvolvimento de estudos e ações sobre o ETP; acompanhar a implementação dos planos nacionais de ETP; articular suas atividades àquelas dos Conselhos Nacionais de políticas públicas que tenham interface com o ETP, para promover a intersetorialidade das políticas; articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de ETP na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições.

O II PNETP foi aprovado pela Portaria Interministerial 634, de 26 de fevereiro de 2013. Esse II Plano estará em vigor entre os anos de 2013 e 2016. O II PNETP parte da experiência da execução do Plano anterior (2008 a 2010), apropriando-se dos desafios na implementação da Política Nacional (2006). Os objetivos desse Plano estão delimitados em ações que deem visibilidade ao tema, com a sensibilização e mobilização da sociedade, e proporcionem um conhecimento "mais sofisticado, atento e difuso das situações de tráfico humano e das formas de enfrentamento". As finalidades desse II PNETP, no entanto, não são diferentes do anterior, mas sim mais focadas na importância da informação e no seu alcance pelo público em geral e especialmente pelos envolvidos no ETP.

Nesse sentido, os objetivos do Plano vão da ampliação e aperfeiçoamento de órgãos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas ao fomento, inclusive com capacitação dos profissionais, e fortalecimento da cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior, passando pela produção e disseminação de informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento.

O II Plano cria também o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação dele mesmo (o II PNETP), em seu artigo 3º. Este Grupo funciona no âmbito do Ministério da Justiça. Entre suas atribuições, além das esperadas para monitoramento e avaliação, há a previsão de que o Grupo estabeleça uma metodologia de monitoramento e avaliação do II PNETP.

O II PNETP prevê cinco linhas operativas: 1) aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o ETP; 2) integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento, organizações para prestação de serviços necessários ao ETP; 3) capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 4) produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas; 5) campanhas e mobilização para o ETP. Cada linha operativa descreve uma série de atividades e metas para os próximos quatro anos.

4.5. Tráfico de Pessoas: um conceito útil?

4.5.1. A parceria com as Organizações Internacionais

Como já comentamos anteriormente, o conceito de TSH e sua agenda chegaram ao Brasil há dez anos, a partir da sua concepção na arena internacional, e vem ganhando destaque dentro das estruturas do Estado brasileiro e seus parceiros na sociedade civil, abarcando sob a sua alçada temas preexistentes nessas mesmas estruturas como "trabalho escravo", "migração"

e "exploração sexual". No entanto, estabelecendo, mais uma vez, a visão crítica que problematiza o conceito de TSH como uma estratégia para aproximar a discussão de segurança do campo da migrações internacionais, Guilherme Mansur Dias discorre sobre a forma como essa agenda se apresenta aos países do sul global:

"E aí vem o tráfico de pessoas. Você tem uma questão conjuntural, o Bush ganha as eleições lá nos EUA, essas articulações se dão num nível maior, com mais dinheiro. E aí começa a bombar projeto. Na tese³², eu falo que tem um momento que dá uma travada, que é quando tem o 11 de setembro. Tanto que os projetos de tráfico começam a se espalhar no mundo em 2004, e não é à toa, isso foi um cara lá em Viena que falou pra mim: 'Durante dois anos o pessoal do UNODC pirou com essa coisa de terrorismo. Então, o terrorismo tomou aí uns dois anos.' Mas já tava tudo armado pro tráfico entrar na pauta internacional como uma prioridade. Ficou uns dois anos em fogo lento, mas depois veio com tudo. Aí de 2004 a 2010, 2011, se você pegar o tanto de projeto, o tanto de iniciativa, e tudo mais... E aí vai rebater no mundo inteiro. Aqui no Brasil rebateu no projeto da OIT, financiado pela USAID. E o UNODC começa a atuar aqui, um escritório pequeno, mas já começa a cair aqui. A embaixada americana em todo o mundo tem um papel central em colocar isso na pauta. E organizações assim, também ONGs, porque são financiadas. União Europeia também, um discurso que entra pesado. E aí vai devastando, né. Chega com tudo. Só que, incrivelmente, se espalha no mundo inteiro do mesmo jeito, de uma forma absolutamente quadrada, e passando por cima das realidades locais. Ninguém nega, ninguém se contrapõe. Mas também, ao mesmo tempo, essas políticas são amplamente ineficazes. Giram num vazio, mas movimentam um conjunto de atores. Desviam a atenção do que realmente interessa. E faz tudo o que a gente conhece, essa fantasia de violência do primeiro mundo. É uma coisa altamente colonial, uma prática altamente colonialista, que é dessas instituições. Que não tem o menor interesse nas realidades locais, não é essa a pauta. É vender mesmo um conjunto, um cabedal de conceitos. Que, infelizmente, nosso governo comprou com uma autocrítica muito pouco razoável, muito aquém do que era necessário." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

Assim, temos como grandes parceiros e incentivadores da pauta do TSH junto ao Estado brasileiro os organismos internacionais. O que nos leva a fazer alguns comentários acerca de sua atuação nesta seara.

Essas organizações são “ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismo de cooperação entre Estados e outros atores” (DIAS, 2014b, p. 560). Desempenhando os papéis de fóruns de circulação de ideias e de mecanismo de cooperação entre os Estados, as OIs vêm ampliando de forma significativa o espectro e o âmbito de sua atuação. Funcionam fundamentalmente a partir da produção de estudos, relatórios técnicos e

³² DIAS, 2014.

material de marketing. Nos atuais tempos neoliberais, as OIs se adéquam a modelos de governança descentralizados. Levando em conta a preocupação com sua auto reprodução, engajam-se em um campo competitivo de atores que sobrevivem principalmente por meio do financiamento recebido junto a Estados nacionais e supranacionais. Ainda que outorguem um grau de independência elevado para suas intervenções, elas mantêm uma relação de dependência com os financiadores de seus projetos. Dessa forma, torna-se difícil dissociar os interesses das OIs dos Estados e instituições supranacionais que as financiam e apoiam. É notório que as visões e políticas das Organizações Internacionais não se reduzem aos interesses dos seus financiadores. Mas a percepção conjunta de suas práticas é fundamental para qualquer análise que busque alcançar os sentidos mais abrangentes de sua atuação. A dinâmica de produção de informações e conteúdo acerca de determinadas temáticas responde a premissas que dificilmente destoam do arcabouço conceitual e pragmático inerente aos interesses daqueles que as patrocinam. Assim, sendo um financiador de peso no cenário dos projetos, a União Europeia tem influenciado de forma significativa a orientação da política migratória, inclusive em contextos que transcendem o espaço Schengen³³. A expansão de OIs desse tipo acontece, portanto, dentro de um cenário em que os países ricos se apresentam relutantes em encampar intervenções sistemáticas em outros Estados nacionais, então se utilizam dos espaços das agências multilaterais para expandirem suas estratégias de governança. Essas estratégias são postas em prática através da produção de Manuais Técnicos variados e de rituais performáticos, como reuniões, encontros e seminários, que solidificam padrões de comunicação e intervenção (DIAS, 2014b, p. 560-568).

As organizações internacionais massivamente financiadas pela UE que atuam com a questão migratória, que são as que nos interessam para este trabalho, mesclam noções de “humanitarismo”, “liberalismo”, “segurança” e “desenvolvimento”. Conceitos estes bem caros às políticas migratórias do bloco regional (DIAS, 2014b, p. 568). Isso se dá porque, antes de se engajarem em estratégias explícitas de controle migratório, essas instituições agem na promoção do ambiente discursivo que estabeleceram as diretrizes com as quais determinados Estados operam a organização das fronteiras e dos fluxos migratórios. Essas

³³ "O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários. Um total de 30 países, incluindo todos os integrantes da União Europeia (exceto Irlanda e Reino Unido) e três países que não são membros da UE (Islândia, Noruega e Suíça), assinaram o acordo de Schengen. Liechtenstein, Bulgária, Roménia e Chipre estão em fase implementação do acordo. A área criada em decorrência do acordo é conhecida como espaço Schengen. É condição para todos os estados que aderirem à UE aceitarem as condições estipuladas no Acordo e na Convenção de Schengen." (Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Acordo_de_Schengen>)

estruturas empregam um conjunto enorme de profissionais bem treinados, ampliando a influência de certa visão acerca das migrações que atrela o linguajar dos Direitos Humanos ao imperativo de controle da mobilidade de indivíduos (DIAS, 2014b, pp. 565-570). Assim,

através de seus recursos e projetos, a União Europeia tem influenciado a orientação da política migratória no sentido de vinculá-la ao campo da justiça criminal. [...] Nas linhas discursivas deste financiador, por sua vez, o fenômeno migratório segue sendo tomado numa chave essencialmente “securitizada”, que incorpora como prioritária a “luta contra a criminalidade transnacional organizada, o terrorismo e a corrupção”, fazendo o enfoque das políticas recair usualmente sobre o controle das fronteiras externas. (DIAS, 2014b, pp. 571-572)

A consequência dessa forma de atuação é que noções mais abertamente restritivas a respeito do deslocamento de estrangeiros tendem a ser substituídas por conceitos de controle eficiente e sistemático, atualizando pressupostos de governabilidade enraizados em instituições estatais (DIAS, 2014b, p. 576).

Ademais, a produção de sentido dada através da criação de um vocabulário técnico restrito, que busca amortizar as complexidades referidas ao deslocamento de pessoas no mundo real, é parte fundamental do processo de produção de superficialidade caro às representações políticas (DIAS, 2014b, p. 568). Evidentemente, a opção por este tipo de análise, marcada por conceitos de amplitude generalizada, não é capaz de traduzir as realidades localizadas dos indivíduos que são identificados e tratados como “migrantes”. Cabe aqui o questionamento se tais sistematizações podem prescindir de categorias nacionais, regionais ou mesmo nativas. Convém ainda ir além: devemos nos perguntar até que ponto está presente aqui a preocupação com a situação de vida de pessoas e não apenas com o gerenciamento do “problema das migrações” (DIAS & SPRANDEL, 2009, p. 168):

"Por que? O que eles ganham com isso? Você polariza uma discussão que é complexa. Bom, a política é uma redução da realidade, né. A Hannah Arendt fala isso, a política é necessariamente reduzir. E nesse caso é fácil porque, assim: qual é o interesse? O interesse é gestão. Gestão de populações. Você não pode chegar pra um país vendendo a repressão à migração, 'não venham pra cá'. Mas você pode chegar num país vendendo o discurso de que há redes criminosas organizadas que vão fazer os seus nacionais sofrerem violações terríveis, de todos os tipos. E fazer projeto de cooperação entre as suas polícias, porque é isso, né, no fim das contas, pra ter informações sobre aquilo dali. Pra mim é muito evidente que é controle migratório, gestão populacional. Com uma apropriação de retórica de direitos humanos, assim, boba. Mas que, incrivelmente tem uma capilaridade enorme. Cola. Mas no fundo eles estão tendo acesso às bases de dados. No fundo, o que são esses projetos internacionais, se não uma forma de você fazer essa gestão, você estar nos lugares, você ter contato com as autoridades daqueles lugares, ter informações

privilegiadas, saber das pessoas que estão saindo e indo pro seu país. No fundo é simplesmente isso: governabilidade migratória, no sentido do Foucault mesmo. Você gerir, controlar, regular. Não reprimir, porque não adianta. Não adianta fechar as fronteiras, eles até tentam, mas não dá. Então, já que não dá pra reprimir nesse nível, vamos controlar. O objetivo é esse. É muito claro." (Guilherme Mansur Dias - entrevista realizada em 07/06/2015)

Assim,

Tornando as realidades localizadas de quem sai de seu país de origem e cruza fronteiras em busca de trabalho ou felicidade ainda mais invisíveis, uma leitura detalhada de documentos oficiais sobre a "questão migratória" e sua "governança" identifica imediatamente a utilização de conceitos, categorias e modelos interpretativos onde o sujeito desaparece, obscurecido por fluxos, correntes e tendências migratórias. Existe, pode-se dizer, um "migrante" genérico, algo como uma subespécie do "pobre" genérico, também objeto de convenções, tratados, relatórios e avaliações internacionais.

Este "migrante" genérico tem de haver-se, nesta armadilha dos discursos, com duas categorias que são, na verdade, as duas faces da mesma moeda: "criminalização das migrações" e "vitimização do migrante".

Os discursos referidos acabam interferindo no cotidiano dos grupos sociais e podem inclusive criar realidades e identidades. (SPRANDEL, 2011, p. 217)

A partir do advento da Modernidade, o Estado adquire (ou usurpa) o monopólio do direito e da força. Dessa maneira, garante a manutenção da ordem sócio econômica. Desse modo, o trato dos direitos humanos reivindica, direta e necessariamente, a noção da interação que se trava entre o Estado e os indivíduos (ESCRIVÃO FILHO, 2011, p. 97). O Estado ainda é uma referência como conformador e articulador de campos e tensões políticas. Isso se dá no caso desta análise, porque os migrantes se encontram num campo político em que as tensões são fortes e estão referidas tanto ao Estado de origem quanto ao Estado de destino. Essa ligação política do migrante aos aparelhos de Estado (seja como um incômodo, seja como grupo de pressão) revela o descompasso de discursos supostamente universalistas, que percebem esses migrantes de forma "atópica", sem lugar (DIAS & SPRANDEL, 2009, 173-174).

4.5.2. A questão da vulnerabilidade e da vitimização

Dentro do Estado brasileiro, a força da pauta do TSH não parece derivar da sociedade, das vítimas do fenômeno, dos migrantes. Ao contrário, parece suplantar suas vozes. Como já mencionamos, a agenda do tráfico, quando chegou ao país, engoliu agendas que aqui já se desenvolviam anteriormente. E não são incomuns manifestações de atores ligados às pautas

suplantadas de que perderam-se espaços de articulação política à medida que a máquina do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas ganhou projeção.

Constrói-se, dessa maneira, a partir da incorporação de uma pauta exógena, uma agenda de enfrentamento ao tráfico dentro das estruturas estatais brasileiras, que se aplica de cima para baixo, suplantando lutas e demandas precedentes. Apesar da incorporação e utilização de uma retórica dentro do léxico dos direitos humanos e da garantia de participação social no processo, nós assistimos a uma política que se firma alinhada aos objetivos de controle e segurança que originaram a discussão internacional e que, reconhecidamente, acumula problemas no que tange à participação dos grupos de migrantes na elaboração e aplicação das ações decorrentes. Em outras palavras, uma política que se aplica com sérios déficits no que diz respeito à garantia da cidadania. Nilda da Silva Pereira comenta que

A realização do direito só pode ser promulgada na palavra do sujeito. É ele quem define seu campo de direito. E a luta deve ser pela proteção dos direitos já pautados e atenção à reivindicação do povo em comunidade. Os excluídos procuram seus direitos. Os novos direitos aparecem dentro de um contexto sociopolítico de libertação. Muitos povos estão se organizando para propor uma democracia participativa e representativa de fato. Nesse sentido, valem as negociações para que o poder do povo da comunidade seja institucionalizado. (PEREIRA, 2014, p. 34)

Dessa maneira,

A estruturação da política de enfrentamento ao tráfico de pessoas não colocou exatamente os/as cidadãos/ãs traficados/as como parte do processo, como sujeitos que têm o que falar de suas vidas e as possibilidades de sentirem-se partícipes da política pública para além de usuários/as, como geralmente os/as denominamos. (SCANDOLA, 2014, p. 149)

Nilda Pereira estabelece ainda que

"Essa é a fragilidade da política pública, da gestão da política pública. É uma gestão altamente autoritária. Não é uma gestão que parte da demanda, da necessidade da demanda que a realidade apresenta. A política pública não assimila o cotidiano da população. E eu acho que essa questão da migração também entra nisso. É como se ela fechasse os olhos pra esse processo cultural nosso. Dessa vinda do migrante. É uma política pública que só cumpre se tiver na legislação, e olhe lá. Misturado com machismo, misturado com sexismo, misturado com homofobia, misturado com todos os nossos problemas brasileiros. [...] O problema da migração está vinculada à nossa fragilidade em direitos humanos. A concepção em DH é uma concepção não condizente com o que é ser de direitos humanos. Então as pessoas são alienadas do que é ser de direitos humanos, e as pessoas não têm isso na prática delas, uma prática de direitos humanos. Porque uma política migratória de boa qualidade, ela está vinculada ao processo de direitos humanos.

E essa fragilidade da gestão pública, no cotidiano mesmo, na prática, ela é frágil de concepção e é frágil de *praxis*." (Nilda da Silva Pereira - entrevista realizada em 17/04/2015)

No que tange, por exemplo aos brasileiros no exterior, demandantes antigos de políticas públicas que atendam a suas necessidades, Rosana Baeninger aponta para dados que estabelecem a invisibilidade dessas pessoas para essas políticas. De fato, elas só entram no radar da política pública quando vinculadas

à transgressão da lei, a qual torna o indivíduo um criminoso, mas "somente como transgressor da lei, é que se pode ser protegido pela Lei". De fato, considerando as informações do Núcleo de Assistência a Brasileiros no exterior do Ministério das Relações Exteriores, em 2009, "as principais causas que motivam os brasileiros a procurar o NAB são detenção, desaparecimento, falecimento, repatriação e deportação. Essas cinco causas geram mais de 60% dos contatos com o Núcleo". Nos países da Europa e das Américas ocorre a maior parte dos atendimentos, refletindo as política mais severas de controles migratórios; chama a atenção as causas do atendimento todas ligadas à criminalidade: a proteção ao imigrante somente passa a ser possível pela transgressão da lei. (BAENINGER, 2015, pp. 81-82)

Voltando nossa atenção à implantação da política antitráfico no cenário nacional,

As políticas antitráfico são geralmente constituídas sobre o tripé repressão, prevenção e atenção às vítimas. [...] Tal construção introduz na pauta política e dos movimentos sociais brasileiros, de forma sem precedentes, a dicotomia vítima/algoz.

[...] Uma pista para compreender como se dá a transformação conceitual e política de agentes sociais em vítimas "desempoderadas" pode ser encontrada nos documentos dos bancos multilaterais e organismos internacionais na década de 90, quando se defendia que o enfrentamento da pobreza deveria ser feito por meio de um cálculo matemático (o Índice de Desenvolvimento Humano) que identificasse e "focalizasse" os mais pobres entre os pobres, que deveriam ser devidamente "empoderados". Para os países devedores, a imposição de tais políticas, baseadas em um "pobre" individualizado, mas ao mesmo tempo universal e genérico, destituído de histórias de vida e narrativas, não só teve resultados pífios como fragilizou os movimentos sociais organizados. (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 67)

Nesse sentido, cabe comentar a expressão *situação de vulnerabilidade*, um tanto controversa e importante para a discussão do conceito de TSH. O ato de recorrer à situação de vulnerabilidade adquire relevância por ser um dos meios que vicia o consentimento de uma pessoa adulta, segundo o texto do Protocolo de Palermo. Um(a) adulto(a) que se encontre em situação de vulnerabilidade e inicialmente acredita numa promessa, e aceita uma proposta,

para depois ver-se explorado(a), é considerado(a) uma pessoa traficada, uma vez que teve seu consentimento induzido. Segundo comenta Frans Nederstigt,

O artigo 3º, alínea (a) do Protocolo menciona vários meios aliciadores, dentre os quais a situação de vulnerabilidade parece ser o meio ‘resíduo’, que depende de uma análise de caso a caso: somente quando *não* há “ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou a entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração”, é que pode haver uma análise sobre se, no caso concreto, recorreu-se a uma situação de vulnerabilidade no momento em que a pessoa traficada foi recrutada. Presume-se então que é essencial a avaliação das circunstâncias concretas de cada caso, em especial a situação de vulnerabilidade (ou não) da pessoa traficada, o que supõe uma grande sensibilidade e um profundo entendimento do profissional. [grifo original] (NEDERSTIGT, 2008, p. 14)

Ela Wiecko V. de Castilho vai além na análise, e aponta para um caminho interpretativo fundamental:

Vale notar que, ao contrário das outras hipóteses que elidem o consentimento, nesta hipótese o agente não dispense grande esforço para concretizar seu desiderato, pois não precisa ameaçar, coagir, enganar, fraudar, sequestrar, abusar de autoridade ou corromper. Basta recrutar, transportar, transferir, alojar ou acolher pessoa aproveitando-se ou prevalecendo-se de sua situação de vulnerabilidade. Pouco importa qual a percepção que a pessoa recrutada tem a respeito de sua vulnerabilidade. O agente, porém, há de ter a percepção de que a outra pessoa é vulnerável em relação a si. O que, desde logo cabe acentuar, não afasta a vulnerabilidade do próprio agente.

O Protocolo se encarrega de indicar, no art. 9, item 4, alguns fatores que tornam as pessoas, especialmente mulheres e crianças, vulneráveis ao tráfico, tais como pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidades. Sendo notória a disputa que se estabelece na elaboração dos documentos internacionais, com árdua negociação até sobre o uso de vírgulas, chama atenção a prevalência dada a alguns fatores de vulnerabilidade relacionados ao contexto social, e nenhuma menção a fatores ligados ao indivíduo e à família.

Igualmente digno de nota ser o abuso da situação de vulnerabilidade o único meio que não constitui por si só uma conduta definida como crime, pelo menos na legislação brasileira. Nessa hipótese, a investigação de um suposto crime de tráfico deve ter como foco não apenas a interação autor/vítima, mas o contexto socioeconômico e cultural em que vive esta última. (CASTILHO, 2014, pp. 136-137)

Dessa maneira, a parca definição no texto do Protocolo de Palermo a respeito do que é considerado situação de vulnerabilidade vincula essa figura a estratos sociais inteiros,

construídos socialmente a partir de um vínculo a eles atribuído com a pobreza, a desigualdade de oportunidades e o subdesenvolvimento. Quem está em situação de vulnerabilidade, então, é o pobre. O terceiromundista. Dessa maneira, a mobilidade dessas pessoas deve ser observada por um viés de segurança, já que são desempoderados, hipossuficientes e, portanto a um passo de se tornarem vítimas, nas mãos de terríveis traficantes, que vão se utilizar de sua ingenuidade para induzirem em suas cabeças desprivilegiadas uma falsa necessidade de mobilidade, um sonho prestes a tornar-se o pesadelo da exploração. Há, nas notas aos trabalhos preparatórios dos negociadores do Protocolo, uma tentativa de definição um tanto mais restrita:

abuso de situação de vulnerabilidade é entendida como significando qualquer situação em que a pessoa em causa não tem outra alternativa real e aceitável senão submeter-se ao abuso em questão. (NEDERSTIGT, 2008, p. 14)

Nessa perspectiva, admitiria-se que a linha divisória entre o término da autonomia do sujeito e o começo da sua exploração é diferente para cada pessoa. A situação de vulnerabilidade, portanto, apesar de ter contornos objetivos, é uma situação subjetiva de vulnerabilidade (NEDERSTIGT, 2008, p. 14). No entanto, "não parecem vinculantes as notas aos trabalhos preparatórios dos negociadores do Protocolo", uma vez que: "As notas restringem a interpretação do texto a um exame de risco individual" (CASTILHO, 2013, p. 137). Cabe ainda mais uma consideração a esse respeito: "Nesse contexto ideológico e político, o Protocolo de Palermo não traz referências ao sexismo e ao racismo como fatores de risco para a vulnerabilidade ao tráfico" (CASTILHO, 2013, p. 144).

O documento não trabalha com o conceito de pessoas ou grupos vulneráveis, como já vimos. "Mas com pessoas ou grupos em condição de vulnerabilidade, as quais também não o são por si mesmas, mas em virtude de sua implicação para a restrição ou negação de direitos. Assim, as causas ou fatores da vulnerabilidade são variáveis no tempo, no espaço e no contexto" (CASTILHO, 2013, p. 141). Diante de tal discussão, faz-se necessário lembrar que quando o Brasil promulga a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, adota a definição do fenômeno apresentada por Palermo, mas com uma diferença. Para a política brasileira, o consentimento da vítima é irrelevante. Não descaracteriza o tráfico. Assim, quem tem o poder de decidir sobre as situações concretas, caracterizando-as como abuso de situação de vulnerabilidade é única e exclusivamente o poder Estatal. E o faz sempre observando o estrato social a que pertence a vítima, se está vinculado a uma narrativa de pobreza,

subdesenvolvimento e falta de oportunidades. E é sobre esses estratos que recai a agenda criminal do TSH. Assim, as vítimas do crime e da situação de vulnerabilidade são desempoderadas, hipossuficientes e idealizadas sem capacidade de agência, mas ao mesmo tempo responsabilizada individualmente pelos atos de deixar-se aliciar, de denunciar ou não denunciar o crime. Essa perspectiva opta por não levar em consideração que o migrante possui história de vida, também construída coletivamente, e que suas decisões (de ir ou de ficar) são vivenciadas em contexto familiares ou afetivos. No entanto, percebemos que a categoria de vítima se torna mais palatável para as políticas públicas, na medida que retira do sujeito sua agência, sua condição de trabalhador e empreendedor que opta pela experiência migratória (DIAS & SPRANDEL, 2011, pp. 68-69).

"Dizer que as mulheres são vulneráveis é mais fácil. Porque aí eu trato elas como coitadinhas, eu não preciso ouvi-las. Elas não precisam participar do processo decisório sobre sua vida! Então, ao dizer que as mulheres são vulneráveis, eu resolvo o problema. No trabalho escravo é a mesma coisa. O receiptuário tá pronto. [...] A vulnerabilidade resolve o problema da política pública. Porque, ao chamar a pessoa de vulnerável, você não precisa ouvi-la. Você toma as decisões." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Propaga-se, então,

uma visão do mundo em que a cidadania brasileira é dividida em dois grupos: "aqueles que podem viajar" e aqueles que "devem ficar em casa para seu próprio bem". Nesta visão, negros, mulheres, travestis e qualquer grupo de pessoas tradicionalmente destituídas de direitos humanos são transformados em "vulneráveis" e devem estar sujeitos à tutela do Estado para condicionarem seus direitos de ir e vir livremente. [...] [Esta narrativa] transforma esses indivíduos em caricaturas, objetificando-os e infantilizando-os, destituindo-os de qualquer agência ou poder. (BLANCHETTE & SILVA, 2011, p. 103)

Dessa maneira, com vítimas sem agência, a política pública se faz sem a necessidade de se incorporar as formas de compreender, explicar e classificar o mundo do destinatário dessa mesma política. Como ressaltam Camila Baraldi e Deisy Ventura,

na construção da definição do tráfico, pouco foram consideradas as percepções das próprias vítimas ou envolvidas (PISCITELLI, 2008), provavelmente porque elas são menos vitimizantes do que o necessário para justificar o paradigma securitário.

Isso ocorre porque "a securitização é uma tecnologia política transversal, usada como uma forma de governamentalidade por diversas instituições para lidar com o que incomoda". Explica-se, por conseguinte, a tendência de crescente restritividade, controle e criminalização entre os

países receptores de imigração. Na Europa, cúpulas como as de Dublin, Sevilha ou Tessalônica, e os textos que delas resultaram, tratam o risco migratório e os clandestinos implicitamente criminalizados por meio dos mesmos dispositivos que servem à prevenção do terrorismo. (BARALDI & VENTURA, 2013, pp. 380-381)

Esta realidade apresenta reflexos para além das políticas. A maioria dos estudos sobre tráfico de pessoas sofrem críticas por limitarem-se à descrição do fenômeno, apontando atores distintos nele envolvidos, rotas do tráfico, práticas, consequências e os mecanismos para combatê-lo. Constatase, assim, a falta de um quadro teórico consistente que estruture a pesquisa e a análise do tema. "Os estudos criticados são acusados não somente de utilizar metodologias não oportunas, baseando-se em dados limitados, pois a coleta de dados no campo de tráfico é difícil, mas também de um entendimento pouco diferenciado da questão" (AUSSERER, 2011, p. 108). Há que se destacar que, diferentemente da política de promoção dos direitos dos migrantes,

independente da qualidade dos dados e das ações produzidas, a agenda antitráfico é uma receptora significativa de financiamentos [sobretudo internacionais], que são distribuídos por meio de consultorias, relatórios internacionais, viagens a campo, e outros elementos que fundamentam a manutenção de estruturas específicas de poder. Deste modo, embora elenquemos alguns equívocos decorrentes do fortalecimento da dicotomia vítima/algoz, este discurso certamente tem preenchido funções políticas e institucionais. A questão do tráfico de pessoas envolve, assim, atores poderosos - como Estados Nacionais e organismos internacionais - e que aparentemente utilizam o vácuo do conceito para implementar suas respectivas políticas e estratégias de poder.

No caso brasileiro, preocupa o fato de a agenda antitráfico estar preenchendo espaços anteriormente reservados ao debate sobre os direitos dos(as) migrantes e que a sociedade civil organizada não questione isso de maneira mais assertiva. (DIAS & SPRANDEL, 2011, p.72)

É importante reforçar que o paradigma do tráfico humano deve ser parte de uma discussão mais ampla dos atores que buscam responder aos desafios colocados pela mobilidade humana em nosso período histórico. Assim, o paradigma do TSH deve "permanecer dinâmico e flexível, caso queira se tornar relevante para formuladores de políticas, advogados e cidadãos de todo o mundo" (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 73). Dinamismo e flexibilidade, no entanto, não são características que a agenda do tráfico apresente com muita frequência. Esses descompassos todos nos desafiam "a encontrar novos instrumentos conceituais que nos reproximem minimamente das demandas dos grupos sociais que buscamos apoiar" (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 75).

4.5.3. Moralismo em pauta

É importante que se dê atenção também a outro sério problema relacionado que decorre da difusão conceitual do tráfico de pessoas no Brasil. O que pode ser verificado nas tensões que surgem em Encontros e reuniões dedicadas à discussão da temática.

Diante da internalização, por distintos atores (funcionários de governo, operadores de direito, assistentes sociais, etc.), da categoria essencializada de vítima, o debate tende a assumir um tom moral afeto a noções do bem e do mal, não permitindo sua complexificação e fluidez. Neste contexto, qualquer tentativa de relativização de situações ou pessoas classificadas como "vítimas" tende a ser percebido como um posicionamento contrário aos direitos humanos. (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 70)

Thaddeus Blachette e Ana Paula da Silva completam o quadro:

Tal posicionamento moralista, em combinação com a natureza clandestina do tráfico de pessoas, tem criado uma situação em que, de acordo com Andreas e Greenhill, números e conceitualizações referentes ao tráfico de pessoas são entusiasticamente aceitos precisamente porque a sua existência impede a análise mais nuançada do fenômeno. Para uma série de agentes envolvidos naquilo que Laura Agustín chama de "a indústria de resgate", pensar criticamente sobre o tráfico ameaça questionar não só os propósitos do movimento antitráfico, mas também sua posição relativamente privilegiada como recipiente de fundos e atenção pública.

Neste ambiente intelectual, o movimento antitráfico cada vez mais se sustenta na repetição de números francamente inventados e declarações apocalípticas sem base epistemológica alguma. (BLANCHETTE & SILVA, 2011, p. 80)

É interessante notar que a difusão de uma narrativa moralista a respeito do tráfico serve bem ao propósito de estabelecer uma pauta criminal baseada no binômio vítima/algoz, como já comentamos. Mas o descolamento dessa narrativa em relação à experiência vivida no mundo real das migrações pelas pessoas que podem ser classificadas como vítimas, frequentemente aponta para uma atuação que conquista avanços na área da repressão, mas que falha em oferecer e implementar políticas sociais de assistência a essas vítimas. O mesmo acontece no âmbito de prevenção ao fenômeno, já que o foco das campanhas de prevenção, como tratamos e voltaremos a tratar, está na opção de certos grupos pela mobilidade, e não nos fatores que tronam possível e sistemática a sua exploração.

4.5.4 A ineficácia das políticas sociais de atendimento e prevenção

Estela Márcia Rondina Scandola alerta para as prioridades da gestão política nacional:

O âmbito da repressão caminha descolado da prevenção e do atendimento. Assim, o combate à criminalidade toma a dianteira no enfrentamento ao tráfico de pessoas e, geralmente, desconsidera as necessidades de atenção integral.

No que tange à prevenção, as ações referem-se a medidas preventivas intrínsecas às políticas sociais, campanhas, mobilização, fortalecimento da sociedade e implantação/fortalecimento de projetos de prevenção. Especificamente nesse campo, tem que se considerar a ausência total da atuação preventiva, que deveria ocorrer a partir do desenho dos projetos de desenvolvimento e das grandes obras de infraestrutura que estão ocorrendo no Brasil. Há invisibilidade dos efeitos perversos do financiamento centrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, nos setores de portos, cadeia sucroalcooleira e hidrelétricas, que em nada preveem, nos seus desembolsos, a prevenção ao tráfico de pessoas. O anúncio de uma obra já deveria prever os impactos dela não apenas naquela região circundante, mas em amplas áreas de onde pessoas sairão e para onde irão.

[...] Só a prevenção nos moldes de divulgação e mobilização não é suficiente, pois há um modelo de desenvolvimento que é impulsionador do tráfico de pessoas. [...] o embate seria com as raízes da questão social, o modelo de *des-envolvimento*. (SCANDOLA, 2014, pp. 147-148, grifo original)

A prevenção a partir das campanhas de conscientização do trabalhador migrante (individualizado) para os perigos da empreitada, serve à intenção de atacar o problema pelo viés da mobilidade do cidadão, do trabalhador. Ao invés de priorizar o enfrentamento a partir da questão da exploração. Assim, a construção do discurso coloca o trabalhador explorado como vítima, ingênua, manipulável que se autocoloca em risco. Essa vítima deve ser libertada, em mais uma ação repressiva que vai atrair o debate para a pauta criminal de segurança. O Estado parece estar fazendo seu trabalho de guardião dos direitos humanos, enquanto seu modelo econômico de desenvolvimento continua fomentando condições sociais que colaboram largamente para a vulnerabilização dessas populações, e sua consequente exploração. Quando falamos da questão sexual, soma-se a esse cenário a prática de reprimir o trabalho considerado imoral.

A prática dos Estados-Nação no enfrentamento ao tráfico de gentes ainda se pauta na atuação imediata, fluida e baseada na legislação criminal, sendo as pessoas um item dos processos jurídicos e os "culpados" ou "réus" apenas o aparente, sem que os beneficiários do tráfico de pessoas sejam sequer identificados. (SCANDOLA, 2014b, p. 173)

O que Scandola chama aqui de beneficiários do tráfico são os atores, gerenciadores da economia e do seu desenvolvimento, que têm realmente o que ganhar com a exploração. Não

os agentes intermediadores - que por vezes são parte do "esquema" de exploração, mas nem sempre -, que são alçados à categoria de vilões e algozes, destinatários das forças de repressão, como verdadeiros violadores dos direitos humanos.

"Com o tráfico vem a ideia do vulnerável, vem a ideia predominante do mercado sexual, da prostituição, tudo cunhado como exploração sexual, tudo. Vem a ideia de que nós temos que priorizar mulheres e crianças. E ela vem descolada da discussão do trabalho. Não está a discussão do trabalho colocada no tráfico. Este é o ponto central. [...] Essas conversas estão frouxas. O tráfico é discutido de forma abstrata. É como se ele acontecesse em si. Descolado do mundo concreto onde ele acontece. Então você discute 'ah, as redes de traficantes ganham grande lucro'. Nada. Quem ganha mesmo é o dono do modo de produção onde as pessoas vão trabalhar. Você acha que aquela gata que tá lá no município de Vicentina, ela tá ficando rica? Tá nada. Quem fica rico é o dono da destilaria. É ele que fica rico. Agora, se você for pelo conceito do tráfico, esse do senso comum, quem é a rede do tráfico? É a gata. É o vizinho que telefonou, é o cara da rádio que anunciou que tinha vaga pra trabalho. Esse povo aí não fica rico não." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Assim,

O Estado brasileiro, com frestas de direitos sociais "concedidos", mantém-se como âncora da economia concentradora de riqueza e poder, engendrada no cotidiano dos gestores que reverberam discursos alienantes e alienados dos motivos reais do tráfico de pessoas. A centralidade do enfrentamento baseada nas "vulnerabilidades pessoais" em detrimento das raízes da questão social faz com que as ações empreendidas sejam de efeito cristaleira. (SCANDOLA, 2014b, p. 174)

Por outro lado, a políticas sociais são consideradas como causadoras do *deficit* público, e constituem o discurso majoritário sobre a pretensa necessidade de manter-se o atual padrão de sociabilidade, notoriamente baseado no consumo de mínimos necessários, precarização das relações de trabalho e condições de oferta de serviços muito aquém das necessidades da população e de seus trabalhadores. Dessa maneira, portanto, se mantém o moderno padrão de desenvolvimento, baseado em um Estado de bem-estar para os ricos e fortemente liberal para os trabalhadores (SCANDOLA, 2014b, p. 174). O Procurador do Trabalho Cícero Rufino Pereira também elabora essa realidade da política social, através da chave da falta de vontade política:

"Quando um chefe de uma entidade estatal, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, ao criar possibilidades legais para que a coisa evolua, mesmo o Ministério Público, mesmo o Estado *latu sensu*, se o interesse político não for o adequado, as políticas públicas ficam aquém. Tanto é que, muitas vezes, precisa que o Ministério Público ajuíze certas ações, coisa que no passado não se aceitava, hoje se faz política pública também através do judiciário." (Cícero Rufino Pereira - entrevista realizada em 15/04/2015)

Estela Scandola destaca ainda o véu que cobre a ineficácia da política pública nesse âmbito:

"Nós não temos enfrentamento ao tráfico. Nós temos um discurso de enfrentamento ao tráfico. Então, por exemplo, se você pegar o volume de produção que o MJ fez sobre tráfico, é uma coisa fantástica. Dá 50 quilos de papel. Você tem guia de como atender, você tem guia de como funcionar as coisas, você tem uma produção com um monte de artigo. Tem tudo isso. Agora, o que efetivamente nós temos de enfrentamento ao tráfico? Não temos. Nós temos uma cristaleira bonita.

[...] Eu não aguento mais seminário. Porque a pergunta é: Nós temos muito evento sobre tráfico? Temos. Temos muito. Olha, se você quiser ir em evento sobre tráfico, toda semana você tem um. É muito evento sobre tráfico, muito. Muito do ponto de vista do que a gente tinha. Mas se você falar assim: 'em qual lugar você tem uma política de abrigo para a pessoa retirada do trabalho escravo?', 'em qual você tem uma política de atenção individualizada?' Não temos. A gente tem, na verdade uma série de intenções. Isso nós temos. O Brasil é bom de intenção." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Desta forma, além de notar que, a falta de vontade política em desenvolver uma política social mais encorpada na questão da assistência social,

temos sempre de pautar que a política mais capilar é mesmo a econômica. É ela que chega a todos os lugares, influencia todos os arranjos familiares, as organizações societárias, tira gente de um lado, leva para o outro, reassenta, reorganiza comunidades a partir de uma ordem de inserção no modo produtivo do capitalismo

As políticas sociais, diferentemente da política econômica, são organizadas por setores, segmentos, temáticas. A realidade impactada em todas as dimensões para manter o *des-envolvimento* vai ser atendida por organizações, serviços e políticas com seus protocolos, suas normas, suas condicionalidades de quem pode e quem não pode ser atendido. [...] As políticas sociais são microsistemas, geralmente locais, que, mesmo com diferentes desenhos, não são capazes de "enquadrar" as necessidades das pessoas, das situações, e ainda têm a cobertura dos seus serviços definida pelo orçamento público, sempre maior para o *des-envolvimento* econômico e manutenção do ganho concentrado do que para as políticas de direitos. (SCANDOLA, 2014, p. 144, grifo original)

Em entrevista, a autora completa o raciocínio utilizando o exemplo da usina de Belo Monte:

"Vamos pegar uma situação clássica: Belo Monte. Em Belo Monte você tem desde trabalho escravo com rapto, você tem trabalho de cárcere por dívida, você tem trabalho autônomo, você tem trabalho degradante. Você tem diferentes formas de trabalho naquela realidade lá. Se você pensar como isso é enfrentado, é brincadeira. É enfrentado com a Norte Energia comprando carro pra polícia. Ora, a Norte Energia não tem nenhum compromisso com o enfrentamento dos problemas que estão em Altamira, Presidente

Médici, aquela região toda ali. Não tem nenhum compromisso. Ela tem compromisso em comprar carro pra polícia, em construir escola onde ninguém mora." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Como também destacam Christiane Vieira Nogueira, Marina Novaes, Renato Bignami e Xavier Plassat, nessa abordagem do Estado "há uma sutil contradição: o mesmo Estado que apoia a expansão acelerada das monoculturas de exploração corre atrás dos prejuízos brutais que ela provoca" (NOGUEIRA et al, 2014, p. 212).

Além dessa crítica, María Inés Pacecca chama atenção para um outro efeito do viés repressivo e criminal dessas políticas, que envolvem questões econômicas de exploração:

Considerando que "las formas de explotación son también formas de disciplinamiento de poblaciones, de géneros, de clases, de cuerpos", puede pensarse que la trata denuncia prioritariamente las formas de dominación *visiblemente violentas*, relegando a la esfera de lo normal/lo legal todas las otras prácticas o dispositivos de "baja intensidad" que sostienen el lazo desigual a partir del cual la trata es pensada - normativamente - como una aberración. En ese sentido, recuperar algunas de las dimensiones que escapan a la mirada jurídica posiblemente sirva para devolver a la trata al campo más amplio de la desigualdad económica y de género.

[...] Pensar la trata desde el campo de la desigualdad - y no solo como expresión de una delincuencia más o menos organizada, más o menos transnacional - abre también al ámbito de la crítica y de la reflexión interdisciplinaria. [...] la trata tematizada y debatida en clave jurídica desliza inevitablemente hacia el sistema penal, un ámbito de castigo sin lugar a dudas, pero difícilmente un ámbito de soluciones o de cambios. [...] a través del castigo penal a los "excesos" de la explotación, el sistema judicial se consolida como ámbito donde se dirimen disputas sociales más vastas. Si la trata de personas se ha vuelto visible en la medida en que ilumina los extremos delictuosos y aberrantes del patriarcado y del capitalismo, tal vez se deba a que está aún pendiente una discusión política y social más amplia referida al capitalismo y al patriarcado *per se*, y no a la legalidad, legitimidad o tolerancia respecto a los diversos grados de explotación que pueden mostrar, ejercer o castigar. (PACECCA, 2011, pp. 170-171, grifo original)

Como apontam, mais uma vez Nogueira et al,

Uma coisa é certa: libertar escravizados por si só não erradica a escravidão. O Brasil libertou 41 mil escravizados desde 2003 (uma média de 4 mil por ano), data do 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, e outros 6 mil entre 1995 (criação do Grupo Móvel de Fiscalização) e 2002. No entanto, ainda estamos muito longe de erradicar essa prática. (NOGUEIRA et al, 2014, p. 213)

O Procurador do Trabalho Antonio Carlos Cavalcante Rodrigues, quando perguntado em entrevista a respeito da opção pelo viés criminal, destaca que a dimensão criminal é uma vitrine relativamente mais fácil de operar, quando constrói-se mecanismos de prestação de contas internacional:

"Pra mim, o tráfico é aliciamento do mesmo jeito. Pra mim, o que diferenciou com o Protocolo de Palermo é que você tem que enfrentar tráfico para o trabalho, tráfico para fins sexuais, tráfico de órgãos! O tráfico de órgãos é o trem mais animal pra você conseguir investigar. E esse produto... E eu vou te dar um dado: Não existe no Itamaraty até a chegada dessa política... 2010, 2011, não existia um termo de cooperação internacional do Itamaraty pra veicular alguma decisão de juiz brasileiro, se não fosse em caráter criminal. Nós fomos chamados pelo Ministério da Justiça (isso o MPF, o MPT e o MTE) porque nós tínhamos a experiência do trabalho escravo, e como é que nós poderíamos dar vazão pra uma sentença trabalhista brasileira ser executada em território estrangeiro, em qualquer nação. Esse foi o primeiro questionamento que o MJ e o Itamaraty nos fizeram. O segundo é que todas as sentenças criminais dos EUA e da Europa de brasileiros para esses países era cumprida em uma semana. E o Supremo Tribunal Federal, aqui, cozinhava mais de um ano. Todas. Então eles queriam que o Poder Judiciário e o Ministério Público agilizassem. Pra prestar conta a quem aprovou o Protocolo de Palermo. Por que? Toda vez que o Estado brasileiro se compromete internacionalmente, esse é um contrato muito guarda-chuva. Não é: 'Ah, o tráfico, vamos alterar a legislação nacional.' Não. Existem cooperações econômicas, políticas, que, dentro desse conjunto, o Poder Executivo se compromete para os outros poderes. Então, quando você me pergunta por que a legislação é penal e ela não se espraiou para as outras legislações nacionais, é porque, dentro da política brasileira, nos últimos anos, é muito mais fácil você mudar a legislação penal, pelo apelo popular que tem, do que você mudar as outras legislações. Porque você tem que negociar com o Congresso Nacional, você tem que, depois, ver se a máquina do Poder Judiciário consegue funcionar. E você está na linha de frente com ONU, com OIT, com todos esses organismos internacionais que não estão nem aí. 'Se no meu país funciona, por que no seu não funciona? Tem que funcionar.'" (Antonio Carlos Cavalcante Rodrigues - entrevista realizada em 24/06/2015)

Dessa maneira, o Brasil consegue apresentar com mais facilidade no que tange à articulação política para tanto, dados e relatórios que comprovariam, diante da comunidade internacional, seu engajamento no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essa dimensão é ainda certamente potencializada se os avanços mostrados a uma comunidade internacional preocupada com questões de segurança, são de caráter criminal. O também Procurador do Trabalho Cícero Rufino Pereira, no entanto, encontra explicações para essa abordagem de veia criminal mais relacionadas à sociedade do que a uma reação política ao pacto federativo:

Pesquisador: Por que a gente tira o foco desse enfrentamento a partir de uma noção de garantia de direitos, e joga a luz sobre o crime? Por que essa opção pela agenda criminal?

Cícero: Sociedade. A sociedade quer saber que foi enfrentado e que deu cadeia. [...] A sociedade quer essa criminalização.

[...] O que sacia a sociedade, o que dá destaque é dizer que 'olha, prendemos criminosos', o que dá notícia é dizer 'criminosos foram presos. A polícia está fazendo seu dever!' É isso que dá holofote, é isso que dá destaque. E você tem razão. Eu acho que essa política que, por tabela traz questões de direitos humanos, só entrou porque 'direitos humanos' entrou contrabandeado junto com a questão da criminalização, que foi no Protocolo de Palermo. Originalmente pra tratar de questão de crime organizado internacional, e por tabela acabou entrando a questão dos direitos humanos também relacionados ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. E tem mais um detalhe. Eu reitero: criminalizou porque a vontade política é de criminalizar. (Cícero Rufino Pereira - entrevista realizada em 15/04/2015)

Estela Scandola alerta:

"Não existe ausência de política. No enfrentamento ao tráfico, a política é o discurso. E no migrante a política é a repressão. [...] Existe a política do não direito. Existe a política da perseguição. Existe a política do despacho. Não dá pra gente dizer que não tem política." (Estela Márcia Rondina Scandola - entrevista realizada em 17/04/2015)

Há ainda uma outra questão que merece ser pautada. A mesma autora atenta também para o recorte de gênero que percebe-se na aplicação da política pública nesta seara:

Mesmo que na política brasileira tenha-se garantido que não haverá discriminação por causa do tipo de trabalho, na prática isso não se tem configurado. As mulheres do mercado sexual são diferentemente tratadas na garantia de direitos trabalhistas dos homens carvoeiros, cortadores de cana ou trabalhadores da construção civil.

[...] em nome da higienização com vistas à manutenção dos eventos em padrões que não sejam social e moralmente condenáveis pelo senso comum e pelos desenvolvimentistas, muitas mulheres migrantes são consideradas traficadas. Se isso, por um lado, confunde a opinião pública, por outro demonstra que os setores policiais ainda atuam no enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir da repressão, sem considerar os demais direitos das mulheres, especialmente o direito de migrar e trabalhar. (SCANDOLA, 2014, p. 137)

Além disso, Quando não se considera a escravidão feminina em diferentes setores produtivos, se potencializa a narrativa de que os "trabalhadores honestos" estão no trabalho escravo, portanto masculino. No tráfico de pessoas estão as mulheres. Enredadas em cadeias produtivas ilícitas ou moralmente condenáveis. Portanto, trabalhadoras do desviante, do imoral. Assim como as mulheres inseridas em trabalhos domésticos e na esfera da reprodução, ou seja, fora do mercado formal masculino, também sofrem com a invisibilidade para a política pública (SCANDOLA, 2014, p. 143).

Dessa forma, podemos perceber a aplicação de uma política de enfrentamento ao tráfico de pessoas pela chave da repressão, problematizando a opção pela mobilidade de determinadas populações, e relegando a um segundo plano ações muito mais afeitas ao primado dos direitos humanos, como atendimento humanizado eficaz a vítimas e políticas de gestão econômica que visem a distribuição de renda e o trabalho decente, de forma a combater a exploração dos trabalhadores engendrados no padrão de desenvolvimento capitalista. Com vistas a esses objetivos, passamos a questionar a utilidade do conceito de tráfico de pessoas, sobretudo se buscarmos atentar para o fato de que, de todos os fenômenos de exploração que ele busca dar conta, sua grande contribuição é adicionar o debate em torno da mobilidade. Dos fenômenos migratórios, contribui aproximando-os do debate da criminalidade.

4.5.5. Tráfico de pessoas e/ou trabalho escravo

Se identificamos a pauta do tráfico de pessoas como exógena, e trilhamos sua trajetória no Brasil sem encontrar grandes e significativos exemplos de mobilização social que se configurasse como demanda importante por essa pauta, temos no caso do trabalho escravo uma situação interessante para análise. Sendo uma das pautas que tem sido encampada pelo guarda-chuva do TSH, e ao contrário deste, a agenda do trabalho escravo contemporâneo apresenta firmes raízes de demanda social.

Ao comentar a atuação da Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho, do Mato Grosso do Sul, Estela Márcia Rondina Scandola lembra:

Mesmo sem denominar que trabalhava com o desvelamento do tráfico de pessoas, foi o primeiro colegiado por essas bandas do Brasil, ainda nos anos 1990, a denunciar que havia aliciamento, transporte, alojamento, fraude e engano de trabalhadores para o trabalho em diferentes frentes, especialmente o trabalho rural, nas carvoarias e destilarias. Os trabalhadores, à época e ainda agora, são constituídos por migrantes e indígenas. (SCANDOLA, 2014b, pp. 174-175)

No entanto, ainda que as estruturas de resposta ao fenômeno, sobretudo quando falamos de estruturas de resposta estatais, datem dos anos 1990, a mobilização social em forma de denúncia e demanda por respostas é documentadamente mais antiga.

Por quase 400 anos o Brasil explorou o trabalho de escravos trazidos do continente africano para cá, ou nascidos aqui, descendentes de traficados³⁴ predecessores. "Liberta" em 1888³⁵, essa população continuou à margem da inclusão social e econômica. Os reflexos dessa prática de exclusão são muitos, e perduram até nossos dias, inclusive quando falamos do trabalho escravo contemporâneo, o que não é exatamente uma surpresa. "Hoje, um brasileiro ou um imigrante não se torna necessariamente escravo por ser negro, porém, pela sua persistente marginalização socioeconômica, o afrodescendente continua fornecendo os maiores contingentes" (NOGUEIRA et al, 2014, p. 213).

A partir dessa mudança na estrutura econômica (e do trabalho) do país, outros exemplos de exploração podem ser citados, ao longo da história. Desde imigrantes nas fazendas de café do Sudeste, passando pelos soldados da borracha no Norte, por cortadores de cana no Nordeste, e por vaqueiros nas fazendas de gado do Centro Oeste. Mesmo os casos muito em voga atualmente de trabalhadores e trabalhadoras explorados no agronegócio, no desmatamento, nas oficinas de costura e no trabalho doméstico (NOGUEIRA, et al, 2014, p. 201).

Em qualquer ponto da história do capitalismo brasileiro, nós podemos apontar a exploração do trabalhador. Quando falamos em servidão por dívida, falamos inclusive de uma instituição que nasceu antes do fim do regime de escravidão, com ele conviveu, e a ele superou, chegando aos nossos dias. Como grito de resistência e marco de mobilização social dentro do tema, a literatura consagrou a Carta Pastoral *Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social*, escrita pelo bispo D. Pedro Casaldáliga em 1971, e que figura como a primeira denúncia pública do trabalho escravo contemporâneo. À época, dava conta dos estados do Mato Grosso, Pará e Goiás. Em 1975, foi criada a Comissão Pastoral da Terra (CPT), ligada à Comissão Nacional de Bispos do Brasil (CNBB). A CPT foi a primeira organização não governamental criada para atuar especialmente nessa questão, e até hoje é um ator fundamental neste âmbito.

³⁴ Resta claro que o termo "tráfico" neste contexto comunica uma relação social diferente da que vem sendo discutida neste trabalho quando falamos do tráfico de pessoas em seu conceito atual.

³⁵ Tomamos a liberdade de comentar uma das estratégias do Estado e da sociedade brasileira, à vista do crescimento da causa abolicionista, para preparar o terreno e garantir que a transição social da abolição não resultasse em uma real transformação social. Falamos da Lei de Terras, aprovada em 1850, quando o país restringiu seriamente o acesso à terra. Christiane Nogueira et al invocam, a esse respeito, a seguinte assertiva de José de Souza Matins: "Num regime de terras livres, o trabalho tinha de ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha de ser cativa" (NOGUEIRA et al, 2014, p. 200).

Em meados dos anos 1980, já na Nova República portanto, a pressão de entidades sociais vinculadas à causa conseguiram que o Estado, através do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Trabalho assinassem junto com a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e a CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) um protocolo de intenções para conjugar esforços no sentido de coibir as violações dos direitos sociais e trabalhistas dos trabalhadores rurais, nos estados do Pará, Maranhão e Goiás.

Na década de 1990, uma série de denúncias foram apresentadas em âmbito internacional contra o Estado brasileiro, na ONU, na OIT e na OEA. Esta última, impetrada pela CPT e pelo CEJIL (Centro pela Justiça e Direito Internacional), além do apoio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, dava conta do icônico caso José Pereira.³⁶ Esse foi o início de uma série de movimentos articulados entre sociedade civil e Estado brasileiro no âmbito do combate ao trabalho escravo e resultou, em 1995, no reconhecimento público do Governo brasileiro da existência de trabalho escravo no país.

Daí pra frente, teve início a estruturação da política nacional contra o trabalho escravo contemporâneo. Foram criados o GERTRAF (Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado) e o Grupo Especial de Fiscalização Móvel. Em 2002, foi criada dentro do Ministério Público do Trabalho a CONAETE (Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo). Ainda em 2002, foi redigido o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE).

No ano seguinte, o Plano foi adotado e em decorrência, instituiu-se a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, e integrada por representantes de governo, trabalhadores, empregadores e sociedade civil. Outro reflexo do PNETE foi a alteração do texto do artigo 149³⁷ do Código Penal, através da Lei 10.803/03. A tipificação resultante dessa alteração é tida como mais precisa, e apresentou impactos na atuação dos agentes

³⁶ Em 2003, o Brasil, para evitar uma condenação iminente, aceitou um Termo de Solução Amistosa, assumindo um gama de compromissos para o combate ao trabalho escravo no país.

³⁷ Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

envolvidos na questão. Também resultado dessa mobilização foram a concessão de seguro desemprego para os trabalhadores resgatados e a criação da chamada "lista suja"³⁸.

Recentemente, em 2014, depois de exatos quinze anos de tramitação no Congresso Federal, foi aprovada a Emenda Constitucional 81/2014. Esta emenda prevê a expropriação, sem indenização, de propriedades rurais ou urbanas onde for encontrada exploração de mão de obra análoga à escravidão. A emenda ainda depende, no entanto de regulamentação, providenciada pelo Projeto de Lei do Senado 432/2013, e as forças políticas se digladiam nos bastidores do congresso para evitar um retrocesso e uma nova alteração no tipo penal que define o trabalho escravo, de forma a transformar a PEC em um instrumento esvaziado de sentido.

Assim, no que diz respeito ao combate ao trabalho escravo, é sobre esse acúmulo de luta que cai o conceito do tráfico de pessoas, e não resta claro ainda, qual a sua contribuição efetiva à essa agenda. Como comenta Xavier Plassat,

O termo "tráfico de pessoas" é relativamente recente. Até pouco tempo atrás, para designar esse "comércio de gente", a palavra mais usada era "escravidão". Era a palavra certa [...] Para muita gente, "escravidão moderna" é a expressão correta para designar as formas de exploração associadas ao tráfico humano contemporâneo. (PLASSAT, 2014, pp.71-72)

Plassat tem razão. Mas precisamos perceber que a opção política por "escravidão" centra foco nos processos de exploração e superexploração, principalmente do trabalho. É nesse sentido que ele está correto, sendo o caso que defendemos aqui ser prioritário no Brasil. Traz também consigo uma discussão não afeita ao debate no campo de segurança pública, mas muito mais próxima a uma discussão de cidadania e justiça social. A opção política por "tráfico" centra foco nas questões de mobilidade. E para o estado nacional contemporâneo, a mobilidade e a fronteira ainda são assuntos centrais de pauta securitária. Por isso a opção crescentemente difundida por se falar em "tráfico".

Quando partimos para discutir a seara da criação de políticas que envolvam estes conceitos, temos que

até hoje o direito penal brasileiro conserva a marca da histórica visão reducionista do tráfico [...] Isso não ficou sem efeito sobre o processo de

³⁸ Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo. Conhecido como lista suja, o cadastro é publica junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e sofre ataques políticos recorrentes, chegando a ter sua publicação suspensa no ano de 2015. Situação que já foi regularizada.

construção da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas: inicialmente desvinculado da política nacional de combate ao trabalho escravo (atribuição da Secretaria de Direitos Humanos e do Ministério do Trabalho), o processo foi conduzido pelo Ministério da Justiça em diálogo com várias entidades relacionadas ao tema e estabeleceu instituições e instrumentos diferenciados, ainda hoje sem real comunicação entre si. (PLASSAT, 2014, p. 74)

Visão reducionista do tráfico aqui, no sentido de ser voltada à questão da exploração sexual e da prostituição. É uma posição recorrente, quando observamos os atores historicamente envolvidos com o tema do trabalho escravo contemporâneo, a defesa de que se admita na narrativa hegemônica do tráfico maior espaço para o tema da exploração laboral. Isso se dá, em parte, por esses atores terem buscado durante bastante tempo o reconhecimento de que a luta contra o trabalho escravo contemporâneo era uma luta por direitos humanos, não só querelas trabalhistas menores. Dessa forma, compreendem a incorporação do tema à agenda do TSH como a oportunidade para, enfim, lograrem esse objetivo, e expandirem a discussão para questões sociais, inclusive no que se refere a discussões de políticas de prevenção, atendimento e reinserção social. Concordamos com Plassat e com os demais atores que preconizam essa demanda, quando defendem maior atenção aos processos de exploração do trabalho escravo. No entanto, vamos prosseguir na argumentação desta sessão do trabalho de maneira a problematizar a ideia de que isso ocorra dentro da pauta do enfrentamento ao tráfico. Uma vez que o próprio autor, nesta citação acompanhado, percebe que, no que se refere ao conceito e à agenda do tráfico de pessoas: "É possível observar duas linhas nos caminhos trilhados por esses debates: a hegemonia da abordagem criminal e a dificuldade em ampliar a concepção de tráfico de pessoas para além da exploração para fins sexuais" (NOGUEIRA et al, 2014, p. 198). Não é como se a questão criminal fosse completamente obnublada, se optarmos por seguir em uma via de priorizar a exploração. Para recorrer aos mesmo autores: "As características descritas no art. 149 do CP para criminalizar o trabalho análogo ao de escravo aplicam-se rigorosamente a situações de exploração sexual" (NOGUEIRA et al, 2014, p. 217). Dessa forma, cumpre-nos refletir sobre a utilidade do conceito de tráfico, quando discutimos questões de exploração.

una de las primeras cuestiones a debatir refiere a las especificidades en que se sostienen la explotación sexual y la laboral respectivamente. Hablar de una única forma con distintas finalidades de explotación (tal como expresa el art. 3 del Protocolo) ¿contribuye a nuestra comprensión amplia y diacrónica del fenómeno, o es reflejo de la perspectiva jurídica que globalizó la definición de trata como parte de la lucha contra la *delincuencia organizada internacional*? (PACECCA, 2011, p. 170, grifo original)

Muitas vezes o resultado da intersecção desses conceitos dentro da política e da articulação de gestão do país, dentro do Estado, pode ser temerário. Hoje, quando tramita no Congresso Nacional projeto de lei propondo um novo tipo penal que disponha sobre o que se entende por Tráfico de Pessoas,

[...] um estrangeiro encontrado em situação análoga a de escravo tem seus direitos trabalhistas reconhecidos, recebe indenização, três meses de seguro-desemprego e por um ano tem garantido o direito de residência no país. Ou seja, já existe proteção legal e políticas públicas para dar conta da situação. Como vai incidir sobre isto uma tipificação de Tráfico de Pessoas que inclua servidão? Isso já não sabemos. [...] Este é o paradoxo da agenda antitráfico no Brasil. Para coisas que estão funcionando bem, na linha protetiva de direitos, crava a cunha da criminalização. É assim também com a prostituição, cujo exercício é livre em nosso país. (SPRANDEL, 2014, p. 6)

O Brasil procura crescer no cenário internacional, inclusive no âmbito das Nações Unidas. Talvez isto explique a excessiva benevolência com que aceitamos as pautas decorrentes da adesão a acordos internacionais. Mas não passaremos batidos pelos questionamentos que nascem dessas reflexões. Qual a utilidade do conceito de TSH no Brasil? Como pode uma pauta exógena, que deriva de uma tradição de restrição de direitos e fetiches com mecanismos de controle, ganhar tamanha projeção a ponto de mover tantos recursos dentro das nossas instituições? E por que a aposta em uma agenda que põe em risco avanços e direitos já conquistados?

Ademais, aprofundando nosso olhar para o Congresso Nacional e para as políticas do governo brasileiro, percebemos que o apoio e a pressão mantidos por organismos internacionais fazem com que as leis e programas voltados ao combate ao tráfico de pessoas avancem com muito mais velocidade que as leis e programas voltados, por exemplo, para a proteção dos direitos dos cidadãos brasileiros que vivem no exterior, coletivo que há tempos tem pressionado por uma Lei Geral de Migrações, assim como por políticas públicas de proteção (SPRANDEL, 2011, p. 226). Bem como a proteção voltada aos imigrantes que se estabelecem no Brasil. Não havemos de esquecer que o controverso Estatuto do Estrangeiro permanece em vigor, sustentado na ideologia de segurança nacional que lhe deu origem. Ou que a convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, nunca foi ratificada pelo Brasil. Nem a Convenção 143 da OIT. Estas realidades não parecem configurar coincidências, mas sim opções políticas.

5. O Papel do Estado Enquanto Garantidor da Cidadania e dos Direitos Humanos

5.1. O Moderno Estado-Nação

A partir da discussão já estabelecida, procedemos ao debate acerca do Estado Moderno e seu papel na articulação das noções de cidadania e direitos humanos. Optamos por seguir a partir de um eixo teórico estruturado principalmente em torno das ideias de Hannah Arendt, mas buscando trazer contribuições de diversos autores, localizados em diferentes campos das ciências humanas. Assim, procedemos dividindo a argumentação em duas partes. Primeiro, trataremos da política. Em seguida, discute-se o Direito no Estado Moderno. A partir dessa construção teórica mais geral, esperamos lograr construir a análise específica do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil e a sua relação com a questão migratória.

Quando buscamos apreender o pensamento de Arendt, podemos identificar, concordando com Celso Lafer, uma proposta de reconstrução. Esta proposta, que toma por base uma retomada crítica do pensamento ocidental, objetiva o exame das condições políticas e jurídicas que permitam estruturar um mundo comum, marcado pela pluralidade e pela diversidade e abastecido pela criatividade do novo, que por meio do exercício da liberdade impeça a reconstituição de um estado totalitário de natureza (LAFER, 2006, p. 15).

Assim, em *A Condição Humana*, a autora parte da utilização da expressão *vita activa* (utilizada desde a antiguidade, refere-se a "o que os homens fazem") para designar três atividades humanas fundamentais. 1) O *trabalho* é a atividade correspondente ao processo biológico do corpo humano, sujeito à necessidade de prover a própria subsistência. 2) A *obra* é a atividade correspondente à criação das coisas artificiais, que diferem do ambiente natural. Corresponde à ideia do construtor do mundo, do *homo faber*.

5.1.1. Sobre a Política

E 3) a *ação*, única atividade que ocorre diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria. Corresponde à condição humana da pluralidade. Embora a autora entenda que todos os aspectos da condição humana tenham relação com a política em algum grau, essa pluralidade é compreendida como a condição basilar de toda vida política. "A pluralidade é a condição da ação humana porque somos todos iguais, isto é, humanos, de um

modo tal que ninguém jamais é igual a qualquer outro que viveu, vive ou viverá" (ARENDR, 2014, p. 10).

Segundo Hannah Arendt, e aqui recorremos à leitura de Christiane Valladares sobre a autora, a política existe quando os homens agem e se comunicam coletivamente, o que exige um espaço onde possam se encontrar e interagir através de estratégias comunicacionais, notadamente a ação e a palavra (VALLADARES, 2009, p. 21). Na medida em que os homens se manifestam por meio do uso da palavra, revelam-se, mostram sua identidade pessoal. Desse modo são vistos no mundo humano por outros seres que também fazem uso da palavra. Essa ação discursiva, que garante visibilidade aos homens perante o mundo, só é possível num espaço próprio para o desempenho desse tipo de atividade, um espaço que leve em conta a pluralidade humana: a esfera pública (BOARATTI, 2014, p. 12).

O conceito de esfera pública ganha sentido na medida em que é contraposto ao de esfera privada. Assim, explica a própria autora:

A distinção entre as esferas privada e pública da vida corresponde aos domínios da família e da política, que existiram como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-Estado;

[...] O traço distintivo da esfera do lar era o fato de que nela os homens viviam juntos por serem a isso compelidos por suas necessidades e carências. A força compulsiva era a própria vida[...] Portanto, a comunidade natural do lar nascia da necessidade, e a necessidade governava todas as atividades realizadas nela.

[...] O domínio da *pólis*, ao contrário, era a esfera da liberdade, e se havia uma relação entre essas duas esferas era que a vitória sobre as necessidades da vida no lar constituía a condição óbvia para a liberdade da *pólis*. (ARENDR, 2014, p. 33-36)

Segundo esse pensamento, viver na esfera privada (realidade para mulheres, crianças e escravos) significava estar privado de ser ouvido e visto por todos em uma comunidade política em que os homens partilham objetivamente de uma ação política entre iguais em um espaço comum: a *pólis* (VALLADARES, 2009, p. 38). A esfera pública é, portanto, o espaço por excelência onde se exerce a cidadania.

A partir do advento da modernidade, no entanto, Arendt percebe um esvaziamento da esfera pública e o declínio do homem público. Nas palavras da autora, "[...]a eclosão da esfera social, que estritamente não era nem privada nem pública, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com a eclosão da era moderna e que encontrou sua forma política no Estado-Nação" (ARENDR, 2014, p. 33).

A esfera pública moderna nasce, então, com a burguesia, a partir das suas revoluções, motivada pelo contraste entre a enorme importância social dessa classe e a sua condição de privação de função política (VALLADARES, 2009, p. 21). Apoiada nas burguesas revoluções americana e francesa, portanto, Hannah Arendt pontua que a história do mundo moderno passa a ser marcada pela dissolução do espaço público, fazendo emergir uma sociedade despolitizada e atomizada pela competição e por uma instrumentalização do mundo, estruturando sua ordem política nos pilares da democracia representativa, do Estado-Nação, e da esfera social.

Se na antiguidade clássica a esfera pública significava o espaço da liberdade para construção coletiva e a esfera privada o espaço das atividades econômicas - necessárias à reprodução da vida (articulando nesse espaço privado a noção de individualismo) -, a história moderna promove uma inversão dessa lógica. A esfera privada, na modernidade, passa a representar a dimensão da liberdade, enquanto a esfera pública perde o sentido político ao ser articulada como a esfera das necessidades. O cidadão, autor da ação política, é atomizado e privilegia os interesses privados, por consequência da retração dos princípios que caracterizam a esfera pública (ação, poder, política, pluralidade e liberdade), e da valorização dos princípios constituintes da esfera privada (trabalho, violência, economia, necessidade e uniformidade).

Resultado da emancipação política da burguesia, o imperialismo surge, então, quando essa classe deixa de dedicar-se aos projetos privados e assume a gestão do Estado na Europa. A prática do imperialismo como forma de gestão política burguesa desemboca nos três elementos que viriam a sustentar os empreendimentos totalitários: o racismo, o expansionismo e a burocracia. Este último "seria o meio encontrado pelos burgueses de administrar a sociedade de forma cada vez mais autônoma e eficaz, excluindo cada vez mais a sociedade do poder" (BOARATTI, 2004, p. 3).

O espaço público burguês, surgido dessa nova ordem, é visto com olhar crítico por Arendt, na medida em que se confunde cada vez mais com o Estado. A ordem burguesa, no sentido de privilegiar o mercado, instrumentaliza as instâncias políticas e sociais para atender a interesses econômicos. Nas palavras da própria autora:

O que chamamos anteriormente de advento do social coincidiu historicamente com a transformação do interesse privado pela propriedade privada em uma preocupação pública. Logo que ingressou no domínio público, a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários,

que, ao invés de requererem o acesso ao domínio público em virtude de sua riqueza, exigiram dele proteção para o acúmulo de mais riqueza. (ARENDR, 2014, p. 83)

Nesta sociedade capitalista de mercado, a esfera pública vai se modificando conforme a evolução da ordem burguesa: manifesta-se, em um primeiro momento, através dos pequenos proprietários privados, e vai resultar, ao longo da história, em uma sociedade de classes. O novo papel da esfera pública, resignificada nesses moldes, passa a ser o de intermediar relações de interesses entre o Estado e a sociedade civil - onde o conceito de democracia representativa ganha importância - em um cenário onde a única coisa que as pessoas têm em comum são seus interesses privados.

No debate sobre a democracia, atenções se voltam ao tema da esfera pública, procurando elucidar a forma como os homens coordenam e direcionam os seus interesses para o centro das decisões políticas, e onde essas decisões ganham legitimidade. No entanto, como vimos, para Hannah Arendt, a modernidade, quando nega a natureza política à esfera pública, acarreta uma sociedade despolitizada, marcada pela atomização, pela competição e pela instrumentalização. Uma sociedade de homens que, sem um mundo comum que a um só tempo os relacione e separe, condenam-se a viver em uma separação solitária ou a comprimirem-se em massa. A vida torna-se um fenômeno da política e, assim, os imperativos da necessidade invadem a esfera pública de tal forma que esta se desfigura e se transforma numa esfera da administração técnica e burocrática que existe apenas em função do Estado.

Os homens, na medida em que passam a agir orientados pela necessidade, expressam o primado do trabalho como condição da vida associativa, prescindindo da sociabilidade especificamente política. O trabalho, que historicamente sempre fez parte da vida privada dos homens não promove, para a autora, a sociabilidade própria da vida política, e o fato de ter se constituído, na modernidade, como ordenador da vida social, passa a incorporar os homens como produtores e consumidores. Mas isso significa a privação de um mundo compartilhado de significados e a prevalência dos interesses privados na arena pública (VALLADARES, 2009, pp. 22-23).

5.1.2. Sobre o Direito

Diante das reflexões apresentadas, cabe discutir o papel do Direito nesse contexto, enquanto agente estruturante do Estado-Nação. Como ressalta Rita Segato, quando adentramos terreno de discussão acerca das plurais concepções de justiça presentes em uma

mesma nação, devemos salientar que o direito moderno encontra-se em tensão, não apenas com alguns costumes relacionados a sociedades “simples” ou “povos originários”, mas também no próprio Ocidente, em plena modernidade. A lei entra em rota de colisão também com a moral estabelecida e com crenças arraigadas em sociedades que julgamos “modernas”, estabelecendo tensões com costumes no seio do próprio Ocidente (SEGATO, 2006, p. 209-210). Ademais, como ressalta Aníbal Quijano,

Um Estado-Nação é uma espécie de sociedade individualizada entre as demais. Por isso, entre seus membros pode ser sentida como identidade. Porém, toda sociedade é uma estrutura de poder. É o poder aquilo que articula formas de existência social dispersas e diversas numa totalidade única, uma sociedade. Toda estrutura de poder é sempre, parcial ou totalmente, a imposição de alguns, frequentemente certo grupo, sobre os demais. Consequentemente, todo Estado-Nação possível é uma estrutura de poder, do mesmo modo que é produto do poder. Em outros termos, do modo como foram configuradas as disputas pelo controle do trabalho, seus recursos e produtos; do sexo, seus recursos e produtos; da autoridade e de sua violência específica; da intersubjetividade e do conhecimento. (QUIJANO, 2005, p. 234)

Construtor da cidadania na modernidade, o Estado a concebe, como vimos, em termos da relação entre um indivíduo e o Estado. Retomamos a observação de Hannah Arendt, destacada por Celso Lafer (LAFER, 2006, p. 22), de que os cidadãos, formulados como um vasto agregado de indivíduos solitários, passam a exercer os direitos que lhes cabem a partir do momento em que lhes é garantido um espaço público para tanto. É só então que garantem suas qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de serem tratados pelos Outros como semelhantes. Abrindo um parêntese para retomar a discussão anterior relativa ao exercício da prostituição, podemos compreender que enquanto o exercício da prostituição é autônomo, independente e solitário, o discurso oficial estatal e legislativo o garante aos indivíduos como direito, ainda que a contragosto da parcela social detentora da *hybris do ponto zero*³⁹. O Estado Moderno, no entanto, ainda que se apresente como frente de luta pelos direitos humanos, é incapaz de comungar de certas linguagens. Assim, quando o indivíduo aciona redes comunitárias, baseadas nas ideias de cooperação e assistência mútua (SHIRLEY, 1999, p. 186-188), para viabilizar sua estratégia de vida através da prostituição, a legislação embasa o agir estatal que chama de “facilitação” a ajuda e enxerga nessa prática o crime de tráfico.

³⁹ *Hybris do ponto zero*: “localizar-se no ponto zero é o começo epistemológico absoluto. Equivale a ter o poder de instituir, de representar, de construir uma visão sobre o mundo social e natural reconhecida como legítima e avalizada pelo Estado”(Castro-Gómez, 2005, p. 25)

Concordando mais uma vez com Celso Lafer,

De fato, o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto invenção para a convivência coletiva, exige um espaço público, a que só se tem acesso por meio da cidadania. Por isso, [...] no mundo contemporâneo destituir alguém de sua cidadania é tendencialmente expulsá-lo do mundo, tornando supérfluo e descartável (LAFER, 2006, p. 22).

Quando a 3ª Geração dos Direitos Humanos⁴⁰ estabelece a ideia de que o Estado deve devolver uma parcela de poder à comunidade, cria um problema inédito para o Estado Moderno, incapaz de comungar da noção de uma vivência coletiva fora do Estado enquanto prática. Como lembra Francisco Ortega, ao comentar também o pensamento de Arendt,

Não ligando o espaço público ao Estado, como Habermas o faz, não existe nenhum local privilegiado para a ação política, isto é, existem múltiplas possibilidades de ação, múltiplos espaços públicos que podem ser criados e redefinidos constantemente, sem precisar de suporte institucional, sempre que os indivíduos se liguem por meio do discurso e da ação (ORTEGA, 2001, p. 227)

Ao comentar a desconfiança da autora em relação ao primado da democracia representativa, Ortega recorre à sua (de Arendt) ascendência heideggeriana para defender que a sua teoria política prima por um pensamento do aberto e do não determinado, uma alternativa política que vai além de uma política partidária e que propõe a recuperação do espaço. A política é compreendida por Arendt como atividade de criação e de experimentação (ORTEGA, 2001, pp. 227-228). Nessa esteira, podemos acrescentar que a crítica de Arendt à representação política "está associada à sua concepção de liberdade. Para ela, a liberdade emerge quando diversas pessoas agem em concerto. E essa liberdade ou significa 'participar do governo' ou não significa nada" (VALLADARES, 2009, pp. 22-23).

⁴⁰ O jurista Karel Vasak propõe divisão analítica muito difundida dos Direitos Humanos baseada no mote da Revolução Francesa. Desta forma, os Direitos Humanos de primeira geração são os direitos de liberdade, mais especificamente os direitos civis, políticos e as liberdades clássicas. Os Direitos Humanos de segunda geração (igualdade) constituem os direitos econômicos, sociais e culturais. Já como Direitos Humanos de terceira geração (fraternidade) estão o direito ao meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, progresso, paz, autodeterminação dos povos e outros direitos difusos. Posteriormente a doutrina estipulou uma quarta geração de direitos, compreendendo os direitos tecnológicos, como o biodireito e o direito de informação. Utilizamos aqui a referida divisão para fins de argumentação, mas cientes da polêmica que a acompanha. Não significando nossa concordância com a concepção fragmentada, ou atomizada dos Direitos Humanos. Reafirmamos aqui a necessidade de se tratá-los de forma integral, como indivisíveis que são.

Assim, se recorremos à ideia de "desterritorialização do Direito" proposta por Giacomo Marramao, encontramos que, na ordem jurídica definida na esteira da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948,

mostra-se crucial a ideia de uma esfera pública capaz de recompor o universal contra a identidade: que não se contente, portanto, de relativizar e enfraquecer a identidade, simplesmente pluralizando-a. Trata-se, em outras palavras, de construir um universal multicêntrico, que não vise a recompor como um mosaico as várias identidades culturais [...]. A única perspectiva potencialmente libertadora será, assim, aquela disposta a realizar uma virada radical daquele procedimento. Não recompor como um mosaico as identidades, mas reconstruir o universal contra a identidade a partir do critério da diferença. Repensar um ser-em-comum composto de histórias diversas e de diferenças inassimiláveis: em uma *civitas* como comunidade paradoxal suscetível de acolher as existências (e experiências) singulares, independentemente das pertinências identitárias que, em cada caso, se fazem presentes, como inevitável efeito dos mecanismos de identificação simbólica e das práticas coletivas de "invenção da tradição". (MARRAMAIO, 2007, p. 10-11)

Se nos voltarmos mais uma vez ao pensamento de Rita Segato, trazendo ideia parecida para o plano interno (nacional), podemos advogar

uma visão contratualista da nação, segundo a qual a lei deve mediar e administrar o convívio de costumes diferentes, ou seja, a convivência de comunidades morais distintas. Apesar de se originar em um ato de força por meio do qual a etnia dominante impõe seu código às etnias dominadas, a lei assim imposta passa a se comportar, a partir do momento de sua promulgação, como uma arena de contendidas múltiplas e tensas interlocuções. A lei é um campo de luta em que, sem dúvida, a interação das forças em conflito e o controle da força bélica são, em última instância, decisivos. No entanto, sua legitimidade e o capital simbólico que ela representa para a classe que a ratifica e a administra dependem de sua capacidade de, uma vez instaurada, passar a contemplar, de sua plataforma, uma paisagem diversa, em cujo contexto preserve a capacidade de mediação. Quando a lei adere a uma das tradições, ou seja, a um dos códigos morais particulares que convivem sob a administração de um Estado nacional, e se autorrepresenta como algo indiferenciado com relação a esse código, encontramos-nos diante do que poderíamos chamar de "localismo nacionalizado", dirigindo ao universo da nação a mesma crítica que levou Boaventura de Sousa Santos a formular a categoria "localismo globalizado" para descrever o processo arbitrário de globalização de valores locais. Seremos, nesse caso, prisioneiros de um "colonialismo moral interno" (SEGATO, 2006, p. 212)

Nessa perspectiva, deve-se buscar garantir um espaço de interlocução entre a máquina estatal e o cidadão que aproxime os dois patamares. Seja o cidadão, na complexidade da ordem contemporânea, representado por meio de um organismo internacional, de uma organização não governamental, ou represente a si mesmo. Sob pena de, em não se conseguindo essa aproximação, transformar-se a categoria de cidadão em uma metáfora dos gigantes Aloídas⁴¹.

Constituindo a noção de igualdade ponto central da categoria "cidadania", a referida noção, e suas variadas visões, merece atenção. No entanto, concordando com Cardoso de Oliveira,

quando fala-se em desigualdade social a ênfase da literatura e do debate político está frequentemente nas diferenças de renda, de condição de vida ou de acesso a benefícios diversos, onde valoriza-se a dimensão material ou substantiva da desigualdade. Entretanto, gostaria de focar uma dimensão correlata, também importante, e que nem sempre tem merecido a atenção devida. Refiro-me à desigualdade de tratamento [...]. Tal orientação é parcialmente inspirada na interpretação de Marshall (1976) sobre o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, onde o autor assinala que a igualdade de tratamento e o acesso à justiça seriam os principais símbolos das mudanças ocorridas com a introdução deste novo *status* social. Além disso, ao caracterizar a cidadania como um *status* (igualitário), a formulação de Marshall associa os respectivos direitos a uma identidade determinada, ainda que esta seja concebida como plenamente compartilhada e universalizável entre os cidadãos. Isto é, ela permite uma articulação imediata com a problemática da dignidade, da consideração e do reconhecimento. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009, p. 8)

Surge, assim, a preocupação em tratar de um ângulo de análise da implementação de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas que particularmente favorece a observação de características estruturais do fenômeno que suscitam relações com a noção de cidadania: a pouca importância dispensada às formas de ordenação e classificação da realidade dos migrantes e de outros estratos sociais avaliados como em situação de vulnerabilidade, bem como suas possíveis contribuições para uma melhor abordagem da questão. Apesar de um dito foco na busca por um atendimento humanizado a essas pessoas, o que ocorre necessariamente depois que elas já tiveram seus direitos violados, por vezes os movimentos de enfrentamento ao tráfico de pessoas parecem esquecer-se de essas pessoas, destinatários

⁴¹ Na mitologia grega, os gigantes Aloídas eram os irmãos Efialtes e Oto, criados como filhos de Aloeus. Conta a referida mitologia que os irmãos tentaram escalar o monte Olimpo e acabaram mortos pela deusa Diana por sua audácia.

das políticas públicas, são o ponto mais importante do processo, além de serem os personagens em contato mais direto com o fenômeno social tratado pelas políticas. Capazes, portanto, de o entenderem e pensarem. Postura que colabora para que as próprias instituições estatais corroborem com a reprodução e manutenção de situações que impõem a determinadas populações as características de vulnerabilidade que entende-se serem causa do fenômeno do tráfico de pessoas, ou como se defende nesse trabalho ser mais adequado, da exploração propriamente dita.

Reconhecer que os trabalhadores e as trabalhadoras com direitos violados são a centralidade da nossa ação ainda é intenção, discurso. Atuar a partir de um princípio central requer a construção de espaços de fala dessas pessoas, relações sociais que garantam decisões coletivas sobre seus direitos e seus projetos de vida, sobretudo o fortalecimento de organizações autônomas que possam representá-las em espaços de decisão política. (SCANDOLA, 2014b, p. 183)

Nesse sentido, é comum encontrarmos no debate acerca do tráfico de pessoas teses de que as pessoas traficadas não se declaram vítimas por medo de represálias de grupos criminosos, ou porque se encontram numa situação de exploração por tanto tempo que criaram uma dependência psicológica em relação aos exploradores. Piscitelli (2008) rejeita essas duas ideias e afirma que a análise mais próxima de seus resultados de pesquisa é que essas "vítimas" não reconhecem que a situação em que se encontram constitui um crime contra elas próprias.

Segundo a autora, o que é tipificado como crime de tráfico de pessoas não necessariamente constitui uma violação de direitos humanos. A existência de fraude, engano ou exploração justificam que se condene o tráfico de pessoas.

Entretanto, fatores como a natureza do engano, o contexto da exploração e o grau de coerção são relevantes para estabelecer que houve violação de direitos humanos. Isso se torna evidente nas decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, nas quais cada um desses aspectos é esmiuçado. (PISCITELLI, 2008, p. 57)

Nessas decisões, trabalho forçado, servidão e condições análogas à escravidão configuram violações de direitos humanos, mas outras situações não necessariamente, embora sejam tipificadas como crime de tráfico de pessoas. Principalmente quando envolvem prostituição. "Em algumas circunstâncias, a ideia de violação de Direitos Humanos se sustenta apenas mediante uma leitura abolicionista da noção de exploração sexual." (PISCITELLI, 2008, p. 57)

É importante perceber que as decisões da Corte Europeia, relativas à definição dos aspectos que constituem violações dos direitos humanos, mantêm relações com as percepções de minhas entrevistadas. A diferença consiste em que para essas mulheres, que mostram em suas noções os ecos de tantas campanhas contra o tráfico de pessoas, **não há diferença** entre tráfico de pessoas e violações de direitos humanos. Na percepção delas, essas violações se materializam no cárcere, nos estupros, nas surras, às quais são submetidas as mulheres que elas consideram vítimas. Este procedimento, utilizado para forçá-las a trabalhar na prostituição, está distante das experiências migratórias destas. (PISCITELLI, 2008, p. 57, grifo original)

Ponto esse que revela uma falta de acordo entre as pessoas caracterizadas como vítimas de tráfico de pessoas e as normas legais no que diz respeito aos conceitos envolvidos na discussão. Ao serem bombardeadas cotidianamente com campanhas contra o tráfico de pessoas que definem o fenômeno com base no Mito da(o) traficada(o) exemplar⁴², partindo de categorias como exploração, servidão, fraude, ameaça, uso da força, abuso de autoridade, entre outras, tornando o fenômeno um tipo de violação dos direitos humanos, pessoas que vivenciaram processos migratórios voluntários, em condições não percebidas como exploratórias, não se reconhecem como vítimas de violações desse tipo. Se para a norma legal, a prostituição parece configurar uma situação de exploração sexual e uma afronta à

⁴² Thaddeus Blanchette e Ana Paula da Silva apresentam o que chamam de "Mito da traficada exemplar", formação discursiva que criaria no imaginário público a imagem da experiência típica" de uma vítima brasileira de tráfico de pessoas. Assim, analisam o artigo "Quando o Sonho Vira Pesadelo", de Renata Summa (disponível em <<http://reporterbrasil.org.br/2005/09/quando-o-sonho-vira-pesadelo/>>), dividindo em "uma série de episódios, cada um imaginado como foco de determinadas atividades do tráfico. Os primeiros dois, 'A situação de Maria no Brasil' e 'O recrutamento de Maria' estabelecem quem é supostamente vulnerável ao tráfico e como essas pessoas são recrutadas. O terceiro episódio, 'A viagem e a chegada no exterior', coloca a mocinha em apuros, traída pelo homem em que ela confiava, e descreve sua situação no país de destino. No quarto episódio, 'A degradação de Maria', toda possibilidade de agência é retirada das mãos de nossa heroína e ela cai na mais completa vulnerabilidade e desespero, sendo transformada de pessoa em objeto. No episódio final, 'A volta', Maria é salva e devolvida ao seu lugar no mundo: o Brasil. A conclusão moral da história é a de que Maria aprendeu que a mobilidade internacional não é para pessoas de sua condição e ela se contenta em sua vida em *terras brasílicas*." (BLANCHETTE & SILVA, 2011, p. 82)

Os autores apontam uma série de aspectos onde o mito não está em sintonia com os fatos dos movimentos internacionais que ele busca descrever e rotular como "tráfico de pessoas". Entre os quais, destacam-se: a abordagem moralista que recrimina "o desejo de Maria de melhorar sua vida de um golpe só, sem os devidos trabalho e preparação. [...] Em vez de investir no trabalho e no estudo no Brasil, sua ambição e ingenuidade a impulsionam a 'dar um jeito' definitivo em sua vida através da imigração"; "o Mito ainda não incorporou a 'não existência' do recrutamento, em muitos casos, e a cumplicidade da 'vítima' com o 'esquema', em outros. Quando tal cumplicidade é reconhecida (como há de ser quando as 'resgatadas' decidem não depor contra seus 'vitimizadores' em casos de tráfico), ela é geralmente entendida como fruto da falta de informações por parte da 'vítima' ('A coitada não se entende como traficada') ou como resultado do medo ('Ela teme represálias se ela falar'). A hipótese de que a 'vítima' não quer machucar alguém que ela entende como amigo, aliado ou colega em geral não é levantada." e "o Mito continua a achar que "divida" é sinônimo de "escravidão" (BLANCHETTE & SILVA, 2011, p. 84-92).

dignidade da pessoa prostituída, para o lado mais envolvido na questão, a prostituição não parece ser percebida como algo mais que um trabalho como outro qualquer. Assim como migrantes em geral não percebem exploração em cada passagem aérea paga com juros à pessoa que lhes adiantou o dinheiro e possibilitou a viagem. Ou dezenas de outras situações em que os migrantes recorrem a uma rede comunitária de auxílio para empreenderem seus projetos migratórios. Importante reforçar que as violações existem, e há pessoas enredadas em situações de exploração e violência. O ponto desses argumentos é mostrar que o caráter homogeneizador da categoria TSH provoca descompassos e incide em violência sobre um grupo que não se reconhece como parte do problema.

Essa percepção, no entanto, não provoca efeito prático. A análise crítica de Castilho (2008, p. 118-119) acerca de decisões de tribunais regionais e federais no Brasil evidencia uma posição periférica das vítimas, no caso, das mulheres, prostitutas ou não. A vítima, além de não receber qualquer benefício, padece dos males, nos termos da autora, da “vitimização secundária”, ou “sobrevitimização”, que consiste não no sofrimento sentido pela vítima, mas no desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dentro e fora do processo penal. Como ressalta Kant de Lima,

leis, regras e normas são vistas pela sociedade brasileira como algo externo e obrigatório aos indivíduos que, longe de protegê-los, ameaça-os, pois sua aplicação depende de interpretação particularizada, cujos resultados são sempre imprevisíveis, uma vez que são distribuídos formalmente de maneira desigual. Como se vê, a ênfase está depositada no "interesse público", identificado como aquele definido e enunciado pelos agentes do Estado, não necessariamente correspondente àqueles da sociedade, tendo o processo a função de incrementá-lo, situando-o acima dos interesses individuais e/ou coletivos ou sociais. (KANT DE LIMA, 2012, p. 48)

Não há, também, menção a medidas em favor das vítimas, como indenizações e assistência social. A vítima, elo mais fraco na relação de poder com o sistema judiciário, é vista de uma forma utilitária para o processo penal. Suas percepções não se fazem importantes para o andamento do processo.

Cabe aqui a aproximação da análise à contribuição de Cardoso de Oliveira quanto à tensão a respeito de concepções diferentes de igualdade de tratamento,

se é verdade que a noção de cidadania enquanto referência central para a compreensão das democracias ocidentais está inapelavelmente associada à ideia de igualdade, esta última pode ser portadora de múltiplos significados, articulados de forma diversa em contextos socioculturais específicos, e esta

variedade talvez não caiba na ideia mestra de *igualdade de tratamento* que marca um certo consenso na filosofia política pós-kantiana. De todo modo, se no Brasil podemos identificar uma tensão entre a visão de igualdade expressa por Rui Barbosa, segundo a qual deve-se tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualam (tratamento diferenciado), e aquela que prega tratamento uniforme mais em acordo com os princípios modernos da cidadania, nos EUA e no Canadá o princípio do tratamento uniforme tem sido questionado por movimentos sociais, na defesa de direitos multiculturais (EUA) ou nacionais (Quebec), que identificam no tratamento uniforme uma dimensão importante de desigualdade. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009, p. 7)

Esta tensão também apresenta-se no plano da regulação da vida social, ou seja, no Direito. Enquanto constitutivo e regulador da ação política, o Direito se fundamenta na promessa, categoria reelaborada por Hannah Arendt na sua análise da ação, e comentada por Celso Lafer:

A promessa estabelece um limite estabilizador necessário à imprevisibilidade e à criatividade da ação. Daí a importância, na interação humana, do *pacta sunt servanda*, no qual se fundamenta o Direito. Uma constituição - como mostra Hannah Arendt na análise da experiência norte-americana que, em *On Revolution*, ela discute como metáfora exemplar do poder constituinte originário - tem duas dimensões que esclarecem a relação entre Direito e Política de maneira mais concreta. São elas a da construção pelo *homo faber* do espaço público, e a da obtenção do acordo para o agir conjunto, por meio da promessa. A Constituição é, portanto, um construído convencional, no qual a contingência do consenso, cuja autoridade deriva do ato de fundação, é uma virtude, pois a verdade da lei repousa na convenção criadora de uma comunidade política, que enseja a gramática da ação e a sintaxe do poder. (LAFER, 2006, p. 26)

Tenhamos em mente que poder, para Hannah Arendt,

é aptidão humana para agir em conjunto, daí advindo a importância decisiva do direito de associação para uma comunidade política, pois é a associação que gera o poder de que se valem os governantes. Por isso, a questão da obediência à lei, em última instância, não se resolve pela força, como afirma a tradição, mas sim pela opinião e pelo número daqueles que compartilhem o curso comum de ação expresso no comando legal. (LAFER, 2006, p. 25)

Assim, Michel Rosenfeld comenta que

a igualdade constitucional, enfocada de um ponto de vista formal, requer que as identidades e as diferenças relevantes sejam adequadamente levadas em conta. Assim essa idealidade da igualdade constitucional requereria que se levasse plenamente em conta e que se buscasse integrar em um nível ótimo todas as identidades e as diferenças relevantes. Na prática, no entanto, a

relevância das identidades e das diferenças será contestada. Esse é um problema intrincado, sobretudo, porque essas identidades e diferenças não são simplesmente dadas, mas construídas. Finalmente, dada a lógica da tensão dialética entre identidade e diferença, dependendo das circunstâncias, tanto identidade quanto diferença podem ser invocadas, quer para tornar os direitos de igualdade mais inclusivos, quer mais excludentes. (ROSENFELD, 2003, p. 86-87)

Dessa forma podemos tratar da prática do direito nacional com base na categoria de hipossuficiência, trazida por Kant de Lima.

As duas ideias de igualdade, uma associada à semelhança, outra à diferença, sustentam, de certa maneira, a possibilidade de um eterno uso da lógica do contraditório, em que a decisão nunca é das partes envolvidas, mas daqueles que detêm a autoridade, fundada em um saber apropriado particularizadamente, de ordem mágica, que é fonte de seu poder e da legitimidade de suas decisões.

Essa contradição oficializada estabelece, então, uma confusão entre os interesses públicos – atribuídos não só ao Estado, mas a seus funcionários – e os interesses da sociedade, do público em geral, no sentido de interesses sociais. Tal confusão faz com que, dotados de autoridade, os funcionários públicos, inclusive, se julguem com a capacidade de substituir os interesses dos *hipossuficientes*, isto é, daqueles cidadãos que supostamente não conhecem seus direitos e, por isso, não podem exercitá-los, ou seja, dos cidadãos que ignoram, que não têm conhecimento de seus direitos e por esta razão não os exercem, como se o simples conhecimento se confundisse com o seu exercício. (KANT DE LIMA, 2010, p. 44)

Outra faceta deste mesmo problema reflete-se na já exaustivamente comentada escassa participação das organizações, tanto de prostitutas quanto de imigrantes, nos debates promovidos especialmente pelo Estado. Elas afirmam, por exemplo, não terem sido chamadas para a consulta prévia à formulação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico. Nas poucas ocasiões em que representantes dessas organizações participaram dos grandes debates públicos, as intervenções provocaram tensões. O motivo é que parte delas percebe a discussão sobre tráfico de pessoas como mais uma maneira, referendada pela opinião pública, de combater a prostituição (PISCITELLI, 2008, p. 41). No caso dos migrantes, o tráfico de pessoas é frequentemente percebido como uma abordagem narrativa que vitimiza o migrante e o silencia, retratando essa camada social como desprovida de ingerência sobre suas vidas, subordinada a seus algozes. Abordagem que muito colabora para aproximá-los de um debate com veias criminais.

Resume-se a ideia nas palavras certeiras de Marcia Anita Sprandel: “Chama a atenção que, nestes anos todos de debates sobre o tema, as chamadas vítimas do tráfico seguem mais sendo faladas do que ouvidas.” (SPRANDEL, 2006, p. 150)

Como percebemos, então, às formas de violência e coerção materiais experimentadas por migrantes e populações marginalizadas que enredam-se na discussão do fenômeno do TSH, soma-se a dinâmica de violência simbólica a impor-se também sobre essas pessoas. Valendo-se do pensamento do sociólogo francês Pierre Bourdieu, André Luis Lopes de Mattos e Guilherme Mansur Dias explicam que, com seu poder derivado da dificuldade de ser percebida objetivamente como mecanismo de dominação, esta modalidade de violência

não [...] trata [...] de uma imposição material, mas de um processo que busca legitimar uma ordem que, ao separar dominantes e dominados, confere aos primeiros o poder de impor uma visão específica sobre o mundo social ou de produzir a ordem simbólica legitimadora de sua própria posição. [...] Por meio da violência simbólica são legitimados discursos, instituições, decisões, agentes, permanecendo desconhecidos, contudo, o processo que os legitimou. Escondem-se, assim, as condições sociais de criação das relações de poder. Inculca-se, nos agentes, o reconhecimento de um poder imposto arbitrariamente que, como seus conteúdos específicos – comportamentos, crenças, cultura –, possui caráter igualmente arbitrário, pois, como constructo social, não pode pertencer à ordem das necessidades. (MATTOS & DIAS, 2009, p. 37)

Um Estado que não é capaz de promover correta interlocução com determinadas comunidades morais sob sua responsabilidade condena, portanto, essas comunidades à dominação, através de uma dinâmica de violência simbólica (que por vezes traduz-se em violência material), ferindo mesmo o âmago da noção de cidadania. O recurso a uma noção de hipossuficiência atribuída a determinadas classes caracteriza uma tutela paternalista, desrespeitando direitos de cidadania que, ao menos no nível do discurso, busca preservar. Como aponta Menelick de Carvalho Netto,

[A tutela paternalista] subtrai dos cidadãos exatamente a cidadania, o respeito à sua capacidade de autonomia, à sua capacidade de aprender com os próprios erros, preservando eternamente a minoridade de um povo reduzido à condição de massa (de uma não cidadania), manipulável e instrumentalizada por parte daqueles que se apresentam como seus tutores, como os seus defensores, mas que, ainda que de modo inconsciente, creem *a priori* e autoritariamente na sua superioridade em relação aos demais e, assim, os desqualificam como possíveis interlocutores. O debate público e os processos constitucionais de formação de uma ampla vontade e opinião públicas são assim privatizados. (CARVALHO NETTO, 2003, p. 11)

Para encerrar nosso recurso à autora, "De acordo com Arendt, o princípio da política é a liberdade, que só pode ser exercida entre iguais em poder. Quando uns determinam e outros cumprem, a liberdade está perdida e, portanto, não se faz política" (SCANDOLA, 2014, p. 150).

5.2. A Questão Migratória, o Estado Moderno e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Diretamente relacionada com a discussão do tráfico, está a percepção das migrações internacionais como um tema estratégico no cenário internacional do século XXI. O aumento na circulação de pessoas é uma característica incontornável do mundo contemporâneo. Dessa maneira, a administração das tensões e conflitos que surgem a partir dessa circulação apresenta-se como uma das grandes questões políticas atuais. Nesse contexto, as opções do Brasil em termos de resposta à chamada "questão migratória" adquirem maior importância, ainda que a dimensão dos fluxos migratórios que envolvem o país não seja tão expressiva quando comparada aos maiores receptores e emissores de população do mundo (REIS, 2011, pp. 61-62). A proposta desta seção do trabalho é apontar para focos de preocupação identificados a partir da intersecção entre as duas questões. A partir do cenário internacional, comentaremos aqui estratégias definidas pelo Estado brasileiro nas duas searas, se é que faz sentido compreendê-las como searas distintas.

5.2.1. Mais conceitos em disputa: soberania e fronteira, ainda?

Retomemos algumas discussões já desenvolvidas no trabalho, afim de firmar terreno para prosseguir na análise. Como vimos, quando a temática foi introduzida no Brasil, já havia no país e no Estado brasileiro entidades que trabalhavam categorias separadas, como o trabalho forçado, a exploração sexual e a migração. Com um conceito amplo, e abarcando discussões que eram antes levadas a cabo de forma independente, a categoria Tráfico de Pessoas, de caráter exógeno e homogeneizador, recolheu diferentes discussões hermenêuticas sob a sua alçada.

Esse caráter homogeneizador abarca, em seu universo, dinâmicas diversas. Algumas compreendidas como expressões de violência e afronta a direitos. Outras compreendidas como simples estratégias de vida. Nesse contexto, a reação dos mecanismos de enfrentamento ao TSH às diversas dinâmicas ocorre de maneira padronizada, sobrepujando as particularidades de certos casos e ferindo direitos e garantias que objetiva (ao menos no nível do discurso) defender e preservar.

Como já comentamos a partir dos apontamento da professora Adriana Piscitelli (2006), a despeito da convergência de leituras que consideram o tráfico como fenômeno caracterizado pelo transporte de pessoas recorrendo-se à coerção ou ao engano para inseri-las em condições exploradoras de vida e/ou de trabalho, existe uma sensível variedade de interpretações e agendas políticas, que se desenvolvem a partir dos interesses dos diferentes grupos envolvidos na discussão do tema. Assim, o TSH é entendido como um problema considerado central por governos, organizações feministas e entidades que defendem os direitos dos trabalhadores do sexo e dos trabalhadores migrantes em geral. Essas imprecisões resultantes dos desacordos entre os diferentes grupos de interesse são refletidas em disposições legais. Tanto supranacionais, como o Protocolo de Palermo, como nos textos jurídicos internos.

Nesse sentido, quando falamos dos governos, essas definições são concebidas e trabalhadas no marco do controle e prevenção do crime organizado transnacional, assim como na preocupação com as violações das leis de imigração. Vale lembrar que junto à Convenção de Palermo foram negociados três protocolos adicionais, dos quais dois interessam diretamente à discussão que travamos aqui. Além do Protocolo do Tráfico de Pessoas, negociou-se o Protocolo do Contrabando de Migrantes. Estes dois documentos são gerados com status de instrumentos humanitários em prol da causa dos Direitos Humanos, o que indica o papel de vítima que estabeleceriam aos indivíduos envolvidos nos processos de tráfico de pessoas ou de migrantes (SPRANDEL, 2011, p. 210).

Na esteira desse pensamento, considerar o imigrante contrabandeado como vítima serve à argumentação de que maior controle no processo migratório o protegeria. Trata-se, obviamente, de um discurso conservador, que fragiliza a condição do migrante de agente social, desempoderando-o e imobilizando reivindicações que seriam muito complexas para os Estados nacionais, sobretudo as relativas a critérios de admissão de imigrantes em seus territórios (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 379).

Nesse sentido, diversas condutas adotadas pelos Estados sob o pretexto de prevenção e repressão ao tráfico podem ser criticadas. Entre outros aspectos, a restrição na concessão de vistos a migrantes sob suspeita de tráfico, identificados pela nacionalidade ou outros critérios abstratos, diminui sua liberdade de movimento; a possibilidade de deportação funciona como uma arma na mão dos traficantes[...], dificultando a denúncia do crime e tornando as vítimas ainda mais vulneráveis. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 379)

Vale lembrar também que essas acirradas discussões internacionais têm lugar em contextos marcados pela obsessão com os migrantes dos países pobres (PISCITELLI, 2006, p. 4) e com a contemporânea noção de uma "crise das fronteiras".

Essa dita crise levaria a uma perda de controle das fronteiras por parte dos Estados e, por consequência, a uma perda de soberania. Esta concepção, no entanto, tem sido entendida, a partir de uma perspectiva crítica, como parte de um discurso sobre a globalização e sobre temores a ela associados. Assim, é possível identificar que nesse discurso são criados diferentes medos para justificar a instalação de regimes mais estritos de migração.

Contudo, o aumento de políticas restritivas, ao invés de ajudar a combater práticas tidas como ilegais (por exemplo o tráfico, o contrabando e a migração indocumentada), criam "situações de ilegalidade", não impedindo as pessoas de migrar, mas forçando-as a se mover no espaço "ilegal"; que, por sua vez, aumenta sua vulnerabilidade. "Deste modo, a observação de Foucault que 'the existence of a legal prohibition creates around it a field of illegal practices', é reafirmada" (AUSSERER, 2011, p. 112).

Esta vulnerabilidade, notamos, faz parte da *produção* do "migrante ilegal" como sujeito subordinado, sem direitos e desamparado, que é utilizado como força de trabalho barata e descartável. Alvo de exploração (AUSSERER, 2007, pp. 152-153). O que faz particular sentido quando consideramos a observação de De Genova, como destacada por Caroline Ausserer, de que "o direito *per se* deveria ser interpretado como instrumento de disciplina e de coerção, ou seja, como uma forma de tática que visa a produzir sujeitos disciplinados" (AUSSERER, 2011, p. 113).

Nesse sentido, cabe o desenvolvimento de um raciocínio interessante. A característica fundamental das migrações internacionais é que elas implicam um deslocamento do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes. Dessa forma, é possível afirmar que as migrações internacionais são não apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político, "que advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano" (REIS, 2004, p. 150).

Quando trazemos à baila a noção de direitos humanos, apesar de apresentar limitações, as convenções relativas aos refugiados e apátridas podem ser compreendidas como um ponto de inflexão no direito internacional. Isso porque representam a primeira vez em que é

reconhecida a existência do indivíduo no cenário internacional. Segundo explica Rossana Reis (2004), aos poucos, direitos individuais universais independentes do Estado vão sendo reconhecidos, dando seguimento a uma tendência que vinha se acentuando desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de acordo com uma interpretação mais tradicional, deveria servir para regular apenas a relação entre os Estados e seus cidadãos. No entanto, a partir do reconhecimento cada vez maior do indivíduo no campo do direito internacional, e levando em conta o aumento do número de imigrantes no mundo, grupos de pressão passaram a advogar sua utilização como um parâmetro para regular também as relações entre os Estados receptores e os imigrantes, logrando, no entanto, poucos avanços efetivos⁴³.

Grande parte da discussão que hoje é chamada de "questão migratória" gira em torno da controvérsia sobre quais são as obrigações dos Estados nacionais para com os indivíduos que se encontram dentro de seu território em situação irregular. Trata-se, portanto, de estabelecer quais são os direitos individuais a serem garantidos mesmo aos indivíduos que estão "fora da lei". As convenções internacionais têm por hábito recomendar que os Estados ajam, segundo argumenta Rossana Reis, sobretudo no sentido de coibir o emprego de "ilegais" e redes internacionais de tráfico de pessoas, e não os "imigrantes ilegais" em si. No entanto, a imigração indocumentada vem sendo cada vez mais criminalizada na legislação doméstica dos países receptores, o que trás consequências nefastas para todos os imigrantes (REIS, 2004, p. 153).

No estabelecimento dos Estados nacionais, ganha importância a articulação do conceito de nação e da sua articulação com a formação das identidades de determinados grupos nacionais. Sem aprofundar-nos neste debate, que será em parte retomado mais à frente, podemos estabelecer que, dessa maneira, além de deter o monopólio sobre a mobilidade, o

⁴³ "O primeiro organismo internacional a produzir uma legislação específica sobre o assunto foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1949, a OIT produziu a Convenção de Imigração para o Trabalho (n. 97) e, em 1975, a Convenção dos Trabalhadores Imigrantes (n. 143). Essas duas convenções recomendavam um esforço dos Estados no sentido de divulgar informações que pudessem facilitar o processo de imigração e procuravam garantir que os imigrantes recebessem o mesmo tratamento e tivessem os mesmos direitos que os trabalhadores "nacionais", independentemente de nacionalidade, raça, religião ou sexo. A segunda incluiu artigos relacionados à questão da imigração ilegal e do tráfico de pessoas, além da inclusão de parágrafos relativos a direitos culturais. No entanto, ambas têm uma baixa taxa de ratificação, sobretudo a segunda (41 países ratificaram a primeira, e somente 18, a segunda). Nos dois casos, países como a Austrália, os Estados Unidos e a França, grandes receptores de imigrantes, estão ausentes." (REIS, 2004, p. 152)

Estado também detém o controle sobre a própria identidade do indivíduo, sua nacionalidade. Recorrendo mais uma vez à professora Rossana Reis,

De fato, a nacionalidade é quase sempre atribuída ao indivíduo, independentemente de sua vontade. Ele pode até decidir deixar o território de seu país, se encontrar algum outro país disposto a recebê-lo, mas dificilmente pode renunciar à sua nacionalidade. A imigração, uma vez que subverte a relação povo/Estado/território obriga o Estado a formalizar, por meio de políticas de imigração e cidadania, as regras de acesso ao território e à nacionalidade. (REIS, 2004, p. 154)

O problema acaba, então, por ser resolvido caso a caso. Cada entidade política que busca organizar-se como Estado procura "afirmar sua singularidade, sua própria versão do que seja uma nação, de modo a justificar sua existência como uma entidade política independente" (REIS, 2004, p. 155). À medida que o Estado-Nação se generaliza como forma de organização política pelo mundo, a cidadania passa, então, a ser atribuída em função da nacionalidade. O que significa dizer, para Rossana Reis, que o acesso aos direitos de cidadania está condicionado à posse da nacionalidade (REIS, 2004, p. 155). Na esteira desse pensamento, as disposições internacionais que buscam forçar os Estados-Nação a concederem aos indivíduos, independentemente da nacionalidade, direitos civis, sociais e políticos estariam, em suma, fazendo com que o Estado perdesse o controle sobre suas fronteiras. Tanto as externas (territoriais), como as internas (de cidadania) e com isso, perdendo parte importante de sua soberania. Nesse contexto, é interessante notar que: "O Protocolo de Tráfico dedica mais da metade do próprio texto à especificação do fortalecimento de regimes de fronteira" (AUSSERER, 2011, p. 118).

Como debate Estela Márcia Rondina Scandola, sobretudo a respeito das fronteiras brasileiras,

[...] a composição sócio-histórica das nossas fronteiras-encontro e, outras vezes, fronteiras-divisa, tem na sua conjugação a situação segundo a qual todos os países viveram intensos períodos de ditadura. Por isso, a fronteira era o lugar da chegada do inimigo ou da saída dos traidores da nação. As políticas garantidoras de direitos foram depreciadas em detrimento daquelas de segurança pública. A ideia do perigo, da barbárie, da criminalidade sem controle, da prostituição sem regras muitas vezes se sobrepõe à da cultura gastronômica, da dança, da música, da convivência cultural. Os territórios fronteiriços não são, em si, o lugar do desmando, mas o lugar onde muitos desmandos ocorrem por falta de políticas que possam promover a integração e a valorização das diversidades, do convívio, sobretudo de políticas garantidoras de direitos. (SCANDOLA, 2014b, p. 178)

Nilda da Silva Pereira ilustra os resultados dramáticos dessa incompreensão do Estado em relação às práticas sociais que se dão na fronteira, e a inadequação da abordagem institucional frente a elas.

"E aí esses migrantes, mesmo os que estão aqui na fronteira, são completamente marginalizados quando procuram um serviço público. É o caso dos bolivianos e dos paraguaios. A mulher paraguaia, o que ela faz? Ela dá um jeito de ter o filho no Brasil. Ela quer ter o filho no Brasil. Como a política pública lá é uma política... porque o que acontece com o Paraguai? O Estado é pouco presente na vida dos indígenas, na vida das pessoas pobres, camponesas. Aí a mulher paraguaia dá um jeito de migrar aqui pro Brasil quando ela descobre que está grávida, pra que ela possa ter uma assistência maternidade, e ao mesmo tempo fazer o parto assistido. E o Brasil não sabe lidar com isso, não sabe lidar com essa demanda tão necessária. Faz aquela divisão de fronteira ridícula. Sendo que a gente convive, quando vai aqui em Pedro Juan⁴⁴, você vai em Ponta Porã, as pessoas convivem umas com as outras, independe se é paraguaio, se é brasileiro. Ali tem uma interação, tem uma dinâmica de compra, de venda. Até de trabalho. Trabalho informal, né. Mas aí, quando vai pra política pública há uma divisão, que na verdade a fronteira aí acaba sendo um problema. Ela divide, quando vai pra política pública, em vez de unir como acontece na prática, no cotidiano. Então, só pra você ter uma ideia, aqui dentro de uma demanda que é necessária, a política pública não consegue lidar... Uma mulher paraguaia teve aqui, teve neném na Santa Casa, prenderam o neném da mulher lá na Santa Casa e a mulher tinha que voltar. Porque ela não era legalizada. Eles falam 'legal', né, não é nem regularizada. Então ela não poderia nem levar o neném. Sabe?" (Nilda da Silva Pereira - entrevista realizada em 17/04/2015)

Caroline Ausserer completa o raciocínio crítico diante da "crise":

na verdade não existe uma "crise das fronteiras", já que o conceito da fronteira em si é questionável, sendo esta um sítio de ambiguidades e nunca representou um lugar de separação verdadeiro. Assim, em vez de uma perda de controle, é possível constatar um aumento de mecanismos de controle por parte do Estado (e de instituições relacionadas). (AUSSERER, 2011, p. 112)

No entanto, sendo a soberania um conceito chave para o funcionamento do Estado Moderno, se configuraria, assim, uma grave crise relacionada à mobilidade humana, que não poderia passar sem resposta.

Diante desta percepção, a cunhagem do conceito guarda-chuva "Tráfico de Pessoas" nos foros internacionais servirá ao propósito dessa resposta. Como bem aponta Caroline Ausserer: "A definição do tráfico como atividade criminosa e como forma de migração 'ilegal' enfatiza a noção da ameaça à segurança nacional, reafirmando a narrativa do Estado como 'protetor' da comunidade nacional" (AUSSERER, 2007, p. 123).

⁴⁴ Pedro Juan Caballero, cidade paraguaia gêmea a Ponta Porã (MS), no Brasil.

Concebido como problema da migração não documentada, então, esta abordagem focaliza nos mecanismos que combatem esta para solucionar a questão do tráfico, ou seja, combater o tráfico resulta em uma luta contra a migração "ilegal"; e a prevenção do tráfico significa evitar que potenciais migrantes "ilegais" entrem no país. A associação do tráfico com formas de migração não documentada faz uma conexão com a ilegalidade e com a criminalidade. Deste modo, a imagem do tráfico como ameaça à segurança nacional é reforçada, e a deportação da vítima do tráfico junto com políticas de migração mais estreitas são consideradas as soluções a este problema. (AUSSERER, 2011, p. 109)

Assim,

cada vez mais a questão migratória vem sendo interpelada pela agenda antitráfico. O próprio fato de o tema ter sido problematizado em conjunto com a questão do contrabando de migrantes numa Convenção criminal da ONU precisa ser refletido. A ênfase no tratamento do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes enquanto problemas de migração e de crime organizado passaram, desde então, a ganhar relevo nas próprias definições internacionais que associam tais fenômenos a processo migratórios irregulares. (DIAS & SPRANDEL, 2011, p. 66)

Ainda na esteira da argumentação de Caroline Ausserer, nota-se que atividades “ilegais” como o contrabando, a prostituição que cruza fronteiras e a migração não documentada, não apenas subvertem de certa maneira o poder estatal, mas também reafirmam este mesmo poder, por meio das fronteiras e dos regimes regulatórios de entrada no país. Paradoxalmente, legitimam, assim, a existência destes regimes. Em vez de uma perda, é possível constatar um aumento dos mecanismos de controle por parte do Estado (e de instituições relacionadas). Esta situação, por sua vez, conduz a uma proliferação do tráfico, através da produção de mais "espaços de ilegalidade" onde os migrantes são obrigados a se mover. Instalando-se, dessa maneira, um perigoso círculo vicioso (AUSSERER, 2007, p. 126). Como bem identifica o professor Helion Póvoa Neto,

As crescentes restrições à migração regular acabam por ser favoráveis à proliferação de redes de contrabando e tráfico de migrantes, através das quais se “vende a facilidade” num contexto em que novas dificuldades surgem dia a dia, conectando necessidades de força de trabalho nas áreas de recepção com o impulso à emigração nas áreas expulsoras. As formas de coerção exercidas caminham, nesses casos, rumo a processos onde se encontram também relações de profunda exploração do trabalho, quando não de dominação pessoal próximas à escravidão. As condições, socialmente deploráveis, em que se exercem tais atividades, facilitam a difusão do crime organizado e agravam a rejeição ao migrante em si, associado, ainda que

indevidamente, às figuras do contrabandista e do traficante. (PÓVOA NETO, 2008, p. 395)

A evolução do regime internacional de Direitos Humanos, porém, nos mostra que, mesmo com o crescente reconhecimento do indivíduo como portador de direitos independentes da nacionalidade, a implementação desses direitos mantém-se basicamente dependente do Estado. No caso específico das migrações internacionais, do Estado receptor. No entanto,

O entendimento do Estado soberano que estabelece as próprias leis de forma "legítima", porém restringindo as "obrigações" unicamente aos próprios cidadãos, é contestado não somente por se basear numa concepção estática e questionável do Estado como objeto de segurança e de garantia da ordem, mas também por fundamentar a atribuição de direitos na constituição e exclusão do *outro* (como o migrante e/ou a pessoa traficada). (AUSSERER, 2011, p. 110)

No que se refere à relação entre cidadania e direitos, a crítica à noção de perda de soberania estatal considera que os direitos de cidadania não se definem a partir de seu conteúdo, que não seria fixo. Cidadania significa, acima de tudo, dentro dessa perspectiva, igualdade perante a lei e igualdade de acesso a direitos. E, como sabemos, o estrangeiro continua numa situação precária em relação ao cidadão hoje. Como assinala Rossana Reis, a participação política é de fundamental importância na definição da nacionalidade e da cidadania. E vice-versa. É por isso que, ao longo da história, a decisão a respeito de quem fazia parte da *pólis* sempre se configurou num campo de acirrada disputa (REIS, 2004, p. 159).

Quando levamos em consideração que as sociedades, sobretudo as sociedades receptoras de imigrantes, caracterizam-se cada vez mais pela pluralidade, é de se esperar que as concepções de nação também se diversifiquem. A pluralidade de opiniões e a complexidade do processo de elaboração das políticas de imigração e nacionalidade refletem-se na forma final das legislações sobre essas questões. Tais políticas não são fruto da ação de uma entidade abstrata chamada “Estado” que paira sobre nossas cabeças, mas da luta e da negociação de agendas e interesses divergentes na sociedade e dentro do próprio Estado.

Assim, Reis assinala que, o que se identifica na noção de crise como uma limitação do papel do Estado seria, na realidade, um reflexo do fato de que não existe no processo político um ator único (o Estado), cuja vontade seja clara e indivisível. As políticas de migração refletem, portanto, as discordâncias dos diferentes atores políticos, dentro e fora do Estado, a

respeito da construção de suas fronteiras. A suposta ineficácia das políticas de imigração e nacionalidade não seriam, portanto, resultado da perda de soberania do Estado em função do desenvolvimento da economia ou da evolução dos direitos humanos. Mas, tão somente, um espelho das dificuldades de se chegar a um consenso quando se trata de delimitar as fronteiras do Estado Moderno (REIS, 2004, p. 160).

5.2.2. A Construção da Identidade Subalterna de uma Massa Trabalhadora Sem Direitos

Concordando com Ermínia Maricato, "as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho" (MARICATO, 2013, p. 19). Assim, podemos pensar na realidade da metrópole globalizada, como entendida pelo sociólogo Zygmunt Bauman: preenchida por relações cada vez mais fluidas, permeadas por incertezas e inseguranças. Segundo seu pensamento, o atual estágio da modernidade, que Bauman entende como "líquida" (em oposição à modernidade sólida do Estado de Bem-Estar Social), teve sua origem na dissolução da solidariedade, enquanto principal ferramenta pela qual o controle estatal administrava o medo. Dessa forma, os meros resquícios do Estado social que sobrevivem hoje em alguns países são considerados privilégios a serem defendidos com unhas e dentes. A xenofobia se fortalece, portanto, diante de um cenário onde as populações passam a viver o medo de invasores saqueadores, e se veem na "tentativa desesperada de salvar o que resta da solidariedade social" (BAUMAN, 2009, pp. 20-21).

Portanto, apesar de viver uma modernidade caracterizada por incontáveis impulsos à mobilidade, erguem-se barreiras contra deslocamentos de população. Dentre as restrições em sentido amplo, pode-se falar em barreiras político-institucionais, expressas em políticas migratórias restritivas ao ingresso de imigrantes segundo suas qualificações, e com limitações temporais à permanência. Também se pode falar em barreiras culturais e ideológicas, com o migrante representado como inferior, indesejável ou ameaçador à segurança e ao bem-estar das sociedades de imigração (PÓVOA NETO, 2007, p. 5).

Diante de tal cenário, a produção de uma casta social compreendida como "ilegal" ou "irregular" (caso dos migrantes indocumentados), redundaria em caso de exclusão e dominação. Como explica o citado sociólogo, o que entendia-se por "classes perigosas" na modernidade sólida era

gente "em excesso", temporariamente excluída e ainda não reintegrada, que a aceleração do progresso econômico havia privado de "utilidade funcional, e

de quem a rápida pulverização das redes de vínculos retirava, ao mesmo tempo, qualquer proteção. As novas classes perigosas são, ao contrário, aquelas consideradas incapacitadas para a reintegração e classificadas como *não-assimiláveis*, porque não saberiam se tornar úteis nem depois de uma "reabilitação". Não é correto dizer que estejam "em excesso": são *supérfluas* e excluídas de *modo permanente* (trata-se de um dos poucos casos permitidos de "permanência" e também dos mais ativamente encorajados pela sociedade "líquida"). (BAUMAN, 2009, p. 22, grifo original)

Caroline Ausserer complementa o pensamento:

A categoria do migrante não é algo "natural", mas um resultado de uma negociação contínua e de uma construção social. De acordo com Claudia Aradau, que segue linhas de Foucault, ocorre uma "invenção do indivíduo perigoso", que requer a instalação de mecanismos de defesa da sociedade. Assim, a exclusão de uma categoria específica está condicionada pela produção anterior deste grupo, ou seja, da atribuição de uma identidade perigosa, por exemplo, a migrantes.

[...] Esta constituição de uma categoria que deve ser controlada e regulamentada é justificada por meio de um elemento crucial no discurso sobre o migrante: o racismo. [...] a emergência do biopoder insere o racismo como mecanismo fundamental do poder nos mecanismos do Estado. Através deste, é possível constituir um grupo específico que será atingido pela biopolítica do Estado. (AUSSERER, 2011, p. 115)

De acordo com Foucault, a produção de um regime de verdade e a criação de conhecimento através do discurso é um exercício de poder.

[...] Neste sentido, a classificação dos migrantes "ilegais" como outros ou como além do humano justifica mecanismos de exclusão, como também práticas de violência. Ao mesmo tempo, instala-se um discurso de naturalização e de racialização destes *outros*, considerando a diferença uma característica fixa e inerente nos corpos de estrangeiros, chamando à proteção do "corpo" social nacional, e da chamada solução à ameaça por meio da desapareição destas "non-persone". (AUSSERER, 2011, pp. 116-117)

Ora, construir o sujeito migrante indocumentado como "classe perigosa" marcada pela incerteza e ameaça, condenada à segregação, é relacionar a situação de ilegalidade posta pela lei estatal à identidade desse sujeito. Senão construir propriamente a segunda (identidade) *a partir* da primeira (situação de ilegalidade).

Como bem argumentam Camila Baraldi e Deisy Ventura,

O que não se quer perder é o controle da entrada, mas também da expulsão dos imigrantes, quando deixarem de servir. Tratar o imigrante como ameaça encaixa-se plenamente no esquema do Estado nacional (BIGO, 2002), fundado sobre um território delimitado e uma nação cuja relativa

homogeneidade foi construída quase sempre de forma violenta. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 388)

Afinal, o imigrante indocumentado é mão de obra barata que serve a setores ávidos de redução de custos. Trata-se de uma força de trabalho com poucos ou nenhum direito e, portanto, descartável segundo os humores ou crises da economia. A violação jurídica que o indivíduo comete ao imigrar sem autorização serve ainda para criar um inimigo que legitima a securitização promovida pelos Estados a fim de proteger sua prerrogativa soberana de realizar esse descarte.

Essa é a estratégia que foca no combate ao crime e divide os atores da migração não autorizada entre criminosos e vítimas. Seu complemento está na negação de direitos aos imigrantes e na ausência de questionamento das restrições jurídicas e políticas à imigração. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 381)

Diante desse contexto, convém lembrar que nem sempre a migração foi associada com a ameaça, pelo contrário, migração mostrou ser um fator decisivo para a produção e o desenvolvimento do capitalismo (AUSSERER, 2011, p. 116). No entanto: "Neste início de século, estamos assistindo a uma transição espetacular do Estado de bem-estar para o Estado de segurança. Ao perder seu papel na economia devido à hegemonia neoliberal, o Estado contemporâneo encontra sua única razão para existir na promoção da segurança" (PINTO, 2008, p. 220).

Recorrendo à discussão acerca da noção de Identidade trazida por Manuel Castells, podemos entender que

As identidades constituem fontes de significado para os próprios atores, por eles originadas, e construídas através de um processo de individualização. Embora [...] as identidades também possam ser formadas a partir de instituições dominantes, apenas assumem tal condição quando e se os atores sociais a interiorizam, construindo o seu significado com base nessa interiorização. (CASTELLS, 2000, p. 3)

Continuando o raciocínio, mantendo em mente que a construção social da identidade ocorre sempre num contexto determinado por relações de poder,

Não é difícil concordar com o fato de que, do ponto de vista sociológico, toda e qualquer identidade é construída. A principal questão, na verdade, diz respeito a como, a partir de quê, por quem, e para quê. [...] Coloco aqui a hipótese de que, em linhas gerais, quem e para quê se constrói a identidade coletiva são em grande medida os determinantes do conteúdo simbólico dessa identidade, e do seu significado para aqueles que com ela se identificam ou dela se excluem. (CASTELLS, 2000, p. 4)

Além da condição de migrante, mais especificamente de migrante indocumentado (a quem negam-se os direitos de cidadania), o trabalho e os direitos trabalhistas (ou sua negação) também constituem uma importante dimensão que será articulada na construção da identidade dos grupos aqui discutidos. Assim, alinhando-nos a uma perspectiva de recontextualização da ideia de identidade proposta por correntes marxistas contra o individualismo e o estatismo abstratos, a compreendemos também "através do enfoque nas relações sociais de produção, no papel constitutivo destas, nas ideias e nas práticas dos indivíduos concretos e nas relações assimétricas e diferenciadas destes com o Estado" (SANTOS, 2010, p. 140).

No sentido daquela tendência socializante da atividade humana, ou seja, da tendência a constituir-se cada vez mais social, e distanciar-se das bases naturais de sua existência, o trabalho constitui-se, ainda, categoria sociológica, uma vez que determina, para além da intervenção e transformação da natureza, a própria interação do indivíduo junto à sua comunidade. É através do trabalho que o indivíduo constrói a si mesmo, consolida e potencializa suas relações sociais e, ainda, retira as bases do seu sustento e dos seus. (ESCRIVÃO FILHO, 2011, p. 95)

Dessa forma, se concordarmos com Engels (2004) em sua argumentação, certamente compartilhada por Marx, de que o trabalho é a categoria central responsável pela transformação do macaco em homem, proporcionando a argamassa para o surgimento da sociedade, cumpre analisar a interseção do pensamento dos autores contemporâneos a respeito do mundo do trabalho na Modernidade Líquida de Bauman e na Sociedade em Rede de Castells. Assim,

[...]se o trabalho, os trabalhadores e as classes trabalhadoras existem e até se expandem em todo o mundo, as relações sociais entre capital e trabalho estão profundamente transformadas. Na essência, o capital é global. Como regra, o trabalho é local. O informacionalismo, na sua realidade histórica, leva à concentração e globalização do capital, precisamente pelo uso do poder descentralizador das redes. A mão de obra está desagregada no desempenho, fragmentada na organização, diversificada na existência, dividida na sua ação coletiva. [...] Os trabalhadores perdem a sua identidade coletiva, tornam-se cada vez mais individualizados nas suas capacidades, condições de trabalho e nos seus interesses e projetos. [...] Há unidade no processo de trabalho, em todas as complexas redes globais de interação, mas, ao mesmo tempo, existe diferenciação do trabalho, segmentação de trabalhadores e desagregação da mão de obra numa escala global. (CASTELLS, 1999, p.612)

O apartamento entre o polo da tomada de decisões do sistema produtivo e o de sua força braçal permite o deslocamento dos centros de decisões, livres de restrições territoriais, enquanto a força produtiva é condenada a arcar com as vicissitudes do local.

A mobilidade galga ao mais alto nível dentre os valores cobiçados - e a liberdade de movimentos, uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual, logo se torna o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos. (BAUMAN, 1999, p.8)

Valendo-se do filósofo francês Etienne Balibar e do sociólogo estadunidense Immanuel Wallerstein, Boaventura de Sousa Santos destaca o papel desempenhado pelo racismo nessa dinâmica, este compreendido não como um resíduo ou um anacronismo, mas como parte integrante do desenvolvimento do sistema mundial capitalista. Assim, o racismo resultaria da divisão entre força de trabalho central e periférica, ou seja, da etnização da força de trabalho enquanto estratégia para remunerar um grande setor da força de trabalho abaixo dos salários capitalistas normais, sem correr, com isso, riscos significativos de agitação política. Dessa forma, identifica-se o surgimento de um neorracismo, novo na medida em que seu tema dominante deixa de ser a superioridade biológica para tornar-se as insuperáveis diferenças culturais. A conduta racial, em vez da pertença racial. Nesse cenário, o conceito de imigração ganha dimensão ao lado do de raça, ajudando a dissolver a consciência de classe (SANTOS, 2010, p. 145).

Ainda nesse cenário contemporâneo do mundo do trabalho globalizado, o sociólogo do trabalho Ricardo Antunes explica como as relações de trabalho se apresentam hoje (em crise), em relação com o estado de bem estar, da modernidade sólida de Bauman.

Num contexto de *crise estrutural do capital*, desenham-se algumas tendências, que podem ser assim resumidas: 1) o padrão produtivo taylorista e fordista⁴⁵ vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo⁴⁶ são exemplo; 2) o modelo de regulação social-democrático, que deu sustentação ao chamado

⁴⁵ Entendido aqui como o padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvidos por um proletariado coletivo e de massa, sob forte despotismo e controle fabril.

⁴⁶ Entendido como uma forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota no Japão e que tem se expandido pelo Ocidente capitalista. Entre outras características, ela horizontaliza o processo produtivo e transfere a "terceiros" grande parte do que anteriormente era produzido dentro da mesma fábrica.

estado de bem-estar social, em vários países centrais, vem também sendo solapado pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti-social.

[...] Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção-natureza, criando-se uma monumental "sociedade do descartável", que joga fora tudo que serviu como "embalagem" para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital. (ANTUNES, 2007, p. 40, grifo original)

Boaventura de Sousa Santos aponta também as consequências dessa forma flexibilizada de acumulação capitalista sobre o mundo do trabalho e a própria classe trabalhadora decorrente desse cenário:

Todas essas formas de relação salarial visam sujeitar os ritmos da reprodução social aos ritmos da produção ("há trabalho quando há encomenda"), um processo que podemos designar por regresso do capital variável. A síndrome de insegurança que ele gera entre as famílias trabalhadoras e a concorrência que cria entre elas têm-se revelado poderosos instrumentos de neutralização política do movimento operário.

[...] No seu conjunto, estas transformações retiram sentido à unidade dos trabalhadores e promovem a integração individual e individualmente negociada dos trabalhadores na empresa. Por todas estas vias, a integração cada vez mais intensa dos trabalhadores na produção corre de par com a progressiva desintegração política do movimento operário. Isolados, os trabalhadores não são classe operária, são força de trabalho. (SANTOS, 2010, p. 254)

Ricardo Antunes complementa:

1) há uma crescente redução do proletariado fabril estável, que se desenvolveu na vigência do binômio taylorismo/fordismo e que vem diminuindo com a reestruturação, flexibilização e desconcentração do espaço físico produtivo, típico da fase do toyotismo; 2) há um enorme incremento do *novo proletariado*, do subproletariado fabril e de serviços, o que tem sido denominado mundialmente de trabalho precarizado. São os "terceirizados", subcontratados, "*part-time*", entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em inúmeras partes do mundo. Inicialmente, estes postos de trabalho foram preenchidos pelos imigrantes como os *gastarbeiters* na Alemanha, o *lavoro nero* na Itália, os *chicanos* nos EUA, os *dekaseguis* no Japão etc. Mas hoje sua expansão atinge também os trabalhadores especializados e remanescentes da era taylorista-fordista; (ANTUNES, 2007, p. 44)

Dessa forma, o trabalhador que ousa desafiar o seu destino e opta pelo deslocamento, se vê punido pela agregação de mais uma esfera estigmatizada à construção de sua identidade. Além de trabalhador, não integrante da elite portanto, ele é agora um forasteiro, um estranho migrante. Além de ver evaporada a frágil relação de segurança que mantinha com o Estado de Bem-Estar Social, agora a ele é negada qualquer relação com o Estado onde vive, onde reproduz sua cultura e onde cria sua família. No momento em que optou pela mobilidade, perdeu o direito de ser cidadão. Interessante notar que as formas de o associativismo dessa população são atacadas nas duas frentes: pela legislação migratória restritiva e pela nova disposição das relações de trabalho da era da flexibilização. A construção comunitária das suas identidades vê-se cada vez mais difícil, frente às forças sociais que trabalham pela individualização do trabalhador contemporâneo.

Recorrendo a análise feita pelo Movimento Passe Livre São Paulo da realidade enfrentada pelo trabalhador urbano brasileiro no transporte público, apresenta-se a possibilidade de uma interessante analogia com a realidade do migrante no que se refere ao seu direito à mobilidade. Escreve o MPL-SP que

O acesso do trabalhador à riqueza do espaço urbano, que é produto de seu próprio trabalho, está invariavelmente condicionado ao uso do transporte coletivo. As catracas do transporte são uma barreira física que discrimina, segundo o critério da concentração de renda, aqueles que podem circular pela cidade daqueles condenados à exclusão urbana. Para a maior parte da população explorada nos ônibus, o dinheiro para a condução não é suficiente para pagar mais do que as viagens entre a casa, na periferia, e o trabalho, no centro: a circulação do trabalhador é limitada, portanto, à sua condição de mercadoria, de força de trabalho. (MOVIMENTO PASSE LIVRE - SÃO PAULO, 2013, p.15)

Também o trabalhador que desloca-se (sobretudo internacionalmente) sofre com uma mobilidade marcada pelo recorte de renda. Em contraste com uma elite a quem é permitida a esfera global, sem amarras territoriais, ao trabalhador, permite-se apenas uma mobilidade restrita "inter-locais". Movimento pelo qual ele é apenado com a perda de direitos. Sua força de trabalho continua sendo vendida, mas dessa vez mais barata, mais precarizada, do lado de lá da fronteira.

Não passemos batidos pela percepção de que

projetos migratórios vão além da fuga de situações (políticas e econômicas) difíceis, podendo ser interpretados como realização de sonhos de migração que manifestam reivindicações ao direito à mobilidade, e a uma inclusão

social relacionada à prática de cidadania, no sentido de que desafiam fronteiras simbólicas, jurídicas e materiais que são estabelecidas para confinar estes projetos. (AUSSERER, 2007, p. 122)

No entanto, é na dimensão do trabalho, interseccionado pelas estratégias políticas dos Estados nacionais, que optamos por centrar nossa análise. Portanto, o trabalho, para além da migração, é compreendido aqui como esfera fundamental na articulação da identidade do citado grupo social. Para recorrer mais uma vez a Friedrich Engels, "O trabalho [...] É a condição básica e fundamental de toda vida humana. E em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem" (ENGELS, 2004, p. 13). Quando a dimensão desse trabalho em uma realidade moderna de subcontratações e terceirizações, precarizado, desprovido de uma série de direitos, é articulada com a dimensão da situação "ilegal" ou "irregular" do migrante, produz-se assim o que se poderia chamar de uma *identidade subalterna*.

Como propõe Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, ao falar da reestruturação produtiva e da reorganização do Estado de Bem-Estar Social,

O sentido mais profundo dessas mudanças é a instauração de um novo modo de dominação - *a flexploração* -, como propôs Bourdieu, cujo traço fundamental é a exploração racional da incerteza e da insegurança em todos os domínios da vida social. (RIBEIRO, 2000, p.11)

Herança do sistema toyotista de produção muito em voga no capitalismo contemporâneo e estratégia de flexibilização das relações trabalhistas por excelência, a noção de terceirização estabelece, segundo a literatura, forte relação com a ocorrência de trabalho análogo ao escravo. Sobretudo no Brasil. "Isso porque o trabalho análogo ao escravo no Brasil é limite da relação de emprego, e a terceirização é uma estratégia de gestão do trabalho que objetiva justamente driblar esses limites impostos ao assalariamento" (FILGUEIRAS, 2014, p. 2).

Dentre os benefícios que as empresas normalmente buscam com a referida estratégia de contratação de trabalhadores, está a menor propensão à insubordinação, diretamente vinculada à flexibilidade de dispensa. Mas não para por aí. Como resultado da condição mais precária, entende-se que os trabalhadores terceirizados tendem a se esforçar mais. A existência de uma figura interposta entre o trabalhador e o tomador de serviços propicia uma maior subsunção desse trabalhador ao capital, na medida em que o trabalhador muitas vezes sequer percebe sua participação no processo produtivo que integra.

Se por um lado o tomador de serviços mantém as atividades sob seu controle, por outro, ele externaliza uma série de custos (como direitos trabalhistas, por exemplo) e diversos riscos (de adocimentos laborais ao próprio sucesso do negócio). Além disso, as empresas buscam afastar a incidência da regulação exógena, seja do próprio Estado, seja dos sindicatos, do seu processo de acumulação. O fazem externalizando ao ente interposto o encargo de ser objeto de qualquer regulação limitadora. Dessa forma, a adoção da terceirização pelas empresas potencializa a capacidade de exploração do trabalho e reduz a probabilidade de atuação dos agentes que poderiam impor limites a esse processo (FILGUEIRAS, 2014, pp. 6-7). É justamente nessa combinação de fatores que identifica-se a relação entre terceirização e trabalho análogo ao escravo. Como destaca o Procurador do Trabalho Jonas Ratier Moreno, através da cadeia produtiva das confecções em São Paulo,

"Aí tem um impacto importantíssimo da chamada 'terceirização', que hoje querem abrir para todo ramo de atividade. Inclusive a atividade fim. São Paulo, no interior de São Paulo também, me parece que são oito estados que já têm indústria de confecções. A grife faz o chamado contrato de façção. Ele terceiriza a costura, o corte, a costura... lógico, com seus padrões já pré definidos, daí o reconhecimento da responsabilidade objetiva da grife. Ela não pode falar 'eu terceirizei e não sou responsável pelo que tá ocorrendo na cadeia produtiva. Ela terceiriza pra uma especializada, que por sua vez quarteiriza pra uma outra e quarteiriza lá pro cidadão boliviano, muitas vezes, chinês, coreano, pra costurar peças a centavos. Aí, quer dizer, nessa cadeia produtiva, muitos ganham. Menos o trabalhador. O trabalhador ganha sofrimento. Ali há presença tranquila de pelo menos três elementos do trabalho escravo: o trabalho forçado em si, a jornada exaustiva e as condições degradantes. [...] Então a terceirização é outro elemento muito presente no trabalho escravo." (Jonas Ratier Moreno - entrevista realizada em 06/05/2015)

Fica claro que a terceirização, como forma de exploração, é também o tipo de flexibilização das relações trabalhistas que o capitalismo busca na modernidade líquida.

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo "mundo empresarial", são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução deste mesmo capital. Isso porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode *diminuir* o trabalho vivo; mas não *eliminar-lo*. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas; contudo, não pode extingui-lo. (ANTUNES, 2007, p 41, grifo original)

Comentando o caso dos bolivianos em São Paulo, a Relatora Especial da ONU para as formas contemporâneas de escravidão, Gulnara Shahinian, aponta que os migrantes irregulares mostram-se "ainda mais fáceis de explorar do que os brasileiros pobres. Por uma

série de razões. Entre elas, a impossibilidade do migrante participar das organizações sindicais, e várias das já comentadas decorrências de sua situação de indocumentação no país" (UNITED NATIONS ORGANIZATION, 2010, p. 15).

5.2.2.1. O trabalho migrante precarizado

[s]e a demanda [por trabalhadores] continua aumentando, as únicas formas de evitar que os salários aumentem são as seguintes: o recurso às migrações internas ou internacionais, e/ou a introdução de técnicas que poupem mão de obra, provocando um arrefecimento da demanda de força de trabalho.

O primeiro caso supõe a existência de trabalhadores excedentes ou desempregados em outras regiões dispostos a migrar para onde se lhes ofereça trabalho ou melhores salários; o segundo, que a tecnologia que poupa trabalho já se encontre disponível para ser utilizada. (SANDRONI, 2005)

Articulemos então o componente migratório que vínhamos discutindo a essa realidade dos mercados de trabalho. Quando falamos em barreiras migratórias, seria possível identificar,

em primeiro lugar, o erguimento de barreiras em fronteiras terrestres ou marítimas entre sociedades com níveis claramente diferenciados de desenvolvimento e bem-estar social. Tais dispositivos estariam voltados à dissuasão, mas principalmente ao controle, da mobilidade populacional usualmente enquadrada na categoria das chamadas “migrações econômicas”. Tal controle não significa, como poderia parecer, o simples impedimento à travessia irregular. Mais que isso, ele implica na sujeição dos que logram driblar os controles a um nível excepcional de exploração do trabalho e à aceitação de condições de vida extremamente degradantes. Quanto às justificativas para o erguimento de tais estruturas, costumam ser alegadas a defesa do mercado de trabalho nacional contra a concorrência lesiva dos imigrantes, ou a suposta incapacidade do estado em fazer frente aos seus custos de reprodução social. (PÓVOA NETO, 2007, pp. 13-14)

De acordo com Nicholas De Genova, citado por Caroline Ausserer, não é suficiente analisar a chamada “ilegalidade” da migração não documentada em termos das suas consequências. É necessário investigar “a produção legal da ilegalidade do migrante”. Neste sentido, esta “ilegalidade” está constituída e regulamentada pela lei de migração estabelecida pelo Estado.

Além disso, a premissa de que a imigração de pobres deve ser evitada, tanto pela via da ajuda ao desenvolvimento, como por meio de ações humanitárias que atingiriam as raízes do problema, ignoram que “a migração é (e sempre foi) uma forma pela qual as pessoas podem desenvolver suas capacidades humanas e melhorar seus meios de vida”. Nesse processo, as regras jurídicas

nacionais (e, em certos casos, bilaterais e/ ou regionais) determinarão se o indivíduo poderá migrar regularmente, como trabalhador, familiar ou refugiado, e influenciarão a forma pela qual ocorrerá essa migração. (BARALDI & VENTURA, 2013, pp. 374-375)

De Genova e Ausserer chamam a atenção não somente para o fato de que a lei não seja neutra, mas que ela gera desigualdades, e que, o direito em si deve ser interpretado como instrumento de disciplina e de coerção. Como uma tática que visa produzir sujeitos disciplinados. Destacam também a importância do discurso. A ilegalidade do imigrante, defendem, é produzida como efeito da legislação, mas é também sustentada enquanto efeito de uma formação discursiva. Assim, é desmascarado o estabelecimento da distinção entre legal e ilegal, a partir da compreensão de que esta distinção é uma produção discursiva, utilizada para criar a categoria do sujeito “ilegal”, que está caracterizado por sua situação de vulnerabilidade por causa da onipresente possibilidade de deportação. Ou seja, de sua condição de sujeito *deportável*. Os autores destacam a importância da “deportabilidade” (e não da deportação) como instrumento disciplinar, produzindo a subordinação requerida do migrante “ilegal”. A produção desta vulnerabilidade serve, então, para criar e manter forças de trabalho baratas e disponíveis a serem exploradas (AUSSERER, 2007, pp. 128-129).

Não cabe passarmos batidos pelo fato de que os coletivos de imigrantes pelo mundo todo têm dado exemplos de construção de identidades de resistência. Sob pena de incidirmos no mesmo processo de vitimização que aqui se critica, identificado no processo de discussão internacional. Contudo, fica claro que muito interessam ao mercado as políticas restritivas de imigração e as estratégias de controle aplicadas pelos Estados nacionais, na medida em que identifica facilidades na exploração de uma mão de obra mais barata e produtiva porque sem acesso a uma série de direitos e garantias trabalhistas reservadas apenas aos cidadãos nacionais. Em uma perspectiva mais social (discursiva) e menos legislativa, várias querelas em relação a direitos trabalhistas podem ser identificadas na experiência de migrantes regularizados também. Como salienta Sidney Antônio da Silva,

o migrante é definido, pelo mercado de trabalho, como um "trabalhador temporário", pois, uma vez terminada a sua missão laboral, deveria retornar ao seu país de origem. Essa definição enseja uma série de implicações para os migrantes, já que ela os reduz à condição de "força de trabalho" e não os reconhece enquanto sujeitos de direitos. (SILVA, 2015, p. 165)

Isto coloca a tradicional dicotomia entre nacionais e estrangeiros, conhecida na literatura migratória como "nacionalismo metodológico". Essa perspectiva de análise não contribui para avançar na discussão de uma noção

de cidadania mais ampla, já que o imigrante estaria vinculado a um único Estado-Nação e a ele deve manter-se vinculado. (SILVA, 2015, p. 168)

Essa construção reflete na estruturação do mundo do trabalho contemporâneo. A reportagem de Ana Carolina Spinelli para a revista *Labor* apresenta um exemplo dos subterfúgios de que o capital e os capitalistas brasileiros se utilizam para precarizar a mão de obra migrante.

Período de experiência e registro de fachada

O padre Paolo Parisi diz que cerca de 15 empresas procuram a Missão Paz todos os dias interessadas em contratar profissionais. Só no primeiro semestre de 2014, 1.363 imigrantes que passaram pela organização foram contratados sob o regime celetista. A Missão Paz e a Cáritas explicam aos representantes das empresas a situação precária dos imigrantes em busca de uma colocação, e também a obrigatoriedade de respeito aos direitos trabalhistas. As entidades verificam a situação jurídica das empresas, e os imigrantes encaminhados já têm a carteira de trabalho, normalmente concedida antes da regularização migratória ou da aceitação da solicitação de refúgio. Nem sempre a sensibilização funciona.

“Se você trabalha cinco, seis meses (no Brasil), está com sorte”, afirma Ishmail Kallon. Ao chegar a São Paulo, ele trabalhou em uma firma de componentes industriais como soldador, com contrato de nove meses. Após os três primeiros, entretanto, foi mandado embora junto com vários colegas, dentro do período de experiência, sem receber qualquer valor pela rescisão contratual.

Trabalho e documento

Massar Sarr (foto à direita na página 35), 42, senegalês de Dakar que mora em São Paulo há seis anos, também afirma ser comum que os imigrantes trabalhem em uma empresa “dez dias, um mês, três meses”. “Eles nos pegam nos três meses do período de experiência e depois dispensam para não ter que registrar a carteira, nem pagar nenhum direito”, conta. Ele mesmo, há mais de um ano, entrou na justiça brasileira contra uma empresa de telecomunicações que até hoje lhe deve o último salário; a empresa já adiou a audiências diversas vezes.

Massar não fala somente por vivência própria: em março deste ano, foi um dos representantes dos imigrantes eleitos para o Conselho Participativo da Subprefeitura da Sé. Em seu dia a dia, dedica-se a solucionar problemas dos compatriotas senegaleses que moram na região central de São Paulo (cerca de 500, segundo ele) e dos recém-chegados: muitas das questões envolvem trabalho e documentação (que, devido ao aumento de solicitações de regularização migratória, tem demorado a sair, especialmente em São Paulo). Ele cita o caso de um senegalês que foi trabalhar em um frigorífico de Santa Catarina, teve o dedo decepado – e ainda está esperando que a firma pague seus direitos.

Ana Paula Caffeu, da Missão Paz, diz haver também casos de registros de fachada, pois nem sempre é possível controlar a forma como se dão os contratos. Ela conta que, em certa ocasião, uma companhia “registrou” 90 haitianos ali na própria sala de reuniões da entidade, preenchendo folhas de carteira de trabalho de cada um. Logo em seguida, levou-os para trabalhar em outro estado. Após nove meses, todos foram demitidos e se descobriu que a empresa não fizera o registro correto no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Ficaram sem direito a rescisão e seguro-desemprego.

Mediação

O MPT no Acre enviou no início de 2014 ao MPT em São Paulo uma lista de empresas que haviam contratado haitianos diretamente em Brasília, considerada porta de entrada de haitianos no Brasil. Com base na lista, as empresas que trouxeram trabalhadores ao estado estão sendo investigadas para verificar se cumprem a legislação trabalhista. Além disso, representantes do MPT em São Paulo e Campinas vêm solicitando à Missão Paz listas das empresas que já contrataram imigrantes por meio do programa de mediação da entidade. O órgão pretende fazer audiências públicas com as empresas para verificar a regularidade das contratações.

A Caritas desenvolve um projeto para recolocação profissional de refugiados em parceria com a Acnur, mas nem sempre as empresas contratam por meio desse programa de mediação. “Temos informações de muitos trabalhadores que conseguem emprego em frigoríficos para fazer o abate halal”, diz Vivian Holzacker, da Caritas, “e percebemos que, por desconhecimento, solicitantes de refúgio e refugiados por vezes têm seus direitos trabalhistas desrespeitados.” (SPINELLI, 2014, p. 34)

A prática não é uma questão só de empresas inescrupulosas e isoladas na economia brasileira. É uma questão muito mais ampla que diz respeito ao padrão e o modelo produtivos da economia globalizada. E os Estados nacionais são parte integrante da reprodução e do gerenciamento desse modelo. Frequentemente

os países receptores pautam suas políticas basicamente por razões econômicas. Promovem programas de trabalho temporário quando precisam de mão de obra para fazer suas economias crescerem, mas consideram legítimo descartar esses trabalhadores quando uma crise se instala. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 385)

A realidade enfrentada por migrantes em praticamente todo o mundo é de desigualdade de direitos, o que agrava as questões de exploração de boa parte dessas populações. No entanto, a experiência de trabalho precário, exploração e trabalho escravo não é exclusividade desse nicho social. Pelo contrário, é um problema compartilhado por vários setores da classe trabalhadora por todo o mundo, e no Brasil não é diferente. Assim, associando as esferas enredadas na experiência de exploração,

caberia uma discussão importante sobre a questão do trabalho digno, do rendimento justo, de um ambiente de trabalho seguro, da proteção social para si e seus familiares. Além disso, é imprescindível a problematização do funcionamento da cadeia produtiva do setor e das suas estratégias de exploração da mão de obra barata e da organização política desses grupos para enfrentar essas questões. Entretanto, vistos como vítimas e não como trabalhadores ou empreendedores, torna-se mais difícil o envolvimento dessas pessoas em pautas de reivindicação de direitos. (BARALDI & VENTURA, 2013, p. 389)

Uma vez que a categoria de "vítima" em muito depende da sua contraparte (algoz), propomos uma saída através de uma abordagem ampla e sistêmica do problema. Ao percebermos que a exploração e o trabalho precário são características do sistema produtivo capitalista contemporâneo, e não um crime desviante e pontual, essa perspectiva que pode nos servir para encarar a questão e os grupos em situação de exploração ou vulnerabilidade, menos como vítimas, e mais como trabalhadores, empreendedores, resistentes e viventes. Produtores de riqueza, pensamento (inclusive teoria) e cultura que interagem com o mundo da forma que lhes é possível e parece mais adequado. Donos de suas vidas, agentes de suas decisões, são produto de si mesmo e de seus meios. Para isso, analisamos o papel desempenhado pelas estruturas de exploração laboral, trabalho escravo contemporâneo, enquanto figuras inerentes à economia globalizada de hoje.

5.2.2.2. O trabalho escravo contemporâneo no Brasil e na atual expressão globalizada do capital

Como já vimos discutindo ao longo do trabalho, a nova configuração da economia de capital globalizado pressupõe e pressiona por relações de trabalho mais flexíveis e, portanto, precarizadas, se comparadas ao passado recente do Estado de bem estar social. Expressão máxima dessa prática de exploração laboral é o trabalho escravo contemporâneo, que tem portanto, um papel a cumprir dentro dessa estrutura de produção.

De início, recorreremos aos apontamentos de Nicola Phillips, para estabelecer que: apesar da figura do trabalho escravo contemporâneo, e de outras formas de exploração, serem discursivamente relacionadas aos países do sul global, como consequência do movimento de precarização operar através da prática de empurrar os riscos de produção para pequenos produtores terceirizados e nichos de mão de obra barata, os produtos derivados desse modo de produção perverso são consumidos em larga escala nos países do norte global, etiquetados com logomarcas grandes, conhecidas e com credibilidade. Ou seja, a exploração do trabalho não é um problema exclusivo dos países de economia "em desenvolvimento". pelo contrário,

ele é um problema gerado pelo modo de produção concebido nas economias hegemônicas, do qual essas economias se servem largamente para se manterem hegemônicas. Ou seja, "o trabalho forçado constitui-se como um elemento central na produção de bens e serviços que se consomem dentro desses países, apesar de os trabalhadores se colocarem fora do território e a grande distância" (PHILLIPS, 2011, p. 158).

As geografias em transformação e as práticas produtivas setoriais particulares em transformação moldam aqueles processos que podem facilitar a integração de tal tipo de trabalho para o funcionamento das economias globais e nacionais. Trata-se do impacto das pressões comerciais sobre as estratégias corporativas, especialmente nos setores de trabalho intensivo, conduzindo à expansão da terceirização global para as localidades produtivas caracterizadas pela abundância de mão de obra disponível a baixo custo unitário. Assim, as RGP's [redes globais de produção] enfatizaram a construção de mercados de trabalho altamente flexíveis e a criação e uso de uma "força de trabalho paralela". Os migrantes com contratos temporários são centrais para a constituição dessa força de trabalho ultraflexível, que encontra expressão nas formas de estratificação do mercado de trabalho, na vulnerabilidade e na exploração. Por sua vez, a migração pode ser interna e/ou de caráter internacional.

[...] pressões comerciais impelem as estratégias corporativas a deslocar riscos na cadeia de valor em direção aos pequenos e mais vulneráveis produtores, e aos trabalhadores em certos setores da economia global. As condições para o surgimento das formas mais severas de exploração do trabalho ocorrem exatamente onde isso se cruza com uma situação de impunidade dos empregadores que abusam das condições dos trabalhadores, onde imperam baixos níveis de fiscalização e regulação, ou nomeadamente onde os padrões culturais de discriminação e/ou de precariedade do trabalho sejam elevados. (PHILLIPS, 2011, p. 164)

Dessa forma, podemos compreender que o trabalho escravo contemporâneo, de fato, "não é resquício do processo de expansão do capital, mas um de seus instrumentos. Fazendo uma analogia, o trabalho escravo contemporâneo não é uma doença, mas sim uma febre, o sintoma de um problema maior que se manifesta nas franjas do sistema" (SAKAMOTO, 2011, p. 32).

O capitalismo redefine formas pré-capitalistas, englobando-as. Nesse sentido, o trabalho escravo contemporâneo não é simplesmente um resquício de práticas anacrônicas que sobrevivem dentro de um contexto moderno, mas uma reinvenção destas, a forma mais degradante de exploração da força de trabalho e negação de direitos que opera nos locais e momentos em que o modo de produção se expande. (SAKAMOTO, 2011b, p. 371)

É já compreendido por nós que a produção capitalista necessita de espaços não capitalistas para se desenvolver. Sem os processos de exploração, determinados empreendimentos mais atrasados em áreas de expansão não têm a mesma capacidade de concorrer em uma economia globalizada.

Há condições sociais que facilitam a disponibilização de mão de obra para essa pilhagem constante da força de trabalho. Em verdade, elas são consequências da existência do velho e bom exército de reserva de mão de obra, que resulta da progressiva redução da participação relativa do trabalho na composição do capital [...] Ou, internacionalmente, através de nossa exploração de terras e recursos naturais em países vizinhos, expulsando milhares de trabalhadores que cruzam a fronteira em busca da dignidade negada a eles, com nossa ajuda, em sua terra natal.

Isso, estruturalmente, gera um excedente alijado de meios de produção e emprego, diminuindo o valor de mercado a ser pago por um serviço. [...] Baseado nesse contexto de fragilidade social, o empreendedor pode utilizar a mão de obra necessária pagando o montante que desejar. Que pode ser praticamente nada no caso do trabalho análogo ao escravo. (SAKAMOTO, 2014, pp. 32-33)

É particularmente interessante comentar que parte das respostas concebidas para esses problemas da produção global e das cadeias globais de suprimento foi encontrada pelas próprias empresas. Sobretudo por grandes multinacionais. Essas iniciativas estabelecem formas de autorregulação voluntária por parte dessas firmas. Muitas já instauraram, inclusive, departamentos dedicados à ética ou às práticas sustentáveis no fornecimento. Como também à identificação de práticas laborais abusivas, incluindo-se aí o trabalho forçado e o trabalho infantil nas suas cadeias de produção. Esses esforços são claramente impulsionados pela ameaça à credibilidade da marca que a sua exposição pelas ONGs ou pela mídia pode acarretar. Assim, nós percebemos que, em "países ricos", importantes políticas de combate ao trabalho escravo e a práticas de exploração não foram iniciadas pelos governos, mas, impulsionadas pelas próprias empresas e assistidas pela OIT (PHILLIPS, 2011, pp. 164-165).

No entanto, cumpre ressaltar que esse tipo de iniciativa reguladora aparece frequentemente nos setores orientados para exportação e entre grandes multinacionais. Não em processos de produção centrados nos mercados internos ou em pequenas firmas integradas ao mercado global. As grandes multinacionais operam partindo de uma definição convenientemente restrita da própria cadeia de produção. Sua responsabilidade só começa com a inclusão da logomarca, ou quando participam diretamente do processo de fabricação.

A produção de uma camiseta básica branca, por exemplo, ou do ferro-gusa (que vai ser depois empregado pelas indústrias na produção de automóveis ou aviões) muito raramente é incorporada à competência da regulação voluntária das grandes empresas, que, no mais das vezes, não têm conhecimento do local onde esses insumos primários são produzidos ou por quem. Daí os trabalhadores mais vulneráveis ficarem excluídos do alcance dessas iniciativas. Nelas não são levados em conta os trabalhadores domésticos, que recebem pela quantidade de peças alinhavadas na fabricação de vestuário ou de brinquedos, ou por tarefa ou empreitada, ou ainda os trabalhadores isolados, em fazendas extremamente remotas, nas atividades agrícolas ou agroalimentícias. Esses permanecem como uma "força global de trabalho invisível", ficando muito mais vulneráveis ao trabalho forçado e à severa exploração. (PHILLIPS, 2011, p. 165)

Essas iniciativas de resposta aos fenômenos de trabalho escravo e de exploração laboral, portanto, são restritas ao próprio trabalhador do "país rico" que sedia a empresa em questão. O trabalhador realmente explorado, na ponta da cadeia terceirizada, que é historicamente o seguimento que realmente sofre com as práticas de precarização, passa longe de ser alvo das iniciativas de responsabilização voluntária das grandes marcas. Pelo contrário. Quando são flagradas situações de exploração em empresas fornecedoras da cadeia de produção dessas marcas, a primeira atitude é frequentemente empurrar a responsabilidade para a pequena empresa contratada no processo de terceirização.

No Brasil, em particular, a incidência do trabalho escravo contemporâneo, apesar de se fazer presente com força considerável também no meio urbano, tem uma história longa no meio rural. Nesse cenário, nós podemos perceber que não só os interesses comerciais jogam a favor da prática de exploração, mas os vínculos sociais também desempenham um papel importante nessa articulação de interesses.

Considerando que esse tipo de mão de obra é usado para garantir competitividade ao produtor, a sua adoção representa, na prática, concorrência desleal com relação àqueles que operam dentro de formas contratuais de trabalho. No entanto, as entidades [sindicatos rurais dos municípios e as federações estaduais, reunidas em âmbito nacional na Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA] têm defendido o associado envolvido no crime, ignorando uma ação comercial lógica, que seria retirá-lo do grupo ou suspendê-lo enquanto apresentasse pendências, para evitar a contaminação da imagem da entidade e do setor e, conseqüentemente, perdas econômicas. O que é preservado com essa defesa não é um interesse comercial particular, mas a própria classe social dos proprietários rurais.

[...] os proprietários rurais sabem que as formas não contratuais de trabalho não são desvios de comportamento, mas parte do processo de

acumulação. Apesar de serem poucos os empreendimentos que usam trabalho escravo, são muitos os que empregam pessoas sem os direitos garantidos por lei ou que superexploram a força de trabalho. Por isso, da mesma forma que o combate à escravidão contemporânea tem sido ponta-de-lança para melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores rurais, a defesa dos empresários que utilizam esse expediente tem servido de bandeira para a manutenção do *status quo* no campo. (SAKAMOTO, 2011, p. 32)

Diante dessa realidade, compreendemos que mecanismos da acumulação primitiva podem estender-se pelo interior do processo da reprodução do capital, na atualidade, permitindo a convivência do chamado trabalho "livre", ainda que precarizado, com o trabalho escravo. Diante desse processo, percebemos que o a instituição do trabalho escravo contemporâneo é um elemento funcional ao processo de acumulação capitalista. Faz-se importante observar que: "Nessas regiões onde o capital combina elementos 'arcaicos' e 'modernos' em seu processo de reprodução, percebe-se que as circunstâncias regionais, sociais, políticas, históricas e culturais favorecem tal ambiguidade" (SILVA, 2011, p. 406).

Com isso em mente, para pensarmos a realidade social e política que embasa essas práticas no cenário brasileiro,

es importante recuperar la noción de nueva heterogeneidad histórico-estructural, planteada por Quijano, según la cual el movimiento de las sociedades latinoamericanas no sigue una pauta unilineal acorde a lo registrado en la experiencia histórica europea, de modo que no se puede esperar un proceso de desarrollo capitalista que conduzca a un creciente proceso de asalariamiento; por el contrario, se constata la coexistencia de diversas relaciones sociales de producción, donde la relación capital-trabajo si bien es predominante, no es única ni homogénea. De este modo es posible advertir otras relaciones sociales, entre ellas la producción campesina y la producción artesanal, al mismo tiempo que se puede constatar la existencia de relaciones capital-trabajo variadas, algunas de ellas como parte de un proceso acabado de asalariamiento acompañados de un manejo desregulado y flexible de la mano de obra, hasta llegar a relaciones de servidumbre y esclavitud. (MARAÑÓN-PIMENTEL, 2011, pp. 341-342)

Dessa maneira, diante de tal processo de desenvolvimento social, lembramos que no Brasil dos dias atuais, desgraçadamente, "estamos inseridos num momento histórico de reversão conservadora - a refuncionalização da servidão, otimizada mediante a precarização das relações de trabalho, imposta pela reestruturação do capital -, em que a égide neoliberal propõe uma redefinição do papel do Estado" (SILVA, 2011, p. 407). Marcela Soares Silva aponta para algumas características do redesenho do papel estatal por que passamos:

as formas de regulação do capital, típicas do Estado Keynesiano, são incompatíveis com o momento atual do sistema capitalista. Todas as relações de reprodução da ordem capitalista, para que ela permaneça, devem, neste atual momento histórico do capital, ser livres de certas regulações. Em outros termos, deve haver uma desregulamentação dos mercados e uma contrarreforma do Estado, que privatize e desnacionalize setores estratégicos da economia, além da retirada sistemática de direitos e garantias da classe trabalhadora promovida pela política neoliberal (que tem cumprido o papel político e ideológico desse padrão de acumulação). Na verdade o que o grande burguês e seus executivos desejam e pretendem, em face da crise contemporânea da ordem do capital, é: "erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrático de controle do movimento do capital. O que desejam e pretendem não é 'reduzir a intervenção do Estado', mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus particulares interesses de classe." (SILVA, 2011, pp. 410-411)

Essa estratégia, aplicada dentro do Estado brasileiro, com histórico notável de violência e autoritarismo, eternamente cooptado por uma elite política e econômica que dita os caminhos das políticas brasileiras, ganha uma proporção bastante perigosa. Sobretudo quando, como propusemos desde o início deste trabalho, articulamos essa realidade de exploração e autoritarismo à seara das migrações. Quando o Estado brasileiro encampa pautas, práticas e ideologias exógenas, gestadas a partir de um norte global interessado em segurança e controle, vemos aplicada à nossa realidade, a nossa versão de uma gestão migratória violadora de direitos.

Devido à forte associação com a migração, o contrabando e o tráfico de trabalhadores, a questão aqui diz respeito aos mecanismos de oferta de trabalho, como veremos posteriormente. Por ora, basta lembrar que países como o Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Japão, e os países da Europa Continental muito raramente situam os problemas concretos na dimensão da mão de obra, do trabalho ou do emprego; ao contrário, abordam essas questões como referentes à imigração, sendo as agências que fundamentalmente encaminham aquelas que lidam com o controle de fronteiras e dos fluxos migratórios, em vez daquelas responsáveis pela organização do trabalho. Assim como a problemática do trabalho forçado se mantém acobertada pela obsessão com a movimentação de trabalhadores através das fronteiras nacionais, também precisamente as ações contra o tráfico para exploração laboral concentram-se na gestão da imigração no lugar da regulação dos mercados de trabalho.

[...] estratégias corporativas e comerciais que propiciam a exploração do trabalho em vários segmentos ao longo das cadeias de valor e suprimento. [...] trabalho forçado como um fenômeno global - ou "globalizado" - no qual empresa, produtores, trabalhadores e consumidores de diferentes territórios se interligam por meio dessas cadeias. O trabalho forçado, por conseguinte,

passa a ser encarado não mais como um problema próprio dos (e para) países em que os trabalhadores se encontram fisicamente, passando a afetar igualmente uma gama de localidades de produção integralmente interdependentes. (PHILLIPS, 2011, pp. 165-166)

5.3. Frente de luta pelos Direitos Humanos

Se os direitos humanos não são um dado, mas um construído, enfatiza-se que as violações a estes direitos também o são. Isto é, as exclusões, as discriminações, as desigualdades, as intolerâncias e as injustiças são um construído histórico, a ser urgentemente desconstruído. Há que se assumir o risco de romper com a cultura da "naturalização" da desigualdade e da exclusão social, que, enquanto construídos históricos, não compõem de forma inexorável o destino da humanidade. Há que se enfrentar essas amarras, mutiladoras do protagonismo, da cidadania e da dignidade dos seres humanos. (PIOVESAN, 2009)

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2010) defende que a matriz do projeto da modernidade se estabelece no equilíbrio entre a regulação e a emancipação. As duas esferas convertem-se nos dois pilares que sustentam a transformação da sociedade pré-moderna. O pilar da regulação seria constituído pelos princípios do Estado (como em Hobbes), do Mercado (Locke) e da Comunidade (Rousseau). O pilar da emancipação, por sua vez, seria constituído pela articulação de três dimensões da racionalização e secularização da vida coletiva: a racionalidade moral-prática do direito; a racionalidade cognitivo-experimental da ciência e da técnica; e a racionalidade estético-expressiva das artes. "À medida que a trajetória da modernidade se identificou com a trajetória do capitalismo, o pilar da regulação veio a fortalecer-se à custa do pilar da emancipação" (SANTOS, 2010, p. 236). Ademais, o desenvolvimento do pilar da regulação também apresentou desequilíbrio ao longo da história. Em um primeiro período de capitalismo liberal, o autor percebe uma hipertrofia total do mercado. Passando por uma segunda fase de maior equilíbrio entre o mercado e o Estado, com pressões do princípio da comunidade, que teriam sido representadas pela fase do Estado de bem estar social. Por último, uma fase de nova hegemonização do princípio do mercado, que empreende um movimento de colonizar o Estado e a comunidade. A realidade neoliberal que experimentamos hoje seria, portanto, desdobramento dessa terceira fase (SANTOS, 2010, p. 137).

Este contexto se apresenta como um caldo de cultura propício à reprodução de uma concepção de direitos humanos gestada a partir de uma perspectiva liberal, em muito fundamentada nos preceitos do jus naturalismo. Uma agenda de articulação dos processos de autodeterminação coletiva possíveis em torno de um problema de referência, "na qual esteja

preservada, fortalecida e protegida a autonomia de cada um, sem que a autonomia operativa deste venha a ser sacrificada à daquele, é o que os direitos humanos, enquanto um clássico moderno, têm em comum com o liberalismo político" (MARTINS, 2003, p. 29). No entanto, essa fundamentação, altamente individualista, no "direito natural" apenas faz sentido a partir de um pensamento que entende de maneira naturalizada as *ordens de privilégio* nas quais os documentos fundantes dos direitos humanos foram gestados⁴⁷. Uma importante crítica a essa concepção de direitos humanos diz respeito ao fato de que ela consagra sistematicamente as "representações valorativas individualistas, secularizadas, liberais, etc. do 'acervo de valores da cultura ocidental'. A pretensão de validade universal dos direitos humanos seria uma perpetuação ideológica da colonização" (MARTINS, 2003, pp. 12-13). Ou seja:

un imaginario construido y naturalizado desde una lógica de poder que se considera superior y que opera como instrumento de expansión, dominio y control, incluso bajo instancias de aparente universalidad y respeto por la dignidad. Simbólica e institucionalmente nos encontramos con el desarrollo de producciones humanas que terminan por despreciar y por anular la dimensión plural del ser humano y hacen de éste un ser prescindible y sacrificable en todos los sentidos, pertenezca o no pertenezca a la cultura occidental. (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p. 135)

Assim,

Por medio de la idea de orden y a través de la norma se impone un modo de ser humano dentro de una comunidad o de una sociedad que anula otras opciones diferenciadas y plurales distintas de entender nuestra condición. [...] Es como si los Derechos Humanos o la democracia solo pudieran interpretarse desde un único paradigma dentro del cual podrían manifestarse diversas expresiones pero sin que ninguna de ellas contradiga el orden institucional establecido que favorece a quienes tienen el poder "soberano" sobre los demás y que discriminan tanto a ciudadanos y ciudadanas situados en una escala inferior de clase o de género o a inmigrantes irregulares extranjeros, minusvalorados cultura y racialmente. Se simplifican las pluralidades de lo humano conceptual, paradigmática y prácticamente, incluso con el discurso de los derechos y la ciudadanía, para que las distintas *suzeránias* raciales, económicas y de clase, sexuales, genéricas y culturales queden intactas. (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p. 138, grifo original)

Estamos, portanto, frente a uma lógica simplista, que conduz a uma concepção "*a priori*" dos direitos humanos. Apresentando os direitos humanos como naturais, pertencentes ao ser humano simplesmente em razão de ser humano, essa lógica jus naturalista nos faz

⁴⁷ Ver HABERMAS, 2012.

pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. "Desse modo, as pessoas que lutam por eles acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que *temos* direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso" (HERRERA FLORES, 2009, p. 33, grifo original).

A partir desse conceito estreito, os

Derechos Humanos parecen que solo existen una vez que han sido violados y se encaminan a las instancias institucionales y estatales responsables de atenderlos, no importándonos aquella dimensión de su realidad que se construye o se destruye antes de acudir al estado y que pasan por circuitos que exceden la juridicidad estatal legislativa, ejecutiva y judicial. El hecho de que Derechos Humanos se reduzcan a normas, instituciones y teorías, provoca una cultura delegativa por sustitución en el conjunto de los mortales que se centra en el absoluto protagonismo adjudicado a los funcionarios de la administración de cada estado y a los especialistas (operadores jurídicos profesionales) encargados de interpretar las normas. Las consecuencias de pérdida de autonomía, autoestima y responsabilidad por parte del resto de los mortales, salta a la vista. Terminamos desempoderándonos en nuestra capacidad de ser sujetos actuantes y participantes no solo en la construcción de los derechos, sino también en confrontar su destrucción y violación. (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p. 151)

Assim, os direitos humanos são alçados, por essa perspectiva, a um nível transcendental. Quase místico. De forma a desencorajar as críticas e os processos de participação da manipulação, teorização e aplicação desses conceitos. Quando recorremos ao conceito do fenômeno da "colonialidade do poder" como chave para analisar essa construção, compreendemos que se impõe, assim, uma classificação social universal do humano em termos das ideias de raça, classe, gênero e cultura. Essas construções passam a operar de cima para baixo de forma que uma parte da humanidade é considerada superior ao resto. Ademais, por mecanismos de abstração, boa parte desse resto é ignorado ou eliminado existencialmente. As consequências dessa discursividade se manifestam em ações, atuações, práticas, instituições, simbologias e espiritualidades institucionais que, consciente ou inconscientemente empreendem o rebaixamento da condição humana e a anulação de uma série de grupos humanos (SÁNCHEZ RUBIO, 2015, p. 142).

Dessa forma, portanto, compreendemos que

nem o caráter natural, a igualdade e a universalidade são suficientes. Os direitos humanos só se tornam significativos quando ganham conteúdo

político. Não são os direitos de humanos num estado de natureza: são os direitos humanos em sociedade. [...] São, portanto, direitos garantidos no mundo político secular (mesmo que sejam chamados de "sagrados"), e são direitos que requerem uma participação ativa daqueles que os detêm. (HUNT, 2009, p. 19)

Desenvolvendo a noção de comunidade a partir do pensamento de Rousseau, Boaventura de Sousa Santos estabelece que a vontade geral deve ser construída com a participação efetiva dos cidadãos, de maneira autônoma e solidária, sem delegações que comprometam a transparência da relação entre "soberania" e "governo". O contrato social assenta, dessa forma, não em uma obrigação política vertical cidadão-Estado, como é o caso do modelo político liberal. Mas, antes, em uma obrigação política horizontal cidadão-cidadão, que possibilite fundar uma associação política participativa. Para tanto, não basta a igualdade formal entre os cidadãos, é necessário o estabelecimento de uma igualdade substantiva: "A comunidade assenta na obrigação política horizontal entre indivíduos ou grupos sociais e na solidariedade que dela decorre, uma solidariedade participativa e concreta, isto é, socialmente contextualizada" (SANTOS, 2010, p. 244).

Nações e Estados são um velho fenômeno. Todavia, aquilo que chamamos de moderno Estado-Nação é uma experiência muito específica. Trata-se de uma sociedade nacionalizada e por isso politicamente organizada como um Estado-Nação. Implica as instituições modernas de cidadania e democracia política. Ou seja, implica uma certa democracia, dado que cada processo conhecido de nacionalização da sociedade nos tempos modernos ocorreu somente através de uma relativa (ou seja, dentro dos limites do capitalismo) mas importante e real democratização do controle do trabalho, dos recursos produtivos e do controle da geração e gestão das instituições políticas. Deste modo, a cidadania pode chegar a servir como igualdade legal, civil e política para pessoas socialmente desiguais. (QUIJANO, 2005, p. 233)

Dessa forma, uma vez que trabalhamos essas ideias dentro de um trabalho preocupado em abordar a relação da questão migratória, a exploração do trabalho e os direitos humanos, podemos construir a narrativa dos direitos a partir da circunstância do estranhamento cultural e sua frequente interpretação como fonte de risco ou ameaça. Estas questões fizeram da circulação mundial de pessoas um processo de acumulação de afastamentos e divisões, instalando, sobretudo em contextos de crise política e/ou econômica, a regra do exílio, inclusive no interior mesmo das sociedades e culturas receptoras, receosas do migrante, mesmo se formalmente recebido sob as categorias jurídicas de imigrante voluntário, refugiado ou asilado (MARTINS, 2003, p. 3). Este, como outros processos de divisão do fazer humano

criaram, historicamente, grupos de marginalizados e oprimidos que desenvolveram práticas e dinâmicas sociais de luta contra estes processos discriminatórios, buscando poder viver com dignidade, ou seja, gerar processos igualitários de acesso aos bens materiais e imateriais que conformam, culturalmente, o valor da "dignidade humana". Os direitos humanos são o resultado destas lutas. (CAPLAN, 2007, p. 259)

Com essa perspectiva, portanto, podemos compreender os direitos do trabalho e dos trabalhadores e trabalhadoras - e não apenas o direito ao trabalho - como direitos humanos, uma vez que sua natureza é determinada pela luta pela dignidade, e não pelo instrumento que veicula a norma (CAPLAN, 2007, p. 260). O direito, seja nacional ou o internacional, não é mais que uma prática procedimental que estabelece formas para ter acesso aos bens por parte da sociedade. Essas formas não são neutras, nem assépticas. Os sistemas de valores dominantes e os processos de divisão do fazer humano, que colocam indivíduos e grupos em situação de desigualdade em relação a tais acessos, impõem condições às normas jurídicas, ora sacralizando, ora deslegitimando as posições que uns e outros ocupam nos sistemas sociais. O direito não é, portanto, uma técnica neutra que funcione por si mesma. Também não é o único instrumento ou o único meio que pode ser utilizado para a legitimação ou transformação das relações sociais dominantes (HERRERA FLORES, 2009, p. 24).

No sentido de diferenciar nossa abordagem e nossa concepção de direitos humanos da concepção liberal já apresentada, faz-se necessário conceber uma definição que não só articule a dimensão platônica de direitos humanos (campo das ideias) com a sua dimensão aristotélica (campo normativo - direito positivado), mas que vá ainda além das duas. Ao pensarmos uma "nova teoria", é necessário compreender que os direitos humanos, mais que direitos, são *processos*. Ou seja, são o resultado, sempre provisório, das lutas que os seres humanos empreendem para obter acesso aos bens necessários para a vida (HERRERA FLORES, 2009, p. 34). Assim, "o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade" (HERRERA FLORES, 2009, p. 39), sem perder de vista que

todo processo de positivação de direitos é também de seu estreitamento. Contraditoriamente, toda institucionalização dos direitos gera condições, instrumentos e mecanismos para que possam ser exigidos publicamente, mas também tende a enfraquecer a força constitutiva e instituinte, como processo permanente de geração de novos conteúdos, de novos direitos, e de alargamento permanente do seu sentido. (CARBONARI, 2011, p. 35)

A universalidade dos direitos, diante desta concepção, pode ser definida em função do fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações com o objetivo de construir um marco de ação que permita a todos criar condições que garantam de um modo igualitário o acesso aos bens materiais e imateriais que fazem com que a vida seja digna de ser vivida (HERRERA FLORES, 2009, p. 25). Nada é mais universal que garantir a todos a possibilidade de lutar, plural e diferenciadamente, pela dignidade humana.

A maior violação aos direitos humanos consiste em impedir que algum indivíduo, grupo ou cultura possa lutar por seus objetivos éticos e políticos mais gerais; entre os quais, se destaca o acesso igualitário aos bens necessários ou exigíveis para se viver dignamente. Não permitir que as pessoas que querem e desejam trabalhar em nossos países tenham acesso ao direito à cidadania, bem como impedir que as mulheres tenham acesso à educação ou à saúde constituem violações de direitos humanos da pior espécie, uma vez que afetam o que é universal na proposta dos direitos: a possibilidade de lutar pela consecução da dignidade. (HERRERA FLORES, 2009, pp. 119-120)

Dessa forma, entende-se que:

Não poderemos entender a força emancipadora dos direitos - e muito menos explicá-los a quem não compartilha a visão ocidental do mundo - se não somos capazes de introduzir em seu conceito e em sua prática a pluralidade e a diversidade de formas de abordar as lutas pela dignidade. É o único caminho para construir uma aproximação intercultural que possibilite que todas e cada uma das percepções da dignidade que habitam nosso mundo possam "fazer valer" em condições de igualdade suas concepções acerca do que deve ser uma vida digna de ser vivida. (HERRERA FLORES, 2009, p. 28)

Afinal, como destaca Nancy Fraser:

é injusto que alguns indivíduos e grupos tenham negado o status de parceiros plenos da interação social simplesmente como uma consequência de padrões de valor cultural institucionalizados, em cuja construção eles não participaram em condições de igualdade e que desconsidera as suas características distintivas ou as características específicas a eles conferidas. (FRASER, 2010, p. 179)

O liberalismo, no seu movimento de antepor o direito ao bem em um ordenamento globalmente neutro, subtrai a esfera da política e a reduz à sua mínima expressão: a democracia representativa. Para essa ideologia, o mais importante é a vida privada, reduzindo-se assim a participação no público a mera gestão da economia de mercado. A cidadania que surge desse emaranhado é uma cidadania inibida, distorcida e centrada unicamente no espaço

estatal. Isso nos exige novas formas de pensar a democracia como processo de construção da cidadania (HERRERA FLORES, 2009, p. 196).

Assim, como aponta o pensador marxista István Mészáros, nos cabe, de acordo com Marx,

defender "o desenvolvimento livre das individualidades", em uma sociedade de indivíduos associados e não antagonicamente apostos (condição necessária para a existência tanto da "liberdade" quanto da "fraternidade"), antecipando simultaneamente "o desenvolvimento artístico, científico, etc. de indivíduos emancipados e com meios criados para todos eles" (condição necessária para a igualdade verdadeira). (MÉSZÁROS, 2008, p. 161)

É, portanto, fundamental construir-se o espaço público a partir de uma concepção participativa de democracia. O que significa levar as contradições entre as formas produtivas e as relações de produção ao âmbito da cidadania, espaço onde o público e o privado se confundem. O político não é um bem em si mesmo, mas um importante mecanismo em que a cidadania pode colocar em prática suas virtudes cívicas e seu conhecimento da realidade (HERRERA FLORES, 2009, p. 196). Como percebe Lynn Hunt: "A história dos direitos humanos mostra que os direitos são afinal mais bem defendidos pelos sentimentos, convicções e ações de multidões de indivíduos, que exigem respostas correspondentes ao seu senso íntimo de afronta" (HUNT, 2009, pp. 215-216).

A democracia, entendida a partir de uma estrutura organizacional produtora de singularidades ativas e conscientes, não deve se reduzir ao postulado liberal da "igualdade de poder político" (sufrágio universal, como mecanismo de arrefecimento das lutas contra as desigualdades sociais). A democracia muito mais se alinha ao princípio de "distribuição do poder político", segundo o qual há que se intervir sobre as desigualdades impostas pelos processos de divisão hierárquico e desigual do fazer humano, de forma a que todas e todos desfrutem de fato das condições necessárias para debater, participar e decidir conjuntamente (HERRERA FLORES, 2009, p. 209). Assim, entendemos que o Estado e o Direito devem, funcionando sob essa perspectiva de diálogo e participação, ser compreendidos como importantes frentes de luta pelos direitos humanos, mas de maneira nenhuma como as únicas. Dessa maneira, podemos construir a estrutura política e social não mais a partir de um Estado-Nação, vivido como legado eurocêntrico de organização societal, mas a partir das próprias demandas e tensões do cidadão que se relaciona e que vive também para além do Estado, reproduzindo suas formas de relação e ordenação simbólicas de maneira livre e dialógica. Fincando o pé dos direitos humanos na sociedade, na participação, na cidadania. E não em

estruturas elitistas, afetas ao colonialismo e ao autoritarismo, legadas à nossa realidade por civilizações exógenas⁴⁸.

Na esteira desse pensamento, no que se refere à organização da democracia e do Estado brasileiros, podemos dizer que a atuação das forças progressistas, por ocasião das negociações da Constituição de 1988, optaram por uma estratégia em parte equivocada, no que diz respeito à garantia de direitos humanos. Por priorizarem o arrolamento textual de direitos, em detrimento de uma atuação centrada em disputar a dimensão orgânica da organização do poder, de forma a garantir formas eficazes de participação do cidadão. Como resultado, o Estado brasileiro permanece organizado sobre uma estrutura institucional antiquada, incompatível com os avanços pensados e refletidos na Carta Constitucional. A partir de instituições não descolonizadas, nada arejadas ou inovadoras, o Estado apresenta ainda sérios déficits democráticos e pouquíssimas instâncias de participação do cidadão nas tomadas de decisão. Quando conjugamos esse fato a uma sociedade e uma burocracia estatal com forte histórico de conservadorismo, autoritarismo, violência, e favorecimento de desigualdades econômicas, raciais e de gênero (CARBONARI, 2011), de fato a situação torna-se dramática, para além das questões de direitos dos migrantes que tratamos neste trabalho.

⁴⁸ "Aplicada de maneira específica à experiência histórica latino-americana, a perspectiva eurocêntrica de conhecimento opera como um espelho que distorce o que reflete. Quer dizer, a imagem que encontramos nesse espelho não é de todo quimérica, já que possuímos tantos e tão importantes traços históricos europeus em tantos aspectos, materiais e intersubjetivos. Mas, ao mesmo tempo, somos tão profundamente distintos. Daí que quando olhamos nosso espelho eurocêntrico, a imagem que vemos seja necessariamente parcial e distorcida.

Aqui a tragédia é que todos fomos conduzidos, sabendo ou não, querendo ou não, a ver e aceitar aquela imagem como nossa e como pertencente unicamente a nós. Dessa maneira seguimos sendo o que não somos. E como resultado não podemos nunca identificar nossos verdadeiros problemas, muito menos resolvê-los, a não ser de uma maneira parcial e distorcida." (QUIJANO, 2005, p. 233)

6. Conclusão

Discutimos neste trabalho, portanto, que a agenda do tráfico de pessoas, conceito surgido no plano internacional intrinsecamente ligado às pautas de segurança apesar de uma roupagem que busca apresentá-lo como afinado aos preceitos de direitos humanos, ganhou projeção pelo mundo nos últimos anos. Não coincidentemente, essa dinâmica se deu frente a um contexto de reemergência das discussões migratórias pelo mundo, a partir de uma abordagem que percebe o fenômeno através de uma lupa criminológica e securitária.

No caso brasileiro, ganhou projeção dentro do Estado, ganhando prevalência no campo das políticas públicas. Com claro destaque para a perna criminal do debate, em detrimento das questões de prevenção e atenção a supostas/possíveis vítimas, a agenda do tráfico avançou dentro do Estado-Nação brasileiro de forma a sobrepujar discussões mais antigas e calcadas nas demandas sociais por políticas garantidoras de direitos. Direitos dos migrantes, dos brasileiros no exterior, direitos trabalhistas, de distribuição de renda e de erradicação da discriminação.

O destacamento do tráfico de pessoas, como vimos, a parte criminosa do campo maior das migrações, o seu desenvolvimento normativo e a visibilidade que conquistou, em princípio (ou à primeira vista) louváveis, parecem decorrer de interesses menos nobres. Mesmo assim foi assumido como uma ferramenta importante por muitos grupos defensores de direitos humanos. No entanto, com o avanço isolado do debate sobre o TSH perde-se a visão de conjunto da origem e da dinâmica das migrações. O discurso de combate ao crime e a securitização que dele deriva, somados ao silêncio a respeito das políticas migratórias restritivas, servem à estratégia de criminalizar a imigração, ao legitimar a imposição de barreiras jurídicas e materiais aos imigrantes, muitas vezes sob o pretexto de protegê-los.

Lembramos que esta perspectiva associa o tráfico com a migração forçada e não documentada. Concebido o problema desta maneira, então, a abordagem focaliza nos mecanismos que combatem esta migração indocumentada, para solucionar a questão do tráfico. Ou seja, combater o tráfico resulta em uma luta contra a migração “ilegal”. O que significa dizer que a prevenção do tráfico passa por evitar que potenciais migrantes “ilegais” entrem no país. Deste modo, a imagem do tráfico como ameaça à segurança nacional é reforçada, e políticas de migração mais estritas passam a ser consideradas como soluções a este problema.

Dessa forma, em uma economia e um corpo social globalizados, regidos por relações líquidas, tendente à flexibilização das relações de trabalho, a opção pela *produção* da categoria do migrante ilegal, através de políticas mais rígidas e restritivas à migração, faz parte do processo de internalização, por parte desse grupo social, de uma realidade cotidiana incerta, insegura e precarizada. A construção da sua identidade em torno dessas categorias, desaguaria numa identidade subalterna, constituída de modo a buscar maior possibilidade de exploração dessa massa trabalhadora pelas forças econômica e politicamente mais poderosas e suas instituições sociais. No entanto, abordar o tráfico como um problema causado pela existência da exploração do trabalho, e não o contrário, não interessa às estratégias de securitização.

Assim, a pauta do tráfico de pessoas serve bem ao propósito de emprestar uma roupagem de retórica afinada com os direitos humanos à estratégia de abordar a questão migratória através da lupa criminal. A agenda do tráfico de pessoas, a despeito da polêmica discussão relativa à sua definição e à prevalência de medidas repressivas ou de medidas de proteção às vítimas, avançou normativamente (no cenário internacional como no Brasil) sobrepujando os questionamentos quanto à restritividade que começava a dominar as políticas migratórias pelo mundo, assim como o impacto que essas barreiras à imigração têm sobre o tráfico de pessoas e o contrabando de imigrantes. Entendemos que o predomínio do debate em volta da categoria do tráfico contribui para o aumento da restrição à mobilidade das pessoas, uma vez que se aproxima de dinâmicas de criminalização da migração. É necessário atentarmos para o quadro maior das políticas migratórias, se pretendemos impedir que, sob a justificativa de combate ao crime, consagrem-se normas e medidas com outro objetivo, o de restringir ou impedir a migração. O foco no tráfico de pessoas favorece, ainda, uma responsabilização apenas dos países de origem e promove uma séria despolitização do debate que envolve a questão do trabalho, sua divisão e exploração. Esconde também relações históricas de colonialidade e questões estruturais da sociedade internacional, sobretudo em relação à soberania.

Ao fazer a opção política pelo foco na agenda do tráfico da forma como apresentamos, o Estado abre mão de discutir problemas mais diretamente ligados às causas da vulnerabilidade social de determinados grupos. Dessa forma, o trabalho escravo, a exploração do trabalhador migrante, a violência contra a mulher, o racismo, e diversas outras formas de violação de direitos continuam a existir no país. Enquadrar determinados problemas, antigos e ainda sem solução, em uma ótica a partir do "conceito guarda-chuva" do tráfico de pessoas

pode dissipar energias e experiências previamente acumuladas, e transformar a bem intencionada defesa dos direitos humanos em uma pauta vazia, referida a sujeitos que, além de tudo, são impedidos de se posicionar, por serem vítimas. Ainda que seja necessário frisar que reflexões teóricas em torno da injustiça e do reconhecimento sejam importantes para justificar demandas de grupos sociais historicamente discriminados e excluídos, é preciso discutir a existência de um viés na dinâmica de vitimização que retira a autonomia dos sujeitos, na medida que os torna seres sem agência.

Importante deixar claro que a abordagem em cores criminais e securitizadas da questão migratória por parte do Estado, através da agenda do tráfico de pessoas, não logra subjugar o migrante e outras populações em situação de vulnerabilidade. Não as transforma de fato em atores desempoderados e sem agência. Quando o Estado atua no sentido de criminalizar práticas sociais de populações que vivem apesar do Estado, o ente nacional cria obstáculos (arbitrários) à perpetuação dessas práticas e dessas formas de classificação e ordenação do mundo. Mas não as extingue de maneira nenhuma. As pessoas continuam migrando, continuam trabalhando e reproduzindo suas culturas. Provavelmente de forma um pouco mais precária. Mas não esquecemos que estamos aqui falando de populações que apresentam pujança, força e coragem para empreenderem os projetos migratórios que levam a cabo. Sua resistência se faz presente no cotidiano. Ainda que o sistema político resista em institucionalizar sua verve por participação, essas populações participam da maneira que for possível. Tal qual a figueira-brava, elas vivem até mesmo nos terrenos mais escarpados.

Assim, compreendemos os direitos humanos e a cidadania como processos de luta, que precisam ser estruturados a partir de uma dinâmica participativa por todas as esferas e grupos sociais, de forma a se respeitar o princípio do diálogo entre as diferentes formas de classificação e ordenação da realidade que se façam representar no processo. O Estado-Nação, se pretende de fato tornar-se democrático na prática, precisa ser estruturado de forma a permitir esse espaço público amplo e dialógico. E não mais apresentar a estrutura cooptada pelas elites políticas e econômicas, com claro viés autoritário e repressivo que podemos perceber atualmente. As políticas públicas, que em muitos casos hoje são aplicadas e concebidas de cima para baixo, só terão real capacidade democrática de transformação quando incorporarem essa dinâmica participativa e fundarem-se na demanda social antes de demandas exógenas.

7. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Luciana Campello R.; NEDERSTIGT, Frans. Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW). **Collateral Damage - The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World**. 2007.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Apresentação. In: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Autorização de Trabalho Estrangeiro: Legislação base**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2012.

ANJOS, Fernanda Alves dos & PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: perspectivas e desafios. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

ANTUNES, Ricardo. O neoliberalismo e a precarização estrutural do trabalho na fase de mundialização do capital. In: SILVA, Alessandro da; SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; FELIPPE, Kenarik Boujikian & SEMER, Marcelo. **Direitos Humanos: essência do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ASBRAD. Direitos Humanos e gênero no cenário da migração e do tráfico internacional de pessoas. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos** –, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

AUSSERER, Caroline. **Controle em nome da proteção: análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas**. 2007. 170 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

AUSSERER, Caroline. "Controle em nome da proteção": análise do discurso de tráfico de pessoas como problema de migração. In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIX, Número 37, 2011.

BAENINGER, Rosana. Migrações contemporâneas no Brasil: desafios para as políticas sociais. In: PRADO, Erlan José Peixoto do & COELHO, Renata (orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

BARALDI, Camila & VENTURA, Deisy. Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: Quando a Árvore Esconde a Floresta. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem para os direitos humanos**. Ministério da Justiça, Brasília 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2009.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory & SILVA, Ana Paula da. O mito de Mária, uma traficada exemplar: confrontando leituras mitológicas do tráfico com as experiências de migrantes brasileiros, trabalhadores do sexo. In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIX, Número 37, 2011.

BOARATTI, André. **O Conceito de Espaço Público em Hannah Arendt**. [online]. Disponível em: <http://www.artigos.com/artigos/humanas/sociologia/o-conceito-de-espaco-publico-em-hannah-arendt-38106/artigo/#.VGpUGPIMCSY>

BOAVENTURA, Adson. Um cemitério no Mediterrâneo. **Revista Congresso em Foco**, Brasília, Ano 4, n. 17, p. 42-47, jun. 2015.

BOLZON, Andréa; VASCONCELOS, Marcia. Trabalho forçado, tráfico de pessoas e gênero: algumas reflexões. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti & BARBAS, Leandro Moreira Valente. **Migração de Trabalhadores para o Brasil: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, André. Regularização de imigrantes não garante confecções regularizadas. **Repórter Brasil: agência de notícias**. 15 set.2009. Disponível em <<http://reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1646>>.

CAPLAN, Luciana. O Direito do Trabalho e a teoria crítica dos direitos humanos. In: SILVA, Alessandro da; SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; FELIPPE, Kenarik Boujikian & SEMER, Marcelo. **Direitos Humanos: essência do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

CARBONARI, Paulo César. Direitos humanos no Brasil: uma leitura enfocada e em perspectiva da situação. In: GORENSTEIN, Fabiana; MIRANDA, Adriana Andrade; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de (Orgs). **Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Ministério da Justiça, Brasília, 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Concepções de Igualdade e (Des)Igualdades no Brasil (uma proposta de pesquisa)**. Brasília: UnB/Departamento de Antropologia, 2009. (Série Antropologia n. 425).

CARVALHO NETTO, Menelick. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. **A Identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick. Uma reflexão constitucional acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei. **Veredas do Direito - Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara**, v. 2, n. 4, jul./dez. 2005.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede, vol. 1**. Paz e Terra, São Paulo, 1999.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade, vol. 2**. Paz e Terra, São Paulo, 2000.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. A Legislação Penal Brasileira sobre Tráfico de Pessoas e Imigração Ilegal/Irregular Frente aos Protocolos Adicionais à Convenção de Palermo. Texto apresentado no **I Seminário Luso Brasileiro sobre tráfico de pessoas e imigração ilegal**. Cascais, 2006.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. 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**. Brasília: SNJ, 2007.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. A criminalização do tráfico de mulheres: proteção das mulheres ou reforço da violência de gênero? In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Problematizando o Conceito de Vulnerabilidade para o tráfico Internacional de Pessoas. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem para os direitos humanos**. Ministério da Justiça, Brasília 2013.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Mudando o foco: do crime de tráfico de pessoas para o direito à migração. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. **La hybris del punto cero. Ciencia, raza e Ilustración en la Nueva Granada 1750-1816**. Bogotá, Universidad Javeriana-Instituto Pensar, 2005.

CORREALI, Maurício. A Situação Jurídica do Estrangeiro Vítima de Tráfico de Pessoas no Brasil. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem para os direitos humanos**. Ministério da Justiça, Brasília 2013.

DIAS, Guilherme Mansur & SPRANDEL, Marcia Anita. Estratégias Locais e Escalas Globais: Uma Articulação Necessária. In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XVII, Número 32, 2009.

DIAS, Guilherme Mansur & SPRANDEL, Marcia Anita. A Temática do Tráfico de Pessoas no Contexto Brasileiro. Brasília, **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XVIII, Número 35, 2010.

DIAS, Guilherme Mansur & SPRANDEL, Marcia Anita. Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil. In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIX, Número 37, 2011.

DIAS, Guilherme Mansur. **Migração e Crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas**. 2014. 336 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

DIAS, Guilherme Mansur. Migração, segurança e governabilidade migratória: O papel dos Organismos Internacionais. In: CLACSO. **Crítica y Emancipación**, Año VI N° 11 / Primer semestre de 2014b.

ENGELS, Friedrich. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. Sobre o Trabalho e os Direitos Humanos. In: **O Direito Alternativo**, v. 1, n. 1, p. 91-111, agosto 2011.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direitos Humanos dos Migrantes: Ordem Jurídica Internacional e Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de & MILESI, Rosita. O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas preliminares. In: **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.9, n.9. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2014.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Terceirização e Trabalho Análogo ao Escravo: coincidência?**, 2014. Disponível em:

<https://indicadoresdeemprego.files.wordpress.com/2013/12/tercerizac3a7c3a3o-e-trabalho-anc3a1logo-ao-escravo1.pdf>

FRASER, Nancy. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: Por uma Concepção Integrada de Justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela & PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010.

HABERMAS, Jürgen. O Conceito de Dignidade Humana e A Utopia Realista dos Direitos Humanos. In: HABERMAS, Jürgen. **Sobre A Constituição da Europa: Um ensaio**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: Uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ILLES, Paulo. Depoimento. [26 de março de 2012]. Entrevista concedida por ocasião do episódio **De braços nem tão abertos**, do programa Sala de Notícias. Canal Cultura. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?t=330&v=wEc8kXqcYE4> > Acesso em: 06 de julho de 2015.

ILLES, Paulo & BORGES, Cleyton Wenceslau. Pelos direitos humanos e dos imigrantes no Brasil. In: **Direitos Humanos no Brasil 2013: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. Disponível em: < <http://www.social.org.br/index.php/relatorios/relatorios-portugues/169-relatorio-direitos-humanos-no-brasil-2013.html> >. Acesso em: 03 jul. 2015.

KANT DE LIMA, Roberto. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário Antropológico: 2009/II**. Departamento de Antropologia(DAN)/Universidade de Brasília(UnB). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

KANT DE LIMA, Roberto. Antropologia jurídica. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (coord.). **Antropologia e Direito: Temas antropológicos para estudos jurídicos**. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa/LACED/ Associação Brasileira de Antropologia, 2012.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. In: **Cadernos Pagu (25) – Mercado do Sexo –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2005.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LUSSI, Carmem. Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais. In: PRADO, Erlan José Peixoto do & COELHO, Renata (orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

MARAÑÓN-PIMENTEL, Boris. Nuevos estándares internacionales, flexibilidad laboral y elementos de trabajo esclavo en la horticultura de explotación en México. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende & PRADO, Adonia Antunes (orgs). **Olhares sobre a escravidão contemporânea: novas contribuições críticas**. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. Boitempo, Carta Maior, São Paulo, 2013.

MARRAMAIO, Giacomo. **Passado e futuro dos Direitos Humanos - da "ordem pós-hobbesiana" ao cosmopolitismo da diferença**. Manuscrito inédito. Tradução de Lorena Vasconcelos Porto. Belo Horizonte, 2007.

MARTÍN, María. Atrasado no contexto mundial, Brasil estuda agora como atrair imigrantes. **El País**, São Paulo, 7 de junho de 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/29/politica/1432914508_370989.html?ref=rss&format=simple&link=guid>

MARTINS, Estevão Rezende. Os direitos humanos em perspectiva histórica: universalismo, particularismo e a questão do exílio virtual. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (org.) & MALATIAN, Teresa (org). **Polícias Migratórias: Fronteiras dos Direitos Humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MATTOS, André Luis Lopes de & DIAS, Guilherme Mansur. **Trabalhadores migrantes e trabalho decente no Brasil**. Brasília: MTE, 2009.

MELO, Vitor C. Camargo de. **Mais Faladas do que Ouvidas: Tráfico de Pessoas no Brasil, seus teóricos e suas vítimas a partir na noção de cidadania**. 2011. 134 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MELO, Vitor C. Camargo de. Estado, Autonomia e Comunidade no Universo do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. In: **Pós - Revista Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, v.13, 2014.

MELO, Vitor C. Camargo de. Libertadores de América: O futebol e a resistência cultural dos imigrantes bolivianos no centro de São Paulo. In: **Revista Bócio**. Online. [16/11/2014]. 2014b Disponível em: <<http://bocio.com.br/2014/11/16/libertadores-de-america-o-futebol-e-a-resistencia-cultural-dos-imigrantes-bolivianos-no-centro-de-sao-paulo/>>

MELO, Vitor C. Camargo de. **Identidade Subalterna: A Produção da Ilegalidade do Trabalho Migrante como Estratégia**. [Mimeo], 2015.

MÉSZÁROS, István. Marxismo e Direitos Humanos. In: MÉSZÁROS, István. **Filosofia, Ideologia e Ciência Social**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MILESI, Rosita. Depoimento. [16 de junho de 2015]. **Entrevista concedida a Rodrigo Farhat**. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=zQkKpl9f13w> > Acesso em: 06 de julho de 2015.

MOVIMENTO PASSE LIVRE - SÃO PAULO. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. Boitempo, Carta Maior, São Paulo, 2013.

NEDERSTIGT, Frans. **Tráfico de Pessoas: uma análise comparativa da normativa nacional e internacional**. Cadernos Trama Vol. 1 – Consórcio Projeto Trama. Rio de Janeiro, 2008.

NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato & PLASSAT, Xavier. Tráfico de pessoas e trabalho escravo: além da interposição de conceitos. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

OIT. **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a inspeção do trabalho no Brasil: pela promoção do trabalho decente.** Brasília: OIT, 2010.

OLIVEIRA, Marina Pereira Pires de. Sobre armadilhas e cascas de banana: uma análise crítica da administração de Justiça em temas associados aos Direitos Humanos. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

ORTEGA, Francisco. Hannah Arendt, Foucault e a Reinvenção do Espaço Público. São Paulo, **Trans/Form/Ação**, n. 24, 2001.

PACECCA, María Inés. Trabajo, explotación laboral, trata de personas. Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias. In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XIX, Número 37, 2011.

PARISI, Paolo. Depoimento. [16 de junho de 2015]. São Paulo: Rádio Trianon AM 740. Entrevista concedida por ocasião do episódio **Refugiados no Brasil**, do programa Observatório do 3º Setor. Disponível em: < <http://observatorio3setor.com.br/media-center/radio/refugiados-no-brasil/> > Acesso em: 06 de julho de 2015.

PEIRANO, Marisa. **A Favor da Etnografia**. Brasília: UnB/Departamento de Antropologia, 1992. (Série Antropologia n. 130).

PEIRANO, Marisa. **Três Ensaios Breves**. Brasília: UnB/Departamento de Antropologia, 1997. (Série Antropologia n. 231).

PEREIRA, Nilda da Silva. **O protagonismo de jovens mulheres indígenas na fronteira Brasil-Paraguai: a realidade de violações de direitos, especificamente o tráfico de mulheres indígenas**. Campo Grande: IBISS/CO, 2014.

PHILLIPS, Nicola. Mirando nas Redes Globais de Produção e Acertando no trabalho Forçado. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes & SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (orgs). **Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PINTO, Manoel de Jesus de Souza. **O Fetiche do Emprego: Um estudo sobre as relações de trabalho de brasileiros na Guiana Francesa**. 2008. 274 f. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Prefácio. In: HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

PISCITELLI, Adriana. Antropologia, Direitos Humanos e o debate sobre tráfico de pessoas com fins de exploração sexual. In: 25ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia, Goiânia, 2006. **Anais da 25ª Reunião da ABA**, CD, Florianópolis, v. 1, 2006.

PISCITELLI, Adriana. Sujeição ou subversão? Migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha, **História & Perspectivas**, Universidade Federal de Uberlândia, n. 35, ago./dez., 2006b.

PISCITELLI, Adriana. Entre as “máfias” e a “ajuda”: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

PISCITELLI, Adriana & VASCONCELOS, Marcia. Apresentação. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos –**, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

PLASSAT, Xavier. Onde está o teu irmão? In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

PÓVOA NETO, Helion. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. In: **Anais do 5º Encontro Nacional Sobre Migração**. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2007.

PÓVOA NETO, Helion. O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade" In: **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Ano XVI - Número 31 - 2008.

PÓVOA NETO, Helion. Depoimento. [17 de outubro de 2012]. Entrevista concedida por ocasião do episódio **Novos migrantes no Rio de Janeiro**, do programa Sala de Notícias. Canal Cultura. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?t=478&v=fLYaNUGnzaY> > Acesso em: 06 de julho de 2015.

PYL, Bianca. Anistia a estrangeiros beneficia mais de 40 mil pessoas. **Repórter Brasil: agência de notícias**. 11 jan.2010. Disponível em <<http://reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1690>>.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro 2005.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. In: **RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 19, nº. 55, junho/2004.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. Contexto int. [online]. vol.33, n.1, 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade**. Ed. Revan/Fase, Rio de Janeiro, 2000.

ROSENFELD, Michel. **A Identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SAKAMOTO, Leonardo. A Representação Política do trabalho escravo no Brasil Contemporâneo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes & SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (orgs). **Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

SAKAMOTO, Leonardo. Os acionistas da casa grande: A reinvenção capitalista do trabalho escravo no Brasil contemporâneo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende & PRADO, Adonia Antunes (orgs). **Olhares sobre a escravidão contemporânea: novas contribuições críticas**. Cuiabá: EdUFMT, 2011b.

SAKAMOTO, Leonardo. A "reinvenção" do trabalho escravo no Brasil contemporâneo. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

SÁNCHEZ RUBIO, David. La inmigración y la trata de personas cara a cara con la adversidad y los Derechos Humanos: xenofobia, discriminación, explotación sexual, trabajo esclavo y precarización laboral. In: PRADO, Erlan José Peixoto do & COELHO, Renata (orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

SANDRONI, Paulo. **O Que é Mais-Valia**. (Coleção Primeiros Passos; 65). São Paulo: Brasiliense, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2010.

SCANDOLA, Estela Márcia Rondina. Tráfico de mulheres e meninas: rasgos no senso comum em busca de raízes. In: NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina & BIGNAMI, Renato (orgs.). **Tráfico de Pessoas: reflexões para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: Paulinas, 2014.

SCANDOLA, Estela Márcia Rondina. Tráfico de pessoas: da peleja do cotidiano ao tateio da realidade. In: PAULETTI, Mauçir (Org.). **Memorial da Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Ed. Majupá, 2014b.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não-admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo**. Brasília-DF, Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça/Organização Internacional do Trabalho, 2007 (Pesquisas em Tráfico de Pessoas, Parte 3).

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e Direitos Humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. Rio de Janeiro, **Mana. Estudos de Antropologia Social**, v. 12/1, abr. 2006.

SEPÚLVEDA, Andréa. Depoimento. [17 de outubro de 2012]. Entrevista concedida por ocasião do episódio **Novos migrantes no Rio de Janeiro**, do programa Sala de Notícias. Canal Cultura. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?t=478&v=fLYaNUGnzaY> > Acesso em: 06 de julho de 2015.

SHIRLEY, Robert W. Citizenship and Community. **Revista Horizontes Antropológicos**, n. 10, 1999.

SILVA, Marcela Soares. Trabalho escravo - uma realidade na cadeia produtiva de corporações com a chamada "responsabilidade social". In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende & PRADO, Adonia Antunes (orgs.). **Olhares sobre a escravidão contemporânea: novas contribuições críticas**. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

SILVA, Sidney Antônio da. Imigrantes hispano-americanos em São Paulo: perfil e problemática. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (org.) & MALATIAN, Teresa (org). **Polícias Migratórias: Fronteiras dos Direitos Humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Sidney Antônio da. Inserção social produtiva dos haitianos em Manaus. In: PRADO, Erlan José Peixoto do & COELHO, Renata (orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Enfrentamento ao tráfico de Pessoas sob a Ótica dos Direitos Humanos no Brasil. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Tráfico de Pessoas: Uma abordagem para os direitos humanos**. Ministério da Justiça, Brasília 2013.

SOUZA, Josias de. União decide coibir entrada de haitianos ilegais. **Blog do Josias**, Portal UOL Notícias, 22 de maio de 2015. Disponível em: <<http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2015/05/22/governo-decide-coibir-entrada-de-haitiano-ilegal/>>

SPINELLI, Ana Carolina. Força de Trabalho Imigrante. **Labor** - Revista do Ministério Público do Trabalho, Brasília, Ano 2, n. 5, p. 33-36, 2014.

SPRANDEL, Márcia Anita. Armadilhas do Discurso: A criminalização das migrações na legislação brasileira e internacional. In: GORENSTEIN, Fabiana; MIRANDA, Adriana Andrade; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de (Orgs). **Desafios e Perspectivas para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil**. Ministério da Justiça, Brasília, 2011.

SPRANDEL, Marcia Anita. Tráfico de pessoas no Brasil. In: SYDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luisa (Orgs.). **Direitos Humanos no Brasil 2006: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. Disponível em: < [HTTP://www.social.org.br/relatorio2006.pdf](http://www.social.org.br/relatorio2006.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2013.

SPRANDEL, Marcia Anita. **Vou pra rua e bebo a tempestade: observações sobre os dissabores do guarda-chuva do tráfico de pessoas no Brasil**. [Mimeo], 2014.

TEIXEIRA, Flávia do Bonsucesso. L'Italia dei Divieti: entre o sonho de ser europeia e o babado da prostituição. In: **Cadernos Pagu (31) – Trânsitos** –, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

TERESI, Verônica Maria & HEALY, Claire. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2012.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian**. Addendum. Mission to Brazil. Geneve: Human Rights Council, 2010.

VALENTE, Denise Pasello. **Tráfico de Pessoas para Exploração do Trabalho: trabalhadores em situação análoga à de escravo em São Paulo**. São Paulo: LTr, 2012.

VALLADARES, Christiane. **A Esfera Pública e a Política Segundo Hannah Arendt**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do CEFOR (Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Programa de Pós Graduação - Câmara dos Deputados) como parte das exigências do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Brasília, 2009.