



Guilherme Mansur Dias

**Migração e Crime: desconstrução das
políticas de segurança e tráfico de pessoas**

Campinas

2014



**Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

Guilherme Mansur Dias

**Migração e Crime: desconstrução das
políticas de segurança e tráfico de pessoas**

Orientadora: Profa. Dra. Bela Feldman

Tese apresentada ao Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas, para
obtenção do título de Doutor em
Antropologia Social.

Este exemplar corresponde à
redação final da tese defendida e
aprovada pela comissão julgadora
em 27 de março de 2014.

**Campinas
2014**

Ficha catalográfica

Universidade Estadual de Campinas Biblioteca do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Cecília Maria
Jorge Nicolau - CRB 8/338

D543m Dias, Guilherme Mansur, 1982-
Migração e crime : desconstrução das políticas de segurança e tráfico de
pessoas / Guilherme Mansur Dias. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Bela Feldman-Bianco.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas.

1. Nações Unidas. 2. Migração. 3. Tráfico humano. 4. Política migratória - União
Européia. 5. Política migratória – Brasil I. Feldman-Bianco, Bela. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Migration and Crime: Deconstructing the policies of security and human trafficking

Palavras-chave em inglês:

United Nations

Migration

Human trafficking

Migratory policy - European Union

Migratory policy - Brazil

Área de concentração: Antropologia Social

Titulação: Doutor em Antropologia Social

Banca examinadora:

Bela Feldman-Bianco [Orientador]

Eduardo Domenech

Marcia Anita Sprandel

Rosana Aparecida Baeninger

Adriana Gracia Piscitelli

Data de defesa: 27-03-2014

Programa de Pós-Graduação: Antropologia Social



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 27 de março de 2014, considerou o candidato GUILHERME MANSUR DIAS aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Bela Feldman

Handwritten signature of Bela Feldman in blue ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Eduardo Enrique Domenech

Handwritten signature of Eduardo Enrique Domenech in blue ink, written over a horizontal line.

Profa. Dra. Marcia Anita Sprandel

Handwritten signature of Marcia Anita Sprandel in blue ink, written over a horizontal line.

Profa. Dra. Rosana Aparecida Baeninger

Handwritten signature of Rosana Aparecida Baeninger in blue ink, written over a horizontal line.

Profa. Dra. Adriana Gracia Piscitelli

Handwritten signature of Adriana Gracia Piscitelli in blue ink, written over a horizontal line.

RESUMO

Este trabalho investiga a articulação entre migração e segurança, tendo como foco a reprodução de políticas internacionais e a noção de tráfico de pessoas. Com base em uma etnografia multisituada, examino, em um primeiro momento, como os campos migratório e de justiça criminal tornaram-se interrelacionados no âmbito das políticas e legislações europeias e internacionais. Meu enfoque privilegia a observação de organismos internacionais que atuam na intersecção entre migração e segurança/criminalidade, mostrando seu papel na constituição de uma semântica da gestão migratória apoiada na re-apropriação de retóricas de direitos humanos. Em um segundo momento, analiso como as políticas que delineiam esta perspectiva têm sido difundidas e re-criadas no Brasil. Neste caso, a categoria “tráfico de pessoas” é utilizada como janela para acessar as complexidades inerentes à reprodução de mecanismos de governabilidade migratória vinculados ao controle de populações.

Palavras-chave: Nações Unidas; Migração; Tráfico de Pessoas; Política Migratória – União Europeia; Política Migratória - Brasil

ABSTRACT

This thesis examines the link between migration and security, focusing on the reproduction of international policies and the concept of human trafficking. It is based on multi-sited ethnographic research conducted in Europe and Brazil. The first part of the thesis examines how migration and security became inter-related topics in European and international policymaking and legislation. The findings are based on the observation of several international organizations working in the field of migration and crime/security, tracing their role in the construction of a new discourse of migration governance, related to the use of human rights rhetoric. The second part of the thesis is comprised of the analysis of how the policies linking migration and security have been received and interpreted by the Brazilian State and society. In this case, the concept of “trafficking in human beings” and its introduction in the Brazilian context is used as a window to understand the complexities related to the migration apparatus and governance concerning the control of populations.

Key-words: United Nations; Migration; Human trafficking; Migratory Policy – European Union; Migratory Policy - Brazil

A minha mãe, Rosa (em memória)
Com carinho e saudade

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pela concessão da bolsa de um ano na Europa.

Ao Programa de Pós Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Unicamp, pelo suporte institucional.

À Bela Feldman-Bianco, agradeço pelo incentivo neste já extenso e fecundo período de orientação. Sou grato pelas inúmeras leituras, conversas, sugestões e conselhos, além da liberdade e respeito às minhas opções e ideias.

À Maia Sprandel, por sua generosidade e convívio em Brasília. Este trabalho só foi possível devido a nosso encontro e às questões conjuntamente formuladas. Sem me eximir da responsabilidade por suas inconsistências, espero que o resultado não decepcione.

À Adriana Piscitelli e Omar Ribeiro Thomaz, agradeço pelas preciosas sugestões feitas no exame de qualificação. À Adriana, uma menção especial pela interlocução realizada em diferentes momentos do doutorado.

Aos demais integrantes da comissão avaliadora, Eduardo Domenech e Rosana Baeninger, agradeço pelas argüições atentas e generosas. A Maria Filomena Gregori e Igor de Rennó Machado, pela disponibilidade para a composição da banca.

Aos professores do PPGAS, meu agradecimento pela formação, especialmente a Mauro Almeida, Nádia Farage, Suely Kofes, Amnéris Maroni, José Luiz dos Santos, John Monteiro (em memória), Heloísa Pontes e Emília Pietrafesa de Godoi.

Em Barcelona, contei com o apoio de Mikel Aramburu, da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). À Lívia Lucas, Natália Corazza e Elisângela Lima, agradeço por terem me apresentado aos lugares e pessoas mais interessantes que conheci na cidade. Também sou grato às conversas com Flávio Carvalho, Maria Badet, Marcos Araújo e Lara Beleli.

Em Viena, agradeço a Ayse Caglar pela interlocução e acolhida no Departamento de Antropologia Social e Cultural da Universidade de Viena.

Aos funcionários e consultores dos organismos internacionais com os quais interagi, agradeço pelas entrevistas e impressões concedidas. Sou grato ainda aos ativistas e militantes de Viena e Linz.

À Fabiana Goreinstein e Marissa Lobo, agradeço especialmente pela abertura do campo de pesquisa na cidade. Também sou grato a Claire Healy, Enrico Ragaglia, Alexandra Martins, Ivana Simche, Elisa Trossero, Edgar Federzoni, Luiza Lobo, Luzenir Caixeta, Rubia Salgado, Queila Rosa, Mohammad Tannir, Martin Wagner, Slavka Zborovianova, Melita Gruevska Graham, Elena Petreska, Marcela Entlichova e Alena Miksikova. A Fábio Pittner, agradeço a acolhida na Hillerstrasse e a Guilherme Armani (e Nina), o convívio no período final da pesquisa.

Em Brasília, agradeço a Givânia Silva pelo grande apoio e respeito às minhas escolhas. Aos demais colegas do INCRA, pelo período de convivência durante a confecção do projeto.

Ainda em Brasília, agradeço a Rosita Milesi, Terezinha Santin, Luiz Paulo Barreto Telles, Paulo Sérgio de Almeida, Ricardo Lins, Ela Wiecko de Castilho, Márcia Vasconcellos, Taís Dumet, Andréa Mello, Rodrigo Penna, Rodrigo Vitória, Nívio Nascimento, Vítor Camargo de Melo e Atila Roque.

Aos interlocutores com quem convivi durante a CPI do Tráfico de Pessoas, no Senado Federal, faço um agradecimento em nome de Gabriela Leite (em memória). Sou grato também às equipes técnicas das senadoras Marinor Britto, Vanessa Graziottin e Lídice da Matta, além de Freddy Strack, Thaddeus Blanchette e Jean Wyllys.

Pelos agradáveis momentos na Sapucaia, agradeço a Pedro Paulo Magalhães (Pepa) e família: Daguinha, Roberto, Marina, Junai, Laura, Alice, Hermano, Marinho, Jaqueline, além dos pequenos Tauã e Inaiê. Ainda pelo convívio especial em Brasília, cito Mathias, Leni e, agora, Elias, Lucimar e Sofia.

Em Campinas, agradeço aos colegas de curso, especialmente, Renata Nóbrega, Cristiane Souza, Rafael Cremonini Barbosa, Jean Maia, Fabiane Vinente, Caroline Ayala, Carlos Eduardo Henning, Ernenek Mejía, Larissa Nadai, Taniele Rui e Bruna Bumachar. Ainda no IFCH, um forte abraço ao Nilsão.

Agradeço também a Liliana Sanjurjo e a Igor de Rennó Machado, pelas leituras e interlocução em diferentes momentos do doutorado.

Carinho especial a Felipe Vander Velden e ao André Luiz Martini (em memória), que nos deixou de maneira tão súbita e inesperada durante este percurso.

Ao Eduardo Caetano, pela amizade, parceria e reações a meus textos e ideias.

Em Indaiatuba, agradeço ao clã Vieira Nader: José Rogério, Adriana, Gabriel, Joana, além, é claro, de Julia, André e Arthur.

Aos amigos Daniel Drummond, Adna Cândido de Paula, André Borges de Mattos, Hugo Moura, José Roberto Castro, Daniel Guimarães, Beta Lopes, Flávio Ghilardi, Janaína Welle, Marta Magalhães, Karen Ferreira, Paula Balduino, Érica Onishi e Camila Dutervil, pela convivência e presença, apesar das distâncias.

Em Juiz de Fora, aos amigos músicos e freqüentadores da casinha, agradeço por terem me ajudado a manter a espinha ereta e o coração tranquilo: Estevão Teixeira, Guto Gomes, Eliane Gomes, Newton Vale, Gustavo Paraná, Laura Januzzi, Jober Costa, Enilce Albergaria e Paulo Talarico.

Ainda uma menção afetuosa a tia Heloísa e tia Bárbara, pelo apoio, carinho e lembranças.

Em São Paulo, agradeço ao Henrique, à Alessandra e às crianças (Ian, Iuri e Aline), por terem me introduzido neste maravilhoso mundo de tio.

A meu pai, Dálvio, pela companhia, convívio e suporte irrestrito durante os períodos de escrita da qualificação e da tese. Já à Maria José, agradeço pelo interesse e respeito ao meu trabalho. À Solange, também sou grato pelo carinho durante o período de escrita.

À Radka, sluníčka, minha gratidão por ter entrado em minha vida de forma tão intensa durante este processo. Agradeço também ao enorme apoio que me deu para realizar a pesquisa em Viena.

A Jolana e Miroslav Chobotovi, estendo meus agradecimentos pelo carinho e cuidado durante os finais de semana na República Tcheca.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho à minha mãe, Rosa. Sua partida repentina foi o que de mais duro e triste ocorreu durante o período do doutorado. Ficam a saudade e o mistério. Mas também a convicção de que uma existência plena, lastreada em valores, e colorida com amor, beleza e intensidade, é o maior dos legados.

Sumário

INTRODUÇÃO	01
Metodologia e Organização da Tese	08

PARTE 1

CAPÍTULO 1: Migração, Segurança e a Retórica de Controle da Mobilidade	15
1. A mobilidade humana na mira do discurso criminal da União Europeia	16
2. Contextualização da “Convenção do Crime”	28
3. Negociações da “Convenção do Crime”: uma leitura dos “Travaux Préparatoires”	45
3.1. Protocolo para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças	46
3.2. Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por terra, mar e ar	58
CAPÍTULO 2: O “Mundo dos Projetos” na Reprodução do Vínculo Migração/Segurança	71
1. Uma radiografia do “mundo dos projetos”: atores, práticas e conceitos	72
2. Organizações Internacionais e governabilidade migratória.	84
3. Migração e segurança: reprodução de um artefato conceitual	95
4. Funcionários e organismos internacionais: excertos biográfico-profissionais.....	105
CAPÍTULO 3: O Tráfico de Pessoas na Chave da Violação de Direitos	123
1. Tráfico de Pessoas: re-emergência e análise de um debate	124
2. Vítimas e vulnerabilidades.....	134
3. “Together We Will Rise” – O Movimento de Refugiados em Viena	143
4. Maiz: resistência e ativismo migrante	154
5. Rebelodrom: Nem vítimas nem heróis	167

PARTE 2

CAPÍTULO 4: Tráfico de Pessoas no Brasil: (re)atualizações de um debate	175
1. Trajetória da agenda anti-tráfico no Brasil.....	176
2. Organizações Internacionais e a temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro	191

2.1. OIT e o Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas.....	194
2.2. O ICMPD no debate sobre migrações e tráfico de pessoas no Brasil.....	198
3. CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas, Senado Federal	202
3.1. Audiências públicas e a criação do fenômeno político do tráfico humano.....	203
3.2. O Relatório Final da CPI	223
CAPÍTULO 5: Migração e Segurança: uma perspectiva brasileira?	229
1. Legislação e estrutura das políticas migratórias no Brasil.....	230
2. ENAFRON - Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira.	242
3. Retóricas de migração e segurança: a chegada de haitianos ao Brasil	250
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 261
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	267
ANEXOS	291

INTRODUÇÃO

A jornada que me levou a desenvolver este trabalho se iniciou há cerca de cinco anos na cidade de Brasília. Naquele contexto, fui ter contato mais estreito com o universo das políticas migratórias e, especialmente, com a categoria “tráfico de pessoas”, que então despontava com prioridade nos planos e políticas de âmbito nacional. O tema assumia protagonismo nos debates, constituindo-se num amálgama retórico importante em torno do qual organismos internacionais (OIs), atores governamentais e representantes da sociedade civil construía inúmeros discursos e intervenções.

Na época, trabalhava para a Coordenação de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA, lidando com questões relacionadas ao passado escravocrata e à assimétrica divisão de terras no país¹. Talvez por isso sempre tenha me intrigado a falta de relação da auto-denominada “escravidão moderna” aos mais de três séculos de contínuo tráfico de escravos em direção ao Brasil. Nesse sentido, causava estranheza a dissociação entre um conceito exógeno vigorosamente disseminado nas representações políticas e a realidade histórica de um país secularmente marcado pelo tráfico humano.

Neste período, fui indicado por Bela Feldman-Bianco para participar de uma pesquisa qualitativa sobre tráfico de trabalhadores latino-americanos para a indústria têxtil de São Paulo, promovida conjuntamente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Este trabalho, feito em parceria com André Mattos (Dias e Mattos, 2009), visava compreender o fenômeno do tráfico de pessoas e a exploração de imigrantes estrangeiros na cidade, e respondia a uma das metas do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas (PNETP) do governo federal. Ainda naquele trabalho, começava a perceber como as discussões sobre migração e políticas migratórias no Brasil estavam sendo influenciadas pela agenda de enfrentamento ao tráfico de seres humanos.

¹ Os principais trabalhos autorais que realizei no INCRA foram o Relatório Antropológico de Identificação do Território Quilombola de Monge Belo, no Maranhão (Dias, 2009) e o Parecer Antropológico – Ilha de Saracura (Dias, 2008), em Santarém, no Pará. Também acompanhei pesquisas e projetos relacionados a comunidades quilombolas nos estados de Minas Gerais, Piauí, Goiás, Pará e Amapá, além de ter trabalhado na resposta a contestações administrativas e judiciais referidas à regularização de territórios quilombolas.

Havia também concluído recentemente o mestrado em antropologia social pela Unicamp, que tematizou a migração sazonal de trabalhadores estrangeiros para um Resort turístico norte-americano (Dias, 2007)². Também naquele contexto, me incomodava a difusão de “megaconceitos”³ ou categorias “macro-analíticas” que abordavam a experiência de migração sazonal de estrangeiros de maneira apartada de sua realidade migratória. O objetivo mesmo da etnografia havia sido o de estabelecer um contraponto em relação às discussões “megaconceituais” sobre o assunto. Gradualmente, o incômodo com as grandes categorias nas discussões sobre trabalho temporário e mobilidade nos Estados Unidos foi sendo transferido para o campo das políticas migratórias no Brasil.

Para isso, foi fundamental o contato com Marcia Sprandel e seu convite para participar de duas experiências posteriores de consultoria. Conjuntamente, elas me levariam de maneira definitiva para a arena de debates sobre tráfico de pessoas no contexto brasileiro: pela *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, além do estudo sobre os trabalhadores estrangeiros em São Paulo, participei como assistente das atividades de avaliação do Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (TIP/OIT); e pelo *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, fiz parte da primeira pesquisa conduzida pela organização no Brasil, abordando o tráfico de brasileiros para Itália e Portugal (Dias e Sprandel, 2011).

Em um primeiro momento, o interesse por tal categoria decorreu de sua vigorosa e flagrante disseminação no contexto das políticas públicas brasileiras, além de seu entrelaçamento aos conceitos propalados no campo das políticas migratórias. Todavia, aquelas distintas experiências também deslocaram minha atenção para o papel das organizações internacionais (OIs) na propagação dos debates sobre tráfico de pessoas. Funcionando com base em projetos de alcances diversos, tais organizações agiam como

² Essa experiência decorreu de meu vínculo à linha de pesquisa Nação e Diáspora, coordenada por minha orientadora, no Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI). A pesquisa no nordeste dos Estados Unidos havia sido até então a experiência etnográfica mais significativa que havia realizado.

³ Faço alusão à seguinte reflexão de Clifford Geertz “*É justamente com essa espécie de material produzido por um trabalho de campo quase obsessivo de peneiramento, a longo prazo, principalmente (embora não exclusivamente) qualitativo, altamente participante e realizado em contextos confinados, que os megaconceitos com os quais se aflige a ciência social contemporânea (...) podem adquirir toda a espécie de atualidade sensível que possibilita pensar não apenas realista e concretamente sobre eles, mas, o que é mais importante, criativa e imaginativamente com eles*” (Geertz, 1978).

catalisadores político-conceituais, influenciando a agenda nacional e difundindo discursos que não necessariamente se ajustavam às realidades locais de contextos complexos no Brasil.

Neste íterim, propus um projeto de pesquisa que buscava compreender em que medida as agendas de migração e mobilidade estavam sendo interpeladas pelas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas no cenário brasileiro. O projeto visava compreender como se dava o processo de formulação e reprodução daquela “macro-categoria” no seio das políticas migratórias brasileiras e o papel de determinadas organizações internacionais em tais delineamentos.

Subjacente a este interesse, preocupava-me identificar de que forma o discurso de organismos internacionais produzia e reproduzia conceitos universais que, sob o argumento de defesa dos direitos, acabavam se sobrepondo a pautas e demandas de populações localizadas. Via, com o olhar particularmente voltado para o cenário nacional, como a ação daquelas instituições influenciavam o governo federal, pressionando pela implementação de planos e políticas específicas de combate ao tráfico de pessoas.

No entanto, um passo mais consistente no sentido de compreender o papel das organizações internacionais na formulação e implementação de políticas anti-tráfico dependia de uma pesquisa intensiva com estes atores, preferencialmente em suas respectivas sedes e centros de decisão. Por isso, a ambição do projeto foi a de se voltar para o contexto europeu, que além de sediar as principais organizações que trabalham com a temática, permitia entrever os mecanismos de produção e reprodução de determinadas categorias no âmbito internacional.

Para a realização da pesquisa de campo, Viena foi escolhida como *lócus* principal. A cidade, além de ser a capital mundial de segurança da ONU e sediar o *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime* (UNODC) – que tem como mandato a aplicação da *Convenção do Crime e do Protocolo Anti-Tráfico*⁴ –, era um lugar de interesse para se refletir sobre a questão

⁴ Utilizo a terminologia “Convenção do Crime” para designar a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, elaborada durante a década de 1990 e assinada na cidade de Palermo, no ano 2000. Esta Convenção consta de três Protocolos Adicionais, referentes, respectivamente, ao combate ao tráfico de armas, ao combate ao contrabando de migrantes e ao combate ao tráfico de pessoas. Na tese, utilizo a expressão “Protocolo Anti-Tráfico” para me referir ao “Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o

da mobilidade humana na Europa central, situando-se na linha divisória do que, até a década de 1990, havia constituído os dois mais influentes sistemas político-econômicos vigentes no século XX.

Vale salientar que o projeto também contava com um período de pesquisa na cidade de Barcelona. O intuito era o de fazer o contraponto das “macro-categorias” afetas às políticas anti-tráfico à realidade de indivíduos concretos na Espanha, revelando o impacto de tais categorias em seu dia a dia. Essa opção, no entanto, foi revista pelo fato da Áustria ter proporcionado o contraponto almejado, o que será apresentado no conteúdo da tese⁵.

Antes de ter o projeto aprovado, todavia, foi instalada no Senado Federal, em Brasília, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil. A CPI, que vigorou de março de 2011 a dezembro de 2012, realizou audiências públicas em diferentes estados e municípios brasileiros, tornando-se passível de ser etnografada. Assim, pude acompanhar algumas de suas atividades, incorporando-as como parte importante das reflexões da pesquisa. A conjunção de meus interesses aos acontecimentos da vida política brasileira daria ensejo, portanto, a uma pesquisa multisituada, realizada fundamentalmente nos contextos austríaco e brasileiro.

Com o projeto de pesquisa aprovado, viajei pela primeira vez a Viena em outubro de 2011, onde permaneci pelo período de oito meses. Como estava interessado em compreender a influência dos organismos internacionais na definição de políticas anti-tráfico, meu maior interesse centrava-se no UNODC, que, em conjunto com a *Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal* da ONU, é a instituição responsável pela formulação de políticas internacionais e atividades voltadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas.

O acesso ao *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime*, no entanto, não foi muito simples. A mera entrada no prédio do *Escritório das Nações Unidas em Viena* (UNOV) demandava autorização prévia, o que foi contornado, embora com limitações, através de estratégias variadas. A primeira delas consistiu na realização de uma pesquisa na pequena biblioteca da instituição (Cf. Anexo 1). Neste período, fiz contato com funcionários do

Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças” e Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes” para me referir ao Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por terra, mar e ar.

⁵ De todo modo, agradeço a Mikel Aramburu pela acolhida na Universidade Autônoma de Barcelona.

UN.GIFT, da *Anti-Human Trafficking Unit* e da Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal do UNODC⁶. Embora curto, tal momento foi repleto de interações importantes, que subsidiariam algumas das decorrentes atividades de pesquisa na cidade.

Em uma ocasião posterior, formulei nova estratégia de incursão no UNODC, que consistia em me inscrever como estagiário na “Anti-Trafficking Unit”, departamento responsável especificamente pelas ações “anti-tráfico”. A ideia inerente a tal estratégia era a de que com o estágio, estaria em contato mais estreito com a atuação dos funcionários e com a rotina de atividades da área em que pretendia aprofundar a pesquisa. Embora o estágio nas Nações Unidas não fosse remunerado, também não obtive êxito naquela estratégia, tendo minha solicitação denegada (Cf. Anexo 2).

A partir de então, a forma de maximizar a interação com funcionários do UNODC foi alcançá-los a partir das redes de contato que incorporava pessoas de outras organizações situadas em Viena. Além dos diálogos estabelecidos durante os dias passados na ONU terem se prolongado para um vínculo mais estreito com alguns funcionários, o relativamente consolidado ambiente internacional vienense me possibilitou ter acesso a várias outras organizações envolvidas em projetos sobre migração e tráfico de pessoas, nomeadamente: a *Organização Internacional para as Migrações* (IOM Vienna), a *Organização para Segurança e Cooperação na Europa* (OSCE), o *Centro Internacional de Desenvolvimento de Políticas Migratórias* (ICMPD), o *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados* (UNHCR - Vienna Office), a *Agência Europeia de Direitos Fundamentais* (FRA), além do próprio UNODC.

Neste caso, os imponderáveis da pesquisa de campo me levaram a estabelecer um olhar transversal acerca do funcionamento dessas diferentes organizações com sede na cidade. Este olhar mirava a dinâmica de funcionamento dos projetos nas áreas de migração e tráfico, o que me levaria a readequar os rumos e interesses da pesquisa. Se antes tinha o

⁶ O *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.GIFT), é uma iniciativa de combate ao tráfico de pessoas que envolve várias agências das Nações. Criada em 2007, a Iniciativa tem por referência o *Protocolo de Prevenção, Supressão e Punição ao Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças*, que suplementa a Convenção do Crime. A *Anti-Human Trafficking Unit* é a Unidade do UNODC responsável pelo desenvolvimento de ações e políticas na área de tráfico de pessoas. Já a *Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal* é um órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), responsável pela formulação de políticas internacionais e atividades voltadas para o controle do crime. Retirado de <http://www.unodc.org/brazil/pt/comissaocrime.html>. Acesso em 01/12/2012.

“tráfico de pessoas” como tema central de análise, aquela experiência me fazia interpretar sua disseminação no escopo mais abrangente da junção conceitual entre migração e segurança – e de um conseqüente aparato de instituições, projetos e conceitos implicados em tal perspectiva.

De fato, o que o percurso da pesquisa me fez enxergar foi a (re)emergência do “tráfico de pessoas” no âmbito da disseminação de retóricas de “migração” e “segurança” caras a determinados países e blocos regionais hegemônicos. Mesmo sem desconsiderar as especificidades relativas às discussões sobre o tema do tráfico – a exemplo de sua matriz norte-americana e de sua recorrente utilização em diferentes contendas feministas⁷ –, a compreensão acerca da articulação entre migração, segurança e tráfico de pessoas tornou-se desde então o norte de minhas preocupações.

Nesse sentido, saltava aos olhos a relação dos projetos conduzidos pelas organizações internacionais abordadas e seus principais financiadores, particularmente a União Europeia. Sendo um financiador de peso no cenário dos projetos, a instituição supranacional tem influenciado de forma significativa a orientação da política migratória, inclusive em contextos que transcendem o espaço Schengen. Por conseguinte, a compreensão dos mecanismos de produção e reprodução de perspectivas conceituais concernentes à questão migratória passou a demandar um entendimento mais qualificado do histórico de relação do bloco regional com os conceitos assinalados.

Assim, me dediquei, em um primeiro momento, a compreender o processo através do qual as noções de crime e segurança vieram a se aproximar do campo das políticas migratórias no âmbito da União Europeia. Esta aproximação está implicada no próprio processo de integração do bloco regional e corresponde à vinculação de estruturas e campos de intervenção que corriam em paralelo e que se tornaram indissociáveis, particularmente nas últimas três décadas.

Tendo em mente que a aproximação conceitual entre migração e justiça criminal não ficou restrita à Europa, procurei complexificar o entendimento dos fóruns e legislações internacionais que funcionaram como catalisadores desta junção, em especial a Convenção do

⁷ Essas especificidades serão melhor exploradas nos próximos capítulos da tese.

Crime e seus Protocolos Adicionais. Por isso, a importância em compreender a gênese e reprodução dos conceitos de “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” na legislação internacional. Em minha análise, tais categorias foram tomadas como referentes centrais na consolidação do vínculo entre migração e justiça criminal no cenário internacional.

Do entendimento de sua propagação, no entanto, dependia uma compreensão mais aguda da dinâmica de funcionamento do “mundo dos projetos” e das instituições que sobrevivem nesta seara. O “mundo dos projetos” diz respeito ao ambiente de reprodução institucional de categorias e organizações no cenário internacional. Conforme será desenvolvido na tese, o referido conceito visa descrever a atuação de organismos internacionais que funcionam com base em projetos financiados por Estados nacionais e supranacionais.

Com base em uma análise de organizações internacionais que atuam na intersecção entre migração e segurança, defendo que seus projetos têm ajudado a aproximar a questão migratória ao campo da justiça criminal, estimulando a disseminação de práticas de governabilidade concernentes ao deslocamento de pessoas. Veremos que embora não substituam ou suplantem o papel das burocracias estatais, as OIs servem para aperfeiçoá-las, descentralizando ou reorganizando aspectos da gestão do poder. Nesse sentido, as políticas migratórias foram tomadas como janelas que permitem desvendar processos nos quais atores, instituições, conceitos e tecnologias interagem de diferentes maneiras, criando e consolidando novas racionalidades de governo e regimes de conhecimento e poder (Shore & Wright, 2011: 02).

Vale dizer que não examinei as políticas imigratórias dos Estados Unidos, que também têm relação com a agenda de segurança dos organismos internacionais. A partir de 1996, e especialmente após os atentados de 11 de setembro, entraram em vigor naquele país políticas de segurança nacional que equiparam a imigração a fenômenos como terrorismo e narcotráfico (Feldman Bianco, 2011: 241). Embora a influência dos fundos e organizações norte-americanas para a equalização entre migração e segurança no plano internacional seja enorme, ela não foi diretamente contemplada nos objetivos centrais do trabalho.

Em contrapartida, durante o processo de pesquisa, meu interesse em compreender como se dava a recepção e re-criação dos debates sobre migração, segurança e tráfico de

peças no contexto brasileiro aumentou. Partindo da premissa de que as políticas e categorias, uma vez criadas, usualmente migram para novas paragens, adquirindo vida própria e gerando consequências inesperadas e distintas de seu contexto original (Shore & Wright, 2011: 03), me interessava visualizar o processo de incorporação e re-criação daqueles debates no Brasil. Assim, além da agenda anti-tráfico ter se constituído num veículo privilegiado para acompanhar a difusão do vínculo entre migração e segurança, particularidades atinentes às políticas migratórias no país também foram compiladas e analisadas.

Posteriormente, em decorrência do retorno à cidade de Viena de junho a outubro de 2013, pude, em função de novos contatos e visitas a instituições diversas, aprofundar uma série de intuições deixadas em aberto durante o período de pesquisa anterior. Neste momento, também realizei pesquisa de campo junto a ativistas e movimentos sociais baseados na Áustria, o que permitiu expandir o foco institucional da pesquisa qualitativa, explorando as contradições e ambigüidades dos discursos e práticas referidas ao campo migratório naquele contexto.

O resultado dessas distintas interações é uma etnografia multisituada que, atenta à disseminação de políticas e ideias que articulam migração e justiça criminal, busca compreender a conexão entre processos estabelecidos em diferentes localidades e escalas (local, nacional e supranacional), revelando aspectos da operatória de sistemas de poder e governança no mundo atual. Nela, o objeto de referência é o processo de criação e reprodução de discursos que fizeram imiscuir as noções de migração, segurança e tráfico de pessoas, além de sua trajetória de difusão e re-criação no contexto brasileiro.

Metodologia e Organização da Tese

As análises e reflexões construídas nas páginas seguintes são fruto de cerca de vinte e nove meses de pesquisa (realizadas entre maio de 2011 e outubro de 2013) conduzida de maneira intermitente e proeminente nas cidades de Brasília e Viena. Neste período, também redigi e defendi o texto de qualificação da tese, além de ter realizado boa parte das leituras direcionadas a que faço referência no trabalho.

A característica pulverizada dos discursos e práticas políticas levou-me a adotar uma perspectiva metodológica que articula a observação participante a outras formas de coleta e confecção de dados. Neste caso, vale mencionar que foram feitas dezenas de entrevistas formais com autoridades, gestores públicos, funcionários internacionais, ativistas e acadêmicos de diferentes ramos de atuação. A interação com estes atores, todavia, não se restringiu a encontros formais e muitos dos dados coletados decorrem de encontros, conversas e cafés, além da presença e acompanhamento de reuniões, seminários, mobilizações, protestos, audiências públicas e rituais diversos.

O mundo das políticas públicas e organizações internacionais conta também com uma profusão de materiais e discursos oficiais, reproduzidos à exaustão. Por isso, para além das relações diádicas e das entrevistas realizadas, procurei explorar ao máximo a análise de fontes documentais, tais como manuais, guias técnicos, publicações oficiais, pesquisas aplicadas, resoluções normativas, leis e projetos de lei, atas de negociação legislativa, além de reportagens e outros materiais de mídia. Tudo isso, vale afirmar, amparado em reflexões de pesquisas acadêmicas e aplicadas e em diálogos estabelecidos com meus interlocutores, sendo minhas hipóteses constantemente revistas e reavaliadas.

Em Brasília, interagi com funcionários e autoridades do Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD), Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Procuradoria Geral da República (PGR), Polícia Federal (PF), além de representantes das seguintes Organizações Internacionais: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), Organização Internacional para as Migrações (OIM – Escritório Regional de Buenos Aires).

Durante o período de pesquisa na cidade, assumi ora a identidade de consultor ora a de pesquisador profissional. Este vínculo híbrido decorria mais da maneira como meus interlocutores me classificavam do que de minha própria percepção e vontade. De todo modo, procurei me aproveitar da elasticidade proporcionada por esta condição, circulando em contextos mais ou menos exclusivos nos corredores de Brasília, o que foi feito sem que dissimulasse as reais intenções e interesses do trabalho.

Também em Brasília, tive a oportunidade de conviver com militantes e representantes da sociedade civil que trabalham com a questão migratória e que, com suas experiências e visões de mundo, ajudaram a complexificar as análises construídas durante a pesquisa. Dentre eles, destacaria, particularmente, os representantes do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e do Centro de Apoio ao Migrante (CAMI/SP).

Por sua vez, durante a CPI do Tráfico de Pessoas, no Senado Federal, também fiz contato e interagi com representantes das seguintes instituições: DAVIDA – Prostituição, Direitos Civis, Saúde e da Rede Brasileira de Prostitutas; Observatório Brasileiro do Tráfico de Pessoas; Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD/SP); Centro Humanitário de Apoio à Mulher (CHAME/BA); Sociedade de Defesa dos Direitos Sexuais na Amazônia (SODIREITOS/PA); e Projeto Trama/RJ.

Em Viena, a interação de pesquisa se deu fundamentalmente com representantes e funcionários do UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), UN.GIFT (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking), IOM (International Organization for Migration), OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Society) e ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

Com estes atores, foram distintos os graus de interação alcançados. Participei de encontros e reuniões formais nas sedes das instituições mencionadas, além de jantares, cafés e festas informais em locais os mais variados. No caso de alguns interlocutores, os encontros restringiam-se a uma ou duas ocasiões, estando as discussões centradas nos interesses do trabalho. Já com outros, as relações estabelecidas foram duradouras e estáveis, propiciando uma reflexão mais contínua acerca dos assuntos relacionados à tese.

Ainda em Viena, vale mencionar o encontro com ativistas e representantes das seguintes instituições e movimentos da sociedade civil: MAIZ (Self-organization/Participation/Autonomy/Resistance/Transformation/Utopia), TOGETHER WE WILL RISE (Movimento de Refugiados de Viena), ABRASA (Casa do Brasil na Áustria) e LEFÖ (Intervention Centre for Trafficked Women). Não menos importante para o desenvolvimento

do trabalho foi o apoio institucional e a interlocução teórica com a Profa. Ayse Caglar, da Universidade de Viena.

A tese está dividida em duas partes principais. A primeira delas contempla três capítulos que se baseiam em dados etnográficos produzidos a partir do contexto europeu, ao passo que, na segunda, os interesses do trabalho se voltam para o cenário brasileiro.

No capítulo 1, descrevo a maneira como a questão migratória foi, ao longo dos últimos anos, amalgamada junto ao campo de intervenção criminal/segurança na Europa. Este processo corresponde a delineamentos históricos abrangentes, mas se dá em função dos desdobramentos do processo de integração do bloco regional europeu e da “comunitarização” da questão migratória, que se aproximaria de maneira definitiva do campo de justiça criminal no seio da UE.

O capítulo se preocupa ainda em compreender o processo de difusão dessa perspectiva para tratados e normativas internacionais, o que faço a partir da análise tanto de uma bibliografia referente ao campo das políticas migratórias quanto das atas de negociação de documentos internacionais produzidos ao longo da década de 1990. Este esforço analítico visa mapear a origem e o apelo que determinadas acepções conceituais – especialmente, o vínculo entre migração e segurança – irão adquirir nas décadas posteriores, particularmente a partir dos anos 2000.

No capítulo 2, analiso as práticas e representações de organizações internacionais (OIs) ativas nos campos migratório/securitário e massivamente financiadas por Estados nacionais e supranacionais europeus. As OIs e o “mundo dos projetos” são utilizados como janela para acessar os significados mais abrangentes de um vasto conjunto de mecanismos de governabilidade relacionados à gestão e controle de populações. Ali, procuro descrever as características do campo de intervenção destas organizações, mostrando seu papel na constituição de uma nova semântica da gestão migratória, apoiada no uso e re-apropriação de discursos de direitos humanos.

No capítulo, saliento que o vínculo entre migração e segurança estabelecido no decorrer das últimas décadas ganhará vigor renovado com a atuação destes atores, responsáveis pela condução de uma série de projetos nas áreas de migração, segurança e tráfico de pessoas. Além de destacar o papel dessas organizações na difusão de agendas e categorias específicas, mostro como seu modo de atuação encontra-se respaldado pelos interesses e visões de mundo de seus financiadores, respondendo a dinâmicas neoliberais de aperfeiçoamento da governabilidade migratória.

No terceiro capítulo, elejo a categoria “tráfico humano” para compreender a efetividade que o vínculo entre migração e segurança adquire em diferentes contextos contemporâneos. Sustento que a proeminência que este tema ganhou no cenário internacional relaciona-se tanto às dinâmicas de financiamento do mundo dos projetos quanto à relação que ele estabelece com as ideias de migração e segurança.

Além de realizar um apanhado crítico da re-emergência desta temática no cenário internacional – destacando a força que as ideias anti-tráfico adquiriram na virada do século XXI –, relaciono estas reflexões a abordagens eminentemente empíricas construídas durante a pesquisa de campo na Áustria. O objetivo do capítulo é o de demonstrar a aproximação entre migração, segurança e tráfico de pessoas, bem como o impacto desta perspectiva na criminalização de práticas de mobilidade de indivíduos e grupos sociais em contextos variados.

No capítulo 4, faço uma análise do processo de incorporação e re-criação da agenda anti-tráfico no Brasil. Busco compreender a disseminação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas naquele contexto levando em conta as ambigüidades, encontros e desencontros decorrentes de sua harmonização a padrões internacionais. A trajetória da pauta anti-tráfico no país é descrita em conjunto com o dissenso que tem provocado junto a demandas e movimentos sociais por ela afetados. O capítulo incorpora dados etnográficos produzidos em diferentes ocasiões, além de basear-se, fundamentalmente, no acompanhamento da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal, instalada para investigar e combater o tráfico de pessoas no país.

Finalmente, o quinto capítulo é dedicado a compreender em que medida os debates sobre migração e segurança produzidos contemporaneamente no Brasil têm atualizado

pressupostos padronizados em retóricas e normativas internacionais. No capítulo, sigo interessado em compreender as ambigüidades conceituais decorrentes da incorporação do vínculo entre migração, segurança e tráfico de pessoas no contexto brasileiro, mas as interpreto à luz de sua reprodução nas políticas migratórias do país. Embora assinale a distinção evidente entre os padrões de mobilidade incidentes na Europa e no Brasil, argumento que a aproximação do fenômeno migratório à questão securitária também tem ganhado força em diferentes setores da sociedade brasileira, o que aponta para a preocupante homogeneização de representações políticas em torno do vínculo entre migração e segurança.

CAPÍTULO 1

Migração, Segurança e a Retórica de Controle da Mobilidade

*“Acredito que todos gostam de um bom crime...”
Alfred Hitchcock*

Neste capítulo, faço uma análise da aproximação conceitual entre a questão migratória e o campo da justiça criminal no decorrer das últimas três décadas. Inicialmente, tomo como referência as políticas migratórias desenvolvidas na União Europeia para mostrar como dois campos que corriam em paralelo naquele contexto – migração e crime/segurança⁸ – irão gradativamente se cruzar, tornando a interpretação do fenômeno migratório indissociável de uma perspectiva criminal, com ênfase em noções de controle e segurança.

Em seguida, mostro em que medida a imbricação conceitual entre migração e segurança foi amplificada através de fóruns e discussões internacionais, dos quais tomo como referência a negociação dos Protocolos sobre “Tráfico de Pessoas” e “Contrabando de Migrantes” da ONU. Embora não vincule tais fenômenos de maneira unívoca ou exclusiva, saliento que a aproximação destes conceitos no contexto europeu teve reflexos importantes em seu coetâneo delineamento no cenário internacional, reforçando retóricas de criminalização e controle dos fluxos migratórios.

Os esforços do capítulo compreendem a leitura e análise de uma bibliografia ampla referida às questões migratória/criminalidade – no escopo da qual também incluo debates sobre tráfico de pessoas –, além da problematização das atas de negociação de Convenções e documentos internacionais. Faço uso, igualmente, de um conjunto de dados produzidos durante o período de pesquisa nas cidades de Brasília e Viena.

⁸ Não é minha intenção equalizar os conceitos de “crime” e “segurança”. Embora muitas vezes tais concepções se confundam ou venham imiscuídas nas políticas e estratégias de “gestão migratória”, a noção de “segurança” – e sua contraparte “segurança nacional” – foram fundamentalmente reforçadas após os atentados às torres gêmeas em Manhattan, em 2001. Para Hyatt, “9/11 marks the moment where the public discourse in the USA and elsewhere moved decisively away from the free market-oriented mantras of neo-liberalism and towards the increased invocation of such alternative values as ‘safety’, ‘security’, ‘control’, ‘containment’ and ‘protection’” (Hyatt, 2011: 106).

1. A mobilidade humana na mira do discurso criminal na União Europeia

As políticas migratórias desenvolvidas no seio da União Europeia ao longo das últimas décadas estão intrinsecamente relacionadas ao espectro político contemporâneo do bloco regional e à reação a um conjunto de acontecimentos históricos que tiveram incidência no continente europeu. Somente no lado oriental, durante a década de 1990, quatro países desapareceram do mapa, ao passo que quatorze foram criados ou ressuscitados. Como lembra o historiador Tony Judt, ao longo desta década, o surgimento e desaparecimento de nações foram comparáveis, em escala, ao impacto dos tratados de Versalhes após a Primeira Guerra Mundial, embora quase ninguém houvesse previsto que algo similar fosse ocorrer no final do século XX (Judt, 2007: 631).

Eventos como o colapso do socialismo, o fortalecimento do bloco regional europeu e a desestabilização das estruturas econômicas e sociais tradicionais vigentes no período da Guerra Fria representam parte de um conjunto de transformações sensíveis que impactaram a Europa de maneira definitiva. Conjuntamente, os processos de redefinição territorial, econômica e política em andamento provocaram alto grau de insegurança e a suspensão de determinadas certezas associadas às políticas de bem estar social, encetando múltiplas reações que ajudariam a conformar os atuais paradigmas de tratamento da questão migratória no continente.

Essa dinâmica de transformações resultou no ressurgimento da extrema direita, com a ascensão de movimentos neonacionalistas e a atração de uma série de pessoas anteriormente alinhadas à esquerda política e que sentiram o revés do processo de liberalização da economia global. Por sua vez, as reações à insegurança provocada por essas transformações redundaram também no reforço de ideais de fundamentalismo cultural (Stolcke, 1993), que encontraram nas novas correntes migratórias uma forma de se manifestar.

Ainda que o incremento das migrações em direção à Europa – especialmente por pessoas oriundas de antigas colônias – tenha passado a constituir um fator demográfico importante, a reação a estes novos fluxos foi desde sempre desproporcional, dizendo mais respeito às inseguranças vivida por seus cidadãos – e manipuladas por seus políticos – do que

a qualquer risco real que os imigrantes pudessem colocar aos sistemas social e econômico vigentes.

“Fosse, como no caso do Partido Nacional Britânico, atacando ‘minorias étnicas’ ou, como a Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen, condenando ‘imigrantes’ – na Alemanha, o termo predileto era ‘estrangeiro’ ou ‘forasteiro’ –, os partidos da extrema direita conseguiram recrutar muita gente no período em questão. De um lado, o crescimento mais vagaroso, combinado com a vulnerabilidade diante das forças econômicas globais, expunha muitos trabalhadores a um nível de insegurança econômica sem precedentes na memória viva. Por outro lado, as velhas instituições da esquerda já não podiam denunciar essa insegurança sob o rótulo de ‘classe’: não por acaso, a Frente Nacional muitas vezes obtinha os melhores resultados em distritos que anteriormente eram baluartes do Partido Comunista” (Judt, 2007: 731).

A palavra-chave desta citação é (in)segurança. Como buscarei mostrar ao longo do capítulo, a abordagem do fenômeno migratório na Europa nas últimas décadas tem sido insistentemente acoplada às noções de crime e segurança. Embora a associação entre estes tópicos não seja exclusividade europeia – e os mecanismos globais crescentes de controle sujeitem imigrantes em diferentes partes do mundo a processos de criminalização (ver De Genova e Peutz, 2010) –, tal vinculação tem sido enfática na Europa por decorrer, fundamentalmente, do processo de integração da União Europeia e da formulação de uma abordagem comum acerca da questão migratória.

O desenvolvimento desta abordagem comum se vincula tanto à liberalização do mercado e à necessidade de livre circulação de mercadorias, serviços, capital e trabalho no espaço Schengen quanto aos anseios de setores conservadores diante da mobilidade de pessoas. Conforme salientado por Feldman (2012), nas últimas décadas o espectro político europeu foi visivelmente deslocado para a direita. Ainda que uma direita econômica demandante de força de trabalho flexível e barata para a inserção global se diferenciasse da direita neo-nacionalista, apegada a ideais de identidade coletiva e soberania nacional, a dinâmica política no contexto europeu criou uma situação onde os Estados-nacionais

tornaram-se mediadores das tensões entre a direita econômica e a direita nacionalista (Feldman, 2012: 09).

Assim, embora se diferenciem em suas posições políticas, estes dois lados estão comprometidos com a manutenção do “establishment” e compartilham a responsabilidade pela criação de determinados paradigmas no tratamento da questão migratória. Pelo fato dos neoliberais estarem mais interessados em liberar os circuitos europeus para a circulação de produtos e mercadorias – este discurso vem usualmente atrelado à defesa dos direitos humanos – e os neo-nacionalistas mais preocupados em defender suas enraizadas identidades nacionais e coletivas, foi necessário criar uma solução de compromisso. Essa solução baseia-se na alternativa de oferecimento de mão-de-obra barata para satisfazer a direita neoliberal e na criação de sistemas de monitoramento e restrição a migrantes para dar conta dos interesses neo-nacionalistas:

“This compromise satisfies both neoliberals and neo-nationalists: economic growth through cheap labor for the former and the monitored and restricted presence of migrants for the later. This particular dynamic is the scaffolding of the emerging EU managed migration system: circular migration programs⁹ are the main legitimate portals for legal (temporary) entry while external border control and biometric information systems are the fences obstructing illegal entry” (Feldman, 2012: 10).

⁹ É tentador comparar o sistema de migração circular em vigor atualmente na UE com os Guestworker Programs desenvolvidos em diferentes países do continente ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970. Neste período, países como a República Federal da Alemanha, França e Suíça utilizaram largamente de políticas de incentivo à migração temporária de trabalhadores de diferentes contextos conhecidas como “Guestwok Programs”. Estes países justificavam tais programas em função das demandas por mão-de-obra oriundas da expansão econômica do pós-guerra (Cf. Briggs, 2004; Castles, 1986, 2006; Martin e Miller, 1980; Martin, 2003; Ruhs, 2001). Todavia, há que se ter certa cautela com esse tipo de comparação, por se tratarem de períodos históricos distintos. Previamente à década de 1980, o debate migratório na Europa era feito predominantemente no âmbito dos Estados-nacionais. Com a consolidação da União Europeia, a temática passa a ser pautada também no âmbito supranacional, com diferenças de ênfase e conteúdo significativas. No decorrer de minha descrição, procurarei explorar alguns destes aspectos.

Concomitante a este processo de redefinição política está o reposicionamento de estruturas de vigilância e controle constituídas em ambos os lados da Europa no decorrer do colonialismo e da Guerra Fria. Neste caso, determinadas burocracias constituídas – como polícias e forças de segurança – encontraram na questão migratória a razão para perpetuarem sua existência ou mesmo ampliarem suas atribuições. Se, no caso da Europa ocidental, estes atores estavam previamente preocupados em deter os movimentos revolucionários de inspiração socialista, eles serão instados a transferir para a questão migratória suas preocupações e métodos. Já no caso dos países do leste, a preocupação com a fuga de pessoas para o Ocidente terá de ser revista em prol do controle da entrada ou circulação de indivíduos nos novos territórios nacionais.

A complexidade de todos esses processos é evidente. Minha intenção ao apontá-los aqui é somente a de iniciar a contextualização de meu argumento. Se é verdade que o socialismo fazia as vezes de bandido aos olhos do Ocidente, ele também cumpria um papel relevante no sentido de segurar suas populações em territórios controlados, provendo a base discursiva para certa ideologia de “liberdade”¹⁰. Com a derrocada do sistema soviético e a quase simultânea revolução dos meios de comunicação e transporte – o que gerou um aumento dos fluxos migratórios para a Europa, especialmente de pessoas oriundas das antigas colônias –, a ameaça a essa “liberdade” será transposta para os “imigrantes”¹¹, que passam a constituir o alvo privilegiado de determinadas instituições e burocracias de segurança impulsionadas no decorrer da Guerra Fria:

¹⁰ Como exemplo de referida ideologia, deixo apontadas as palavras finais do discurso de Ronald Reagan no dia 12 de junho de 1987, em frente ao Brandenburg Gate, em Berlim: “‘This wall will fall. Beliefs become reality’. Yes, across Europe, this wall will fall. For it cannot withstand faith; it cannot withstand truth. The wall cannot withstand freedom” (Bahr, 2008: 24).

¹¹ Não considero “migrante” ou “imigrante” enquanto categorias ontológicas. Embora o fenômeno migratório faça parte da vida humana há milênios, tais categorias não são auto-referentes e, via de regra, se relacionam à gestão de populações pelo Estado, encompassando grupos e indivíduos visivelmente heterogêneos e sem qualquer identificação ou relação entre si. Sobre essa problematização, ver Palmeira e Wagner (1977).

“In the post- Cold War era, the containment strategy shifts from its original purpose of deterring Soviet-inspired revolutionary movements in Europe (and elsewhere) to deterring the movement of migrants into Europe (and elsewhere) (...) However, unlike the Cold War era, security as a spatial problem is not a matter of maintaining highly charged borders between antagonistic blocs of space. Rather, it is about expanding the uniform space of neoliberal capitalism to expedite the flow of commodities and finance, on the one hand, while conditioning the circulation of peoples within that space, on the other” (Feldman, 2012: 78).

Alguns autores têm enfatizado como a transformação de determinado discurso europeu em torno do fenômeno migratório está implicado no próprio processo de integração da União Europeia. Jef Huysman, por exemplo, interpreta que a transformação da abordagem europeia diante das migrações internas e internacionais teve lugar em um contexto de “europeização” das políticas migratórias na década de 1980, no qual o assunto passou a ser pautado em diferentes fóruns informais realizados durante o processo de integração do bloco regional. Segundo ele, embora tais fóruns não fossem parte do processo formal de integração da UE, eles ajudaram a estruturar as futuras políticas migratórias do bloco através do desenvolvimento de redes transnacionais e intergovernamentais interessadas em cooperar para regular e normatizar imigração, asilo e refúgio (Huysman, 2006: 66).

Helena Carrapiço também traçou um pouco do histórico de formação dessas redes em seu texto sobre a evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça da União Europeia (Carrapiço, 2011). Segundo a autora, até meados dos anos 1980, os Estados-membros optaram por não delegar às instituições europeias qualquer poder nos campos da justiça e dos assuntos internos. Todavia, várias iniciativas de cooperação na área criminal já estavam sendo engendradas e embora fossem constituídas por grupos de caráter consultivo que se reuniam apenas ocasionalmente, sua influência sobre as estratégias e o teor de certas políticas a nível nacional e europeu seria significativa (idem: 142)¹².

¹² Um destes entes foi o Grupo de Combate contra o Abuso e Tráfico Ilícito de Drogas, conhecido como *Grupo Pompidou*. Criado em 1971 no seio do Conselho da Europa, o grupo viria a se dedicar especialmente à questão do tráfico ilícito de entorpecentes no contexto da Comunidade Europeia. Outro grupo a merecer

Para Carrapiço, o período de cooperação intergovernamental com base em Grupos Ad Hoc independentes durou até 1988, momento em que os Estados-membros tomaram a decisão de formalizar a existência de tais estruturas, colocando-as sob a alçada da Comunidade Económica Europeia, através da criação de grupos que funcionavam com status consultivo. Todavia, uma ideia central difundida no seio destes grupos dizia respeito ao preceito de que a liberdade concedida aos cidadãos da Comunidade Europeia deveria ser protegida e compensada por medidas acrescidas de segurança.

Esta ideia já estava impregnada no Acordo de Schengen, de 1985, que junto das medidas que criavam um espaço de livre-circulação, acresce outras vistas como “compensatórias”, tais como o controle da passagem das fronteiras externas, e o reforço do controle policial e judiciário no interior desse espaço (Santos, 2002: 54).

“Há uma relação de competição entre o anseio de maior liberdade e a imposição de limites a essa mesma liberdade. Em consequência desta argumentação, a relação entre liberdade e segurança não só é ‘concorrente’, como também é ‘funcional’ na medida em que as limitações à liberdade de um indivíduo são a garantia dessa mesma liberdade” (Carrapiço, 2011: 147).

Vale assinalar que no caso do processo de integração do bloco regional europeu, alguns autores cunharam o termo “fluxo contínuo de segurança” (Bigo, 2002; Huysman, 2006) para descrever determinado processo político-institucional que permitiu transferir as conotações de segurança associadas a terrorismo, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro para o campo das políticas migratórias.

Um dos interesses do trabalho de Jef Huysman (2006), por exemplo, é o de compreender como as migrações se transformaram em um assunto de segurança na Europa

destaque, neste caso, é o *Grupo TREVI* – Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violência Internacional. O TREVI foi uma rede intergovernamental composta por funcionários e políticos dos Ministérios da Justiça e do Interior dos países da Comunidade Europeia. Segundo Carrapiço, *“A influência destes grupos continuou a fazer-se sentir posteriormente, em especial na preparação do título VI do Tratado de Maastricht (Justiça e Assuntos Internos), o qual foi particularmente inspirado na estrutura, cultura e métodos de trabalho do Grupo TREVI” (Carrapiço, 2011: 145).*

ocidental – passando a se conectar a representações de ameaça e perigo à estabilidade social – e como o processo de integração europeu está implicado nisso. Para o autor, para que a questão do controle de fronteiras na UE passasse a ser automaticamente associada a um assunto de segurança, era preciso que a ideia de expansão do mercado interno estivesse automaticamente conectada à problemática securitária:

“A key element in this process was the identification of a particular side-effect of the creation of the internal market. One expected that the market would not only improve free movement of law-abiding agents, but would also facilitate illegal and criminal activities by terrorists, international criminal organizations, asylum-seekers and immigrants” (Huysman, 2000: 760).

De fato, esta transposição do significado de ameaça de um campo de questões criminais para outro relativo a questões de mobilidade tem permitido que áreas tão diferentes como asilo, imigração e tráfico de seres humanos passem de questões pouco politizadas a ameaças de elevado nível para a sociedade europeia (Carrapiço, 2001: 143). Tal vínculo tem sido construído com tanto sucesso que, nos últimos anos, parece ter obtido o status de senso comum para vários dos atores vinculados ao desenvolvimento de políticas migratórias e criminais naquele contexto:

“The issue was no longer, on the one hand, terrorism, drugs, crime , and on the other, rights of asylum and clandestine immigration, but they came to be treated together in the attempt to gain an overall view of the interrelation between these problems and the free movement of persons within Europe” (Bigo, 1994: 164).

No *Tratado de Maastricht* de 1992 ocorrerá a institucionalização dos Grupos Ad Hoc criados anteriormente e a estruturação de um terceiro pilar na arquitetura institucional do bloco europeu, fundamentado em torno do suposto equilíbrio entre liberdade e segurança. Em sua base, vale frizar, restará sedimentada a ideia de “segurança compreensiva”, ou seja,

de que uma “cultura de segurança” necessitava ser desenvolvida para proteger a nova liberdade de circulação que passaria a vigorar na UE (Carrapiço, 2011: 145).

Vários dos documentos e Tratados que subsidiaram o processo de integração europeu, incorporarão de maneira incisiva a vinculação conceitual entre migração e segurança. O *Tratado de Amsterdã de 1997*, por exemplo, levará a uma aceleração da cooperação policial e judiciária em assuntos criminais no âmbito do bloco, nomeadamente através do aumento das competências da Europol. O *Plano de Ação de 1997*, desenvolvido pelo Grupo de Alto Nível relativo ao crime organizado, por sua vez, reforçará a noção de crime organizado como uma ameaça extremamente séria para toda a sociedade europeia, assim como a necessidade subsequente de lhe fazer face com base em medidas extraordinárias (Carrapiço, 2011: 148).

Já o *Conselho Europeu de Tampere* e o *Plano de Ação de 1998* darão continuidade, pela Presidência da EU, à promoção da noção de liberdade através do aumento da segurança (idem, 1995). Nessas discussões, vale reter que a engenharia conceitual produzida no seio dos Grupos Ad Hoc viria a se estabelecer como preceito comum nos debates que se seguiram ao processo de integração da União Europeia:

“Acima de tudo, não existe qualquer dúvida relativamente à forma como liberdade, segurança e justiça se tornaram interligadas e se mostram inseparáveis: ‘A liberdade, a justiça, o controle das fronteiras externas, a segurança interna e a prevenção do terrorismo deverão, assim, ser considerados indissociáveis na União, vista como um todo’ (Carrapiço, 2011: 152).

As reflexões previamente arroladas sugerem que, no caso da UE, a aproximação entre migração e segurança foi um importante artefato conceitual na afirmação identitária do próprio bloco regional, distinguindo a ameaça ou perigo (externo) de uma suposta identidade partilhada entre os países membros. O vínculo entre migração e segurança, portanto, é uma construção conceitual que decorre do processo de integração europeu e que está implicada neste processo.

Esse tipo de construção conceitual decorre da evolução de processos políticos conectados a continuidades e transformações nas percepções de mundo dos atores

envolvidos, que levam à escolha e valorização de determinados precedentes legislativos e institucionais¹³. Com o passar dos anos, enquanto as questões de segurança e criminalidade sofriam maiores resistências no processo de integração ou “comunitarização”, a questão migratória foi assumindo papel preponderante no desenvolvimento de uma política comum europeia¹⁴.

No âmbito da Área de Justiça e Assuntos Internos da Comissão Europeia, embora a luta contra o crime organizado continuasse a ser listada como um objetivo primordial, ela foi gradativamente dando lugar a uma mais urgente política de gestão migratória (Carrapiço, 2011: 154). Isso significa que as ações que redundaram na mobilização de discursos e estruturas da UE para o combate ao crime organizado acabaram se deslocando para o tema das migrações, ganhando sentido de urgência. Por outro lado, é nesse mesmo período que interpretações enviesadas entre fenômenos distintos, como imigração e asilo, começam a sugerir certa confusão conceitual, ao serem abordados de maneira conjunta:

“However, in the mid-1980s, the focus began changing. Immigration started being increasingly politicized through the question of asylum, or more precisely through the (con)fusion of immigration and asylum by presenting asylum as an alternative route for economic immigration in the EU (den Boer 1995) (Huysman, 2006: 66)”.

¹³ No caso em tela, um destes precedentes foi o documento *Council Regulation 1612/68*, que já em 1968 distinguia entre o direito de livre movimentação dos nacionais dos diferentes Estados-membros e o direito de mobilidade dos nacionais de países terceiros. Para Mehmet Ugur (1995: 977), esta decisão forneceu as bases para o desenvolvimento da concepção de “fortaleza Europa” na área das políticas migratórias entre os anos 1980 e 1990, já que ela teria aberto o terreno normativo para a distinção entre os direitos de circulação europeus e “extra-comunitários”. Outro destes precedentes foi o *Paris Summit de 1973*, que confirmaria a ideia de que os cidadãos dos Estados-membros poderiam ser beneficiados com direitos especiais. Neste encontro também ficou decidido que a Comunidade Europeia deveria formular uma legislação comum que regulasse os direitos de estrangeiros ou nacionais de países terceiros (Huysman, 2006: 66).

¹⁴ Para Carrapiço, a área de cooperação policial seguiu uma tendência semelhante à da cooperação judiciária em matéria penal, no sentido de que sua “comunitarização” foi mais limitada do que a “comunitarização” das políticas de imigração e asilo (Carrapiço, 2011: 155).

Desde então, a prerrogativa defensiva e negativa dos debates em torno do fenômeno migratório na Europa passava a lançar mão de três temas principais, referidos: 1) à questão da proteção da ordem pública e preservação da estabilidade doméstica, 2) ao desafio que os imigrantes supostamente colocavam ao estado de bem estar social dos países europeus e 3) à questão identitária propriamente dita, a partir da suposta ameaça dos imigrantes aos valores e composição cultural das diferentes nações europeias (Huysman, 2006: 68).

Este enfoque desencadeou uma priorização no desenvolvimento de instrumentos de segurança e controle, dos quais decorrem iniciativas como a FRONTEX¹⁵ e adoção dos sistemas SIS - Schengen Information System, VIS - Visa Information System, EURODAC - European Enforcement Project¹⁶, e mais recentemente, do EUROSUR¹⁷. Por meio de tais

¹⁵ A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, FRONTEX, com sede em Varsóvia, foi criada no sentido de “coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; na formação dos guardas de fronteiras nacionais e no apoio à organização de operações conjuntas de regresso de imigrantes indocumentados”. Também vale mencionar que no âmbito da FRONTEX, foi criada, em 2007, a Rede Europeia de Patrulhas, envolvendo Portugal, Espanha, França, Itália, Eslovênia, Malta, Grécia, Chipre, Romênia e Bulgária. Ver: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_pt.htm. Acesso em 10/11/2012.

¹⁶ “The **Schengen Information System (SIS)** is a governmental database used by European countries to maintain and distribute information on individuals and pieces of property of interest. The intended uses of this system are for national security, border control and law enforcement purposes. A second version of this system, SIS II, is currently under development for 2013, under the responsibility of the European Commission”. “The **Visa Information System (VIS)** allows Schengen States to exchange visa data. It consists of a central IT system and of a communication infrastructure that links this central system to national systems. VIS connects consulates in non-EU countries and all external border crossing points of Schengen States (...) The system can perform biometric matching, primarily of fingerprints, for identification and verification purposes”. “**Eurodac** is a large database of fingerprints of applicants for asylum and illegal immigrants found within the EU. The database helps the effective application of the Dublin convention on handling claims for asylum. Eurodac is set up under specific regulations at the European level, including data protection safeguards”.

Informações retiradas de: “http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_en.htm”; “http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm”; e “<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision/Eurodac>”. Acesso em 28/11/2012.

¹⁷ O EUROSUR, também conhecido como “sistema dos sistemas”, foi criado a partir de uma demanda do Conselho Europeu e tem o intuito de integrar os sistemas de segurança de fronteiras dos distintos membros

iniciativas, questões proeminentemente políticas (como migração e asilo) passaram a se pautar através de debates técnicos que exigem soluções tecnológicas de vigilância populacional (Carrapiço, 2011: 154).

Alguns autores têm problematizado as implicações da constituição deste aparato de vigilância no campo migratório europeu. O trabalho de Gregory Feldman (2012), por exemplo, explora a constituição de um amplo sistema de regulação e controle de populações na UE e sua operatória acéfala e descentralizada relacionada ao mundo das políticas migratórias. Seu objeto de estudo é a operatória mesma desse aparelho de gestão das migrações, conformado por inúmeros processos políticos e de regulação referentes à "Área de Justiça, Liberdade e Segurança" do bloco regional. Para o autor,

"The harrowing situations in which illegal migrants find themselves cannot be separated from the enormous infrastructure that precludes their entry into the EU's territorial space. The 'system of systems', which integrates national border control installations and facilitates informal communication among geographically disparate officials, decreases these migrant's chances of a successful entry and increases the risks incumbent in the journey (...) The sympathy that individual European officials qua individuals express toward migrants cannot override the apparatus's dehumanizing effects" (Feldman, 2012: 114).

Outro corolário mais recente da consolidação da aliança entre migração, segurança e criminalidade foi a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu, mais conhecida como *Diretiva de Retorno*. Esta Diretiva, que explicita normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, tem sido

da UE. Para Feldman, "creating EUROSUR does not require the wholesale installation of a new infrastructure but rather the integration of existing surveillance systems that until now may not have served security purposes (...) EUROSUR draws on a vast inventory of hardware. Fixed wing airplanes, which can cover greater surface areas, complement seagoing vessels, which are slower and have short sensor range because of their lower height. Helicopters are also used to extend the coverage of a vessel. Satellites extend the aircraft's field of view and serve as 'early warnings' devices, and remote sensing provides images of vessels in nearly real time (less than an hour)" (Feldman, 2012: 95-96).

duramente criticada por reforçar, por meio de mecanismos coercivos, o viés criminal no tratamento dos imigrantes indocumentados (Brancante e Reis, 2009: 75).

Assim, embora seu objetivo oficial seja o de criar “uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas”, ativistas e pesquisadores argumentam que haveria hoje na Europa um contexto generalizado de menosprezo pela dignidade dos migrantes, o que relativizaria tal discurso de direitos humanos (Marinucci, 2009).

O que, entretanto, me interessa reiterar é o fato do “security-continuum” ou binômio “migrações/segurança” ter se transformado em um amálgama identitário fundamental para o bloco europeu, fazendo com que a questão migratória se tornasse um significante para a noção de unidade regional.

“Migration and related labels such as ‘foreigner’ and ‘asylum-seeker’ are politically powerful signifiers in contemporary Europe. They have a capacity to connect the internal security logic to the big political questions of cultural and racial identity, challenges to the welfare state, and the legitimacy of the post-war political order (Huysman, 2000: 761).”

De fato, as questões de migração e asilo tornaram-se das mais proeminentes e sensíveis em diferentes países europeus nas últimas três décadas. Tais questões são capazes de estabelecer vínculos simbólicos relativos à questão religiosa, de identidade racial, do estado de bem estar, e de reposicionamento geopolítico no contexto pós-Guerra Fria, tudo isso imbricado em uma ideia de unidade regional.

Talvez por isso a vinculação conceitual entre migração e segurança tenha atingido um grau de consolidação mais do que acentuado no contexto europeu no referido período. Também inspirada pela imaginação dos Grupos Ad Hoc nas décadas de 1970 e 1980, a temática migratória destacou-se – e continua a se destacar – como uma das principais fontes de preocupação para a segurança dos cidadãos europeus, sendo a problemática dos “extra-comunitários” debatida e incorporada de maneira exaustiva pelas estruturas burocráticas da

UE. Isso tem resultado em um sem número de projetos e planos que mobilizam estruturas as mais distintas para lidar com o tema das migrações a partir, predominantemente, de uma perspectiva de controle.

Na próxima seção, veremos como esses pressupostos e associações automáticas entre segurança e migração não se restringiram ao contexto europeu, vindo a também se estabelecer em outros fóruns internacionais. Neste caso, descreverei como o processo de negociação da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional foi um espaço privilegiado para o deslocamento das discussões sobre mobilidade para o âmbito da justiça criminal.

2. Contextualização da “Convenção do Crime”

No primeiro dia em Viena, acabava de chegar e fui tomar café com uma amiga que estava há dois anos na cidade, trabalhando no departamento de tráfico de pessoas de uma organização internacional baseada na cidade. Eu estava ansioso e cheio de questionamentos acerca das melhores estratégias para a pesquisa. Já naquele momento, sua opinião foi incisiva:

- Olha, Guilherme, se você conseguir explicar por que toda essa discussão de migrações e tráfico de pessoas está numa agência de crimes da ONU – UNODC¹⁸ – e as conseqüências dessa escolha institucional, acho que seu trabalho já seria uma contribuição... (Caderno de Campo, 24/10/2011).

A sagacidade dos interlocutores facilita a vida do pesquisador. Embora já tivesse formulado este questionamento no Brasil, quando da elaboração do projeto de pesquisa, o momento relatado no caderno de campo serviu para que firmasse os pés, me percebendo em Viena e notando a importância de compreender o lugar institucional de discussões afetas à

¹⁸ A agência das Nações Unidas responsável por coordenar o processo de elaboração do Protocolo de Palermo foi a *United Nations Office on Drugs and Crimes* (UNODC), que tem o mandato da ONU para o enfrentamento ao crime organizado transnacional.

mobilidade humana naquele “hub” de segurança internacional das Nações Unidas¹⁹. Embora o desenrolar da pesquisa etnográfica não tenha me permitido aprofundar uma análise institucional da ONU, a importância de responder a esta pergunta permaneceu subjacente a minhas preocupações, motivando o desenrolar da investigação.

Uma resposta mais completa ao questionamento de minha interlocutora exigiria uma pesquisa direcionada e demandaria a interlocução com atores que participaram diretamente daquele processo de decisão. Este é, de fato, um programa aberto de pesquisa: compreender a arquitetura institucional de uma organização como as Nações Unidas e perceber como contingências e imponderáveis de processos decisórios vêm a influenciar a perspectiva de políticas públicas em diferentes partes do mundo. No meu caso, porém, foi ficando evidente a dificuldade de acessar os principais atores que influenciaram no destacamento das discussões sobre migração e mobilidade para a estrutura institucional de segurança e crime da ONU.

De qualquer forma, a ênfase no vínculo entre migração e segurança e o destacamento institucional de discussões afetas à mobilidade humana para o aparato criminal da ONU reflete, a meu ver, a força do tipo de perspectiva anteriormente esboçada para o caso europeu. A seguir, busco compreender como a unificação entre os campos de migração e segurança acabou sendo incorporada no texto da “Convenção do Crime”, o que teria consequências no vigor de difusão desta perspectiva no cenário internacional. Para isso, utilizo dados do *Travaux Préparatoires*²⁰ da Convenção e outros textos que remetem ao

¹⁹ O Escritório das Nações Unidas de Viena é uma das quatro sedes mundiais da ONU, em conjunto com Nova Iorque, Genebra e Nairóbi. O Escritório de Viena comporta as seguintes agências vinculadas às questões de segurança e crime: 1.International Atomic Energy Agency, 2.International Money Laundering Information Network, 3.International Narcotics Control Board, 4.Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, 5.United Nations Commission on International Trade Law, 6.United Nations Industrial Development Organization, 7.United Nations Office for Outer Space Affairs, 8.United Nations Office on Drugs and Crime. O complexo de Escritórios, inaugurado em janeiro de 1980, fica na região mais moderna de Viena, também conhecida como “Vienna International Centre” (VIC).

²⁰ Depois do período de negociações de uma Convenção, as Nações Unidas disponibilizam publicamente os “Travaux Préparatoires”, conjunto de textos que reúnem as Atas das negociações, com as principais propostas e colocações dos representantes que participaram do processo.

Ver [“http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf”](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/Travaux%20Preparatoire/04-60077_Ebook-s.pdf). Acesso em 10/10/2012.

assunto, além de entrevistas realizadas com funcionários da área de justiça criminal das Nações Unidas.

Na introdução ao livro que faz a compilação dos Documentos das Nações Unidas sobre crime de 1975 a 1998, Bassiouni e Vetere (1998) argumentam que a cooperação internacional contra o crime organizado data de pelo menos 1975, quando o 5º Congresso do Crime da ONU enfocou as atividades criminais como negócio nos níveis nacional e transnacional. Desde aquela época, segundo os autores, a prioridade da “comunidade internacional”²¹ deteve-se no enfrentamento ao crime organizado, ao crime do colarinho branco e à corrupção (Bassiouni e Vetere, 1998: xviii). Os congressos criminais das Nações Unidas, realizados a cada cinco anos, repetiram estas prioridades nos anos de 1980 e 1985.

Em 1988, uma Conferência dos países-membros da ONU adotou a *Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas*, que contou com um elevado número de ratificações e levou à criação de um Programa de Justiça Criminal e um órgão responsável por conduzir discussões sobre a temática das drogas no âmbito da ONU. A partir daí, foram criados o *United Nations Fund for Drug Abuse Control* (UNFDAC) e o *United Nations International Drug Control Programme* (UNDCP), instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas de enfrentamento ao tráfico de drogas no cenário internacional. Estes órgãos são os predecessores institucionais do UNODC.

Em 1990, as mudanças decorrentes da queda do muro de Berlim, com a independência de muitos países na Europa e na Ásia, trouxeram certa apreensão e novas preocupações para as delegações presentes no 8º Congresso do Crime. Neste ínterim, o Congresso optou por tematizar o “crime organizado” e as “atividades criminais terroristas”, adotando modelos de tratados de extradição, assistência mútua em matéria criminal e transferência de prisioneiros sentenciados (Bassiouni e Vetere, 1998: xviii).

²¹ Não resisto a um apontamento crítico diante de tal conceito. Muitas vezes, essa ideia funciona no sentido de minimizar a enorme assimetria dos países que participam de fóruns internacionais como as Nações Unidas. De fato, a dinâmica de funcionamento destes fóruns mostra que a “comunidade internacional” é bem menos internacional do que se pretende, tendendo a reforçar conceitos e preocupações de países e blocos regionais hegemônicos.

A adoção destes tratados de extradição e procedimentos de assistência demonstra a necessidade de cooperação judiciária em um mundo em rápida transformação e que demandava das autoridades ações coordenadas no sentido de perseguir agentes criminosos em diferentes contextos. Nota-se que a demanda por cooperação, naquele caso, recaía fundamentalmente sobre questões relativas a extradição, assistência legal, transferência de prisioneiros e procedimentos penais, além do reconhecimento de julgamentos e provas produzidas em outros países.

Outra argumentação comumente utilizada nas discussões do período – e ainda recorrente nos dias atuais – era a necessidade de se aprimorar o sistema de justiça criminal nos “países em desenvolvimento”, já que o crime organizado representaria um perigo real por afetar as iniciativas de “progresso” em tais lugares²² (Vlassis, 2000: 475). Enraizada em pressupostos evolucionistas acerca do desenvolvimento das instituições nos países pobres, nota-se que as demandas por cooperação internacional eram conduzidas no sentido de se buscar o aprimoramento de instrumentos jurídicos em matéria penal.

Com a Resolução 45/108 de 24 de dezembro de 1990, a Assembléia Geral decidiu criar o *Programa das Nações Unidas de Prevenção ao Crime e de Justiça Criminal*. Este programa, por sua vez, levaria à constituição da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal, estrutura composta por representações governamentais de 40 países e vinculada ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. Dentre os temas prioritários delegados à Comissão pelo ECOSOC e adotados pela Resolução 1992/22 estavam: “crime nacional e transnacional, crime organizado, crime econômico, incluindo lavagem de dinheiro, e o papel da legislação criminal na proteção do meio ambiente” (Bassiouni e Vetere, 1998: xviii).

Nota-se que a abrangência de atuação da Comissão destacava a prática de crime organizado, crimes financeiros e até a questão ambiental, tratados a partir de uma perspectiva criminal. Neste momento, no âmbito das discussões sobre crime, ainda não se fazia presente com tanto vigor as questões afetas à mobilidade humana. A não referência direta a “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” na Resolução 1992/22, por

²² Retomarei a discussão sobre a articulação dos discursos de desenvolvimento e as representações de Organizações Internacionais no próximo capítulo do trabalho.

exemplo, contrasta de maneira enfática com todas as prioridades, debates e medidas que viriam a ser adotados posteriormente nas discussões criminais da ONU.

A *Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal* continuou, portanto, a trabalhar com a problemática do crime organizado transnacional, priorizando a questão dos delitos financeiros, que também eram bastante discutidos no âmbito da OCDE²³. O trabalho daquela *Comissão* foi ganhando corpo até que a *Assembléia Geral* foi instada a pautar a questão do crime organizado internacional de maneira prioritária. Isso levou à organização de reuniões e encontros, até chegar ao evento que, segundo Bassiouni e Vetere, talvez tenha sido o mais relevante na história do Programa das Nações Unidas de Prevenção ao Crime e de Justiça Criminal: a *Primeira Conferência Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional*, ocorrida em Nápoles, na Itália, de 21 a 23 de novembro de 1994 (Bassiouni e Vetere, 1998: xix).

Esta Conferência seria extremamente importante para as ações de enfrentamento ao crime organizado que se seguiram nos anos subsequentes. Para melhor compreender e contextualizar a ocorrência desta Conferência, entretanto, seria interessante parar por um momento no café do Escritório das Nações Unidas em Viena (UNOV). Foi ali que me encontrei com Eduardo Vetere, representante da Comissão que esteve bastante envolvido na organização da Conferência de Nápoles e, posteriormente, na articulação para a elaboração da Convenção do Crime na década de 1990.

O UNOV, conforme já adiantado, é um complexo arquitetônico de cinco grandes prédios, composto por vários escritórios de Agências e Comissões da ONU na área de segurança onde trabalham cerca de quatro mil funcionários. Foi no café localizado na entrada do complexo, depois de passar por um check-up de segurança comparável ao dos aeroportos mais exigentes, que me encontrei com o representante do UNODC. Tinha chegado a Vetere através de uma funcionária que trabalha para a *Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça*

²³ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico é uma organização internacional composta por 34 países. A Organização foi criada em 1948 para ajudar a administrar o Plano Marshall na reconstrução da Europa do pós-guerra. Posteriormente, sua filiação foi estendida a alguns estados não-europeus. Retirado de <http://www.oecd.org/fr/>. Acesso em 09/10/2012.

Criminal e que, em resposta a minha solicitação sobre pessoas chave que participaram do processo de negociação da Convenção do Crime, me remeteu a Dimitri Vlassis e Eduardo Vetere²⁴.

O funcionário contou que, com a criação do *Programa das Nações Unidas de Prevenção ao Crime e de Justiça Criminal*, a organização vinha trabalhando com vigor para propor medidas e ações de combate à criminalidade organizada. As discussões passavam sempre pela ideia de que a lavagem de dinheiro era um componente vital em todas as formas de crime organizado. Segundo ele, as ações da Comissão serviam para que ela tomasse conhecimento da situação vigente em diferentes países, convidando os governos a apresentarem suas legislações nas áreas de crime organizado e lavagem de dinheiro.

Nas reuniões que envolviam delegações de diferentes países, personalidades e especialistas da área de justiça criminal se reuniam a fim de discutir ideias que pudessem acelerar ou deslanchar o processo de cooperação internacional em matéria criminal. Um dos representantes da delegação italiana que participava daquele processo era o juiz italiano Giovanni Falcone, que havia sugerido a realização de uma Conferência Mundial com autoridades políticas de alto escalão para lançar as fundações de uma cooperação mais efetiva.

Dois meses depois de participar de um destes Encontros em Viena, o juiz Falcone foi assassinado pela máfia Cosa Nostra, em Palermo, e aquele fato teria sensibilizado os participantes da Comissão e, em especial, os representantes do governo e da sociedade italiana²⁵. Em decorrência de sua morte, o governo da Itália ofereceu-se como anfitrião para a

²⁴ Dimitri Vlassis foi o Secretário Geral do Comitê Ad Hoc da referida Convenção, sendo responsável por dar suporte às negociações. Em conjunto com Eduardo Vetere, eles cumpriram várias das funções administrativas relacionadas ao processo de negociação, cuidando posteriormente da elaboração da documentação a ele relacionada. Vlassis publicou vários textos que detalham o processo de negociação da Convenção de Palermo. Em minha descrição, faço uso de “The Global Situation of Transnational Organized Crime, the Decision of the International Community to Develop an International Convention and the Negotiation Process” (Vlassis, 2001a) e “Overview of the Provisions of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols” (Vlassis, 2001b).

²⁵ Giovanni Falcone ficou internacionalmente conhecido por sua luta contra a máfia. Falcone foi assassinado com sua esposa e seus guarda-costas em Isola delle Femmine, perto de Palermo, em 23 de maio de 1992, quando seu carro passava por uma estrada dinamitada com explosivos instalados criminosamente. Até hoje, o assassinato do juiz italiano é tido como um referencial importante para ações de combate ao crime

realização da Conferência de Nápoles e a Comissão se empenhou em realizá-la no período de um ano. De acordo com a interpretação de Vlassis,

“The Commission took up the idea of a major world conference on organized crime the year after Judge Falcone’s death (...) The result was the organization of one of the most significant events in the history of the Programme. The World ministerial Conference on Organized Transnational Crime, held in Naples, from 21-23 November 1994 was also one of the best attended events ever, with over 2000 participants and delegations from 142 States (86 of them at the Ministerial level, while others were represented by their Heads of State or Government) (Vlassis, 2000: 481)”.

Os resultados da Conferência foram a *Declaração Política de Nápoles* e o *Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional*. Estes documentos são usualmente referidos como a base para a elaboração da Convenção do Crime, embora a ideia desta Convenção, lançada pela Declaração Política de Nápoles, tenha sido bastante contestada à época. De acordo com Vlassis, os membros da Europa ocidental e de países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos mostraram forte resistência à ideia de uma nova Convenção Internacional. O assunto seria demasiado espinhoso para ser tratado no âmbito de um documento daquele porte, acarretando um número muito grande de dificuldades e desacordos conceituais e legais a serem negociados (Vlassis, 2000: 481).

Vetere contou que o processo de convencimento dos Estados-membros foi demorado. Enquanto a maioria dos países “em desenvolvimento” mostrava-se disposta à elaboração da Convenção Internacional, os países “desenvolvidos” resistiam à proposta. O representante da Comissão disse que aquele tipo de decisão exigiria acordo entre os países e que “a Assembléia

organizado. Em 18 de julho de 2012, o UNODC circulou uma nota rememorando dos 20 anos do assassinato dos juízes Paolo Borsellino e Giovanni Falconi pela máfia italiana e lembrou a influência que suas ideias continuariam a ter no enfrentamento ao crime organizado transnacional. Ver: “UNODC Chief praises murdered magistrates who helped found modern approach to organized crime” (UNODC, 2012).

Geral procura evitar votações consideradas polêmicas e que podem dar vazão a questionamentos com relação à legitimidade do órgão”²⁶.

Entre 1995 e 1996, a Comissão continuava debatendo sobre a viabilidade de uma Convenção Internacional na área do Crime Organizado. Aparentemente, a questão mais difícil de ser resolvida era a definição que a “comunidade internacional” daria ao conceito de “crime organizado”, além da aceitação consensual de tema tão polêmico. Vlassis (2000) conta que a opinião dos países ricos só começou a se modificar com a atuação de um grupo de especialistas sênior, estabelecido com indicação daqueles próprios países:

“The Group of Senior Experts, which was established by the Group of Seven Major Industrialised Countries and the Russian Federation (G7/G8) at Lyon, deserves much of the credit for this reversal of opinion. The Group’s mandate was to explore ways and means to strengthen cooperation against transnational organized crime. Chaired by Ambassador Lauriola of Italy, the Group produced a set of forty recommendations, which set the stage for much of what has been done since in the field” (Vlassis, 2000: 485-486).

Estes processos de discussão e decisão no âmbito da ONU são bastante complexos, por envolverem perspectivas de dezenas de países, que geralmente se agrupam em torno de blocos representando interesses comuns. Neste caso, o número de barganhas e possibilidades negociais são muito dilatadas e colocam dificuldades de entendimento para o pesquisador. Embora não desacredite no domínio de alguns sobre o jogo de objetivos e estratégias destas rodas diplomáticas, creio que muitas das decisões tomadas em tais fóruns não são informadas

²⁶ A legitimidade das Organizações Internacionais é uma questão salientada por autores que se dedicam ao estudo dessas burocracias modernas. Mônica Herz e Andrea R. Hoffman (2004) refletem sobre esta questão nos seguintes termos: “Para que possam realizar suas funções como fóruns produtores de normas e garantir aquiescência às mesmas, as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) enfrentam o problema da legitimidade. Essa é uma questão presente na ação política de uma forma geral, mas as OIGs enfrentam dificuldades específicas como a ausência de uma cultura comum robusta ou da possibilidade de impor decisões com o uso da força, com exceção de casos extremos” (Herz e Hoffman, 2004: 25).

por cálculos tão precisos e vários imponderáveis devem exercer papel relevante nos entendimentos para a adoção de consensos²⁷.

De qualquer forma, esse é o tipo de tarefa que deve ocupar mentes e energias de diplomatas mundo afora. No caso de nossa descrição, vale apenas deixar lançadas as seguintes perguntas, que deverão permanecer em aberto: o que teria levado os representantes do G7/G8 a mudarem de ideia com relação à possibilidade de uma Convenção Internacional na área criminal? De que ferramentas o grupo de “experts” lançou mão para convencer os representantes a se mostrarem menos reticentes a tal iniciativa?

Não tenho pistas para responder a estas questões. O que nos chega, todavia, é que a atitude reticente com relação à ideia da Convenção por parte dos países ricos deu lugar a um esforço coordenado por representantes de governo de diferentes países no final da década de 1990 para se priorizar o tema da criminalidade organizada. Um *Comitê Ad Hoc*, instituído pela Assembleia Geral para lidar com a proposta de uma Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional – e decorrente das recomendações da Comissão do Crime (que se reúne em Viena anualmente) e do Congresso do Crime (que acontece a cada cinco anos) – passou a trabalhar em um rascunho de Convenção proposto pelo governo da Polônia e, após dez reuniões oficiais dos Estados-membros, o referido documento foi acordado e assinado no ano 2000.

Neste ínterim, questões relacionadas à mobilidade de grupos humanos – que não faziam parte das preocupações candentes de quem discutia crime organizado na época – vieram a ser incorporadas em discussões sobre máfia e crime organizado transnacional. Assim, três Protocolos Adicionais, sugeridos para lidar com tipos de ofensa específicos, seriam negociados separadamente, sendo pinçados e eleitos para serem tratados naquelas discussões de cooperação internacional em matéria criminal: o Protocolo contra a fabricação

²⁷ Gosto da percepção de uma interlocutora, em referência à aleatoriedade das decisões contidas em alguns destes eventos: “Por exemplo, a Conferência das Partes da ONU. Para mim, essa Conferência é uma feira de negócios onde ninguém sabe muito bem o que está negociando. Os países pobres vão tentar financiamento com os ricos e os ricos buscar apoio para seus projetos, mas nem sempre suas estratégias ficam claras, nem mesmo para eles” (Caderno de Campo, 23/09/2011).

e uso ilícito de armas de fogo, o Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes e o Protocolo para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas.

No caso do Protocolo contra a fabricação e uso ilícito de armas de fogo, havia um acúmulo de discussões sobre o tema na Divisão de Prevenção e Justiça Criminal da ONU. Para ser mais preciso, naquele momento a Divisão acabava de conduzir um estudo sobre a regulação de armas de fogo com patrocínio do Japão. Então, representantes do governo japonês e do Canadá entenderam que o tema já havia atingido um grau de maturidade para que fosse tratado em nível normativo. Os representantes destes países aventaram, então, a possibilidade de o tema ser discutido em conjunto com a Convenção Internacional²⁸.

No caso do Protocolo relativo ao tráfico de pessoas, representantes da Argentina estavam há algum tempo discutindo a possibilidade de elaboração de uma nova Convenção contra o tráfico de menores. Eles haviam tentado incorporar este tema no escopo da Convenção sobre os Direitos das Crianças, sem, no entanto, obter o sucesso almejado. De acordo com Dimitri Vlassis,

“(Argentina) had tried to push forward the initiative in the context of the work done in Geneva on additional protocols to the Convention on the Rights of the Child. However, progress there was frustratingly slow, mainly because of the fact that the proposed new protocol approached the issue from a purely human rights perspective. Therefore, Argentina decided to give the whole matter a new spin and see whether the international community was ready to deal with it in the context of criminal justice” (Vlassis, 2000: 492).

Em negociações internacionais desse tipo, as delegações nacionais têm peso relativo e sua atuação decorre de costuras políticas e articulações prévias com grupos de pressão

²⁸ O Protocolo relativo ao tráfico de armas foi talvez o mais polêmico dos três Protocolos negociados durante a elaboração da Convenção. Países como China, Paquistão, Índia, Rússia não queriam limitações ao tráfico de armas, principalmente o tráfico de armas militares. Outros países, como Estados Unidos, omitiam-se das principais discussões por também não quererem limitações a isso. Na tese, todavia, faremos menção apenas ao processo de negociação dos dois outros Protocolos, que dizem respeito ao deslocamento e circulação de pessoas.

específicos. No caso do Protocolo Anti-Tráfico, nota-se que a delegação argentina, provavelmente influenciada por grupos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, optou por uma estratégia de mobilização de diferentes estruturas da ONU para emplacar o debate sobre tráfico de menores. Essa posição teria efeito duradouro no plano das políticas, programas e ações anti-tráfico desenvolvidos nas décadas posteriores.

Todavia, não é possível creditar à Argentina a responsabilidade pela difusão da agenda anti-tráfico no cenário internacional. As abordagens e perspectivas em torno de temáticas construídas como prioritárias internacionalmente dependem fundamentalmente de uma rede de financiadores que delimitarão a linguagem dos projetos e programas a serem financiados (Ver Capítulo 2). Todavia, creio que a alocação institucional de determinada temática no âmbito de estruturas diferentes de um órgão como a ONU aponta para “apostas jurídico-políticas” que serão determinantes na forma (e conteúdo) de abordagem de determinados assuntos, pavimentando o caminho para visões de mundo acerca de determinado fenômeno.

No caso da inclusão do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes, as ações dos governos austríaco e italiano foram decisivas. A Áustria estava, no período, recebendo um afluxo considerável de imigrantes do leste em decorrência da derrocada do regime socialista, além do aumento nas solicitações de refúgio e asilo por pessoas que fugiam dos conflitos na antiga Iugoslávia. A preocupação com a chegada ou passagem dos estrangeiros pelo país deu espaço à reação xenofóbica e ao crescimento temeroso do Partido da Liberdade, de Jorg Haider, que encampou uma batalha ideológica contra a suposta “invasão” de estrangeiros ao país.

As diversas mudanças por que passava a Europa na década de 1990 resvalaram em recrudescimento sombrio do discurso conservador, agora empenhado em se contrapor à presença dos imigrantes²⁹. Neste discurso, a associação dos estrangeiros ao “aumento da

²⁹ Vale a pena citar a impressão do historiador Tony Judt sobre a Áustria daquele período, que está na introdução de seu belo livro sobre a Europa do pós-Guerra: “Visitando Viena em outubro de 1999, encontrei a Westbhnhof coberta de cartazes do Partido da Liberdade, de Jorg Haider, que, apesar da admiração declarada pelos ‘homens honrados’ dos exércitos nazistas que ‘cumpriam seu dever’ na frente oriental, obteve, naquele ano, 27% dos votos, conseguindo apelar para a preocupação e perplexidade dos compatriotas austríacos diante das mudanças ocorridas em seu mundo ao longo da década anterior. Após quase meio século de imobilidade, Viena – a exemplo do resto da Europa – voltara a entrar para a história” (Judt, 2007: 17).

criminalidade” no país foi automática e dizia muito mais acerca de pânicos associados a reações anti-imigrante na Europa, catalisadas pela mídia e por setores conservadores de diferentes governos nacionais, do que à vinculação necessária entre o incremento correlato de fenômenos como migração e criminalidade.

No contexto referido, os representantes do governo austríaco tomaram a iniciativa de apresentar à Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal o rascunho de uma Convenção destinada a tratar do “tráfico e transporte ilícitos de migrantes”, enfocando, porém, a necessidade de se combater os supostos grupos criminosos que participavam daquele tipo de delito.

No mesmo período, a Itália estava lidando com a chegada de um número significativo de imigrantes cruzando o mediterrâneo em barcos e pateras até a Lampedusa e outras regiões da costa do país. Além dos indivíduos provenientes de países do continente africano, as correntes migratórias de curdos, paquistaneses, iraquianos e chineses eram tidas como as mais significativas. Outra questão relevante para as autoridades italianas no período era a migração de albaneses pelo mar Adriático, que assumia proporções aparentemente significativas em decorrência dos conflitos nos Bálcãs.

Assim como na Áustria, além da ocorrência de tais fluxos migratórios também ter levado a atitudes preocupantes de xenofobia e racismo no contexto italiano, a associação entre a chegada dessas pessoas e fenômenos de caráter criminal foi imediata e tal associação seria mais uma vez catalisada por partidos, governos e personalidades políticas conservadoras locais³⁰.

Na década de 1990, a Itália já havia acionado a Organização Marítima Internacional (IMO) para que elaborasse diretivas a respeito do contrabando de migrantes, chegando a

³⁰ A citação de Di Nicola, feita por Brolan (2002), remete a esta associação entre migrações, contrabando de migrantes e aumento do fenômeno da criminalidade na Itália, que seria recorrentemente utilizada por representantes da mídia e de distintas esferas de governo: “According to Di Nicola, around 250 illegal immigrants (especially Kurds, Pakistani, Iraqi and Chinese, and sometimes Albanians) are thought to be trafficked to Italy every day. In the summer of 1997, estimates were around 5,000 people per week (see ‘Italy: New Law, Albania’ (1998) 5 Migration News (Europe)). In addition, Reuters reported in Dec. 2000 that ‘Italians harbor a deepening fear of foreigners and think immigrants are a direct cause of increase in crime. Nearly a third of Italians say their biggest concern is an increasing number of arrivals on their shores from outside the EU’ (see International Refugee News, 28 Nov.-11 Dec. 2000) (Brolan, 2002: 582)”.

propor um rascunho de *Convenção Multilateral para o Combate à Migração Ilegal pelo Mar* (Vlassis, 2000: 492 e Brolan, 2002: 582). Este rascunho, entretanto, sofreu resistências por parte de outras delegações, que questionavam se aquela organização seria o fórum mais adequado para tratar de tal matéria, tendo em vista que a tentativa ou organização e exploração da migração ilegal pelo mar envolvia princípios da lei criminal internacional (Brolan, 2002: 582).

Com a iniciativa austríaca de apresentar o rascunho de uma Convenção que enfocava o tráfico e o transporte ilícito de migrantes, a Itália somou esforços, apresentando a proposta de Protocolo para lidar com o tráfico ilícito de migrantes por mar, que viria a ser anexada ao rascunho de convenção austríaco. Assim como a Argentina no caso do tráfico de pessoas, Itália e Áustria optaram por utilizar as discussões de justiça criminal para focar o tema das migrações em um viés mais assertivo e repressivo.

Em decorrência das propostas feitas, a decisão política que a Comissão passou a ter que tomar era como articular as negociações de quatro diferentes instrumentos que, também na interpretação de Vlassis (2000a: 492), emergiam como prioritários na agenda política internacional daquele momento. A opção estabelecida foi a de vincular as últimas iniciativas à proposta de Convenção contra o Crime Organizado Transnacional³¹.

Assim tomava corpo a *Convenção contra o Crime Organizado Transnacional*, que seria assinada no ano 2000, contando com três Protocolos Adicionais que tratam dos temas anteriormente referidos. Esses delineamentos dão pistas de como questões relacionadas à mobilidade e circulação de pessoas passarão a ser tratadas no escopo das estruturas de segurança da ONU e como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” se

³¹ Inicialmente, não foi posta em discussão as questões formais e a própria ideia de elaboração de Protocolos, mas apenas a noção de “instrumentos adicionais”, de modo que o status jurídico destes instrumentos seria levado em consideração em um momento posterior. A decisão tomada ao final foi a denominação destes “instrumentos adicionais” como *Protocolos* que complementam a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, sendo interpretados sempre em conjunto com a referida Convenção. Deste modo, as disposições da Convenção aplicam-se com as modificações necessárias aos Protocolos e as infrações neles estabelecidas serão consideradas como infrações estabelecidas em conformidade com a Convenção (Travaux Préparatoires, 2008: 347).

transformariam em referentes conceituais em um documento de repressão à criminalidade, o que levou à ênfase na repressão (Jordan, 2002: 29).

Desde que foram assinados, a Convenção do Crime e os Protocolos Adicionais direcionados ao combate ao tráfico de pessoas e ao contrabando de imigrantes receberam significativa adesão e ratificações dos países membros da ONU, principalmente quando comparados a outros instrumentos internacionais que se destinam à proteção dos direitos dos migrantes. Enquanto a *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*, adotada pela Assembleia Geral em 1990, conta, por exemplo, com menos de 50 assinaturas, os Protocolos em tela já tiveram a assinatura e ratificação de mais de 140 países.

A adesão dos Estados a determinadas Convenções Internacionais também é fruto de pressão e negociações no plano internacional. Essas negociações são complexas e usualmente envolvem o compromisso de transferência de recursos entre governos nacionais por meio de “projetos de cooperação” associados a determinados tópicos. Alguns interlocutores de pesquisa creditavam o sucesso na ratificação da Convenção do Crime e de seus Protocolos à utilidade daquele instrumento na cooperação internacional em matéria criminal. Outros relacionavam este sucesso a questões políticas mais complexas, como a guerra ao terrorismo desencadeada após os atentados de 11 de setembro.

A meu ver, mais importante do que se perguntar sobre os motivos de temas como o tráfico de pessoas terem, por si, se difundido com sucesso na cena internacional, seria se questionar sobre a associação deste sucesso de difusão ao vínculo que ele estabelece com um debate afeto à ideia de segurança. De acordo com o raciocínio de uma interlocutora, a dinâmica da política internacional teria influenciado sobremaneira na ratificação praticamente universal da Convenção do Crime e, por sua vez, na conseqüente pressão internacional para a implementação da agenda anti-tráfico:

“O Protocolo entrou em uma Convenção do Crime Organizado, e ela tem um vocabulário muito duro, masculino. Reprimir, combater, etc. Ela fala de polícia e fala de atuação estatal. Por isso, acho que a Convenção é muito mais palatável aos Estados que as Convenções de Direitos Humanos, que falam de coisas mais abertas, como

igualdade, discriminação, proteção, garantia, etc. Se você fala combater, os Estados conseguem traduzir exatamente o que é combater. Mas se fala proteger, é difícil para o Estado entender até onde vai proteger e o que é preciso proteger. Então, acho que as obrigações negativas são mais digeríveis e implementáveis pelos Estados do que aquelas positivas. Os temas da guerra são mais caros à diplomacia internacional (...) Então, você tem uma série de circunstâncias, que são circunstâncias lamentáveis, mas que estão colocadas” (Entrevista, Viena, 23/12/2011).

Esta interpretação acerca do vínculo entre o tema do tráfico de pessoas e a linguagem da guerra e do “mundo masculino” remete também ao sucesso de uma Convenção que tem na linguagem da repressão seu fundamento primeiro. Segundo minha interlocutora, interpretado na chave normativa da “repressão” e da criminalidade, temas como o “tráfico de pessoas” e o “contrabando de migrantes” parecem mais palatáveis semanticamente a um *modus operandi* da política internacional que enfatiza a linguagem do embate e do confronto e que parece ter dificuldade em lidar com questões mais complexas e abrangentes relativas à afirmação de direitos.

Todavia, creio serem ainda mais complexas as motivações subjacentes ao sucesso representado pela ratificação quase universal da Convenção do Crime. Para descrevê-las, é importante lançar mão dos argumentos de autores que têm se dedicado a entender a questão dos modos contemporâneos de punição – nomeadamente, as políticas carcerárias neoliberais – e sua vinculação a determinadas práticas políticas e culturais contemporâneas³².

Loïc Wacquant (2011) relaciona a disseminação de novas práticas punitivas e de encarceramento ao avanço do neoliberalismo e à derrocada dos regimes de bem estar social anteriormente prevalentes. Para Wacquant, o neoliberalismo não subentende um abandono completo das estruturas estatais, mas uma mudança na forma e função do Estado, que passa a ter um papel eminentemente repressivo. Em seu livro *As Prisões da Miséria* (2011), o autor enfatiza que a Europa tem incorporado dos Estados Unidos termos e teses que redefinem a missão do Estado, retirando-o das arenas social e econômica, e reforçando seu

³² Agradeço a Adriana Piscitelli pelas sugestões de aprimoramento dessa discussão, além da preciosa indicação do trabalho de Elizabeth Bernstein (2010, 2012).

papel na intervenção penal e judiciária (Wacquant, 2011: 26).

Jonathan Simon (2007), por sua vez, cunhou a expressão “governo através do crime” para designar um tipo de estratégia política que consiste em fazer da interpretação do crime e das formas de conhecimento historicamente associadas ao fenômeno criminal – legislação penal, narrativa criminal popular e criminologia – um domínio de intervenção original, transformando-se em ferramenta de governança de questões sociais (Simon, 2007: 17). O autor argumenta que, nesta chave interpretativa, a noção de liberdade de determinados segmentos da classe média em diferentes sociedades passa a derivar das políticas criminais, que servem igualmente para justificar as correlatas estratégias de governança empreendidas (idem: 18).

O trabalho de Elizabeth Bernstein incrementa ainda mais o alcance analítico dessas postulações, ao apontar como o feminismo – e, de maneira mais abrangente, as discussões sobre sexo e gênero na chave da violência sexual – está implicado na disseminação da agenda punitiva contemporânea nos Estados Unidos e no mundo (Bernstein, 2012). A autora entende que o “feminismo carcerário” tem servido tanto para justificar a difusão de uma nova agenda social punitiva quanto para reforçar um paradigma político em torno das questões de gênero e sexualidade que retomam pressupostos acerca da supremacia moral do casamento (Bernstein, 2012: 250).

Voltaremos às provocações de Bernstein ainda neste capítulo. Por ora, quero apenas salientar que, independente das nuances em suas assertivas, os autores acima mencionados têm relacionado as agendas punitivas contemporâneas – e suas derivadas práticas carcerárias – ao neoliberalismo, às distintas estratégias de controle de grupos estigmatizados e às novas formas de dominação racial. Suas reflexões também salientam como os países hegemônicos estão involucrados nesta lógica de governança pelo crime, o que ajuda a explicar o sucesso da transposição de questões sociais relacionadas à mobilidade humana para a estrutura criminal da ONU.

Ademais, creio que o destacamento da questão migratória em uma Convenção criminal também decorre da própria dinâmica da diplomacia internacional. Nesse particular, entender a “divisão social do trabalho diplomático” no âmbito de uma instituição como as

Nações Unidas pode ser revelador. Uma interlocutora do UN.GIFT³³ fez a seguinte colocação nesse sentido:

“Uma coisa que eu nunca entendi e que é um pouco da idiossincrasia da diplomacia mundial, são as missões diplomáticas que estão em Viena. Viena tem esse marketing de ser a capital mundial da ONU no aspecto da segurança (...) Mas eu acho que não é uma capital que leva a elite da diplomacia, como NY e Washington (...) O fato é que Viena é mais conservadora que Nova York e algumas discussões são deslocadas pra lá ou para cá justamente por isso. E eu já tentei entender porque e acho que tem várias explicações, mas uma delas tem a ver com o preparo das próprias missões. Também tem a ver com as nações que priorizam o tema do crime e que acabam tendo uma visão mais conservadora das coisas (...) Então, o que via era que o mesmo país às vezes tinha uma posição mais conservadora em Viena do que em Nova Iorque” (Entrevista, Viena, 14/02/2012).

De acordo com a colocação da entrevistada, a dinâmica política de alocação de temas em diferentes estruturas da ONU também ajuda a delinear o tipo de abordagem construída como hegemônica no plano internacional. Assim, “nações que priorizam o tema do crime e que acabam tendo uma visão mais conservadora das coisas” acabam utilizando o espaço diplomático das Nações Unidas para endossar o caráter repressivo de suas cruzadas, sejam anti-prostituição, anti-imigração, anti-drogas ou quaisquer outras (Ausserer, 2007; Kempadoo, 2005; Doezema, 2005; Piscitelli, 2011).

³³ O *United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.GIFT) é uma iniciativa inter-agencial das Nações Unidas, criada no sentido de promover a luta global contra o tráfico humano. Lançado em março de 2007, a iniciativa contempla ações das seguintes agências da ONU: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), além do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC). A iniciativa foi possível graças ao financiamento do governo dos Emirados Árabes Unidos, e ao suporte financeiro adicional dos governos da Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Suíça, além do UNICEF, UNIFEM, PNUD e Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais e Doações Públicas. Retirado de <http://ungift.org>. Acesso em 26/11/2012.

O que me interessa por ora frisar é a centralidade que a junção entre migração e segurança assumiu no âmbito de uma instituição como a ONU. Independente das razões que levaram ao grande número de adesões à Convenção do Crime, o fato é que a escolha de uma estrutura criminal para o tratamento de questões relacionadas à mobilidade humana teria reflexos evidentes no delineamento do enfoque e abordagem das futuras políticas internacionais que tangenciam a questão migratória. Essa escolha certamente não foi ingênua ou desprovida de interesses e responsabilidades. Embora tenha havido resistências nas negociações, o lobby de determinadas delegações foi fundamental para dar forma às decisões da Assembléia Geral.

Para melhor compreendermos o conteúdo que estas normativas internacionais vieram a assumir, é importante se ater à dinâmica do processo de negociação de alguns de seus Protocolos. Farei, a seguir, uma análise dos Protocolos referentes à mobilidade humana que compõem a *Convenção do Crime*. De posse destes dados, será mais fácil visualizar os interesses e perspectivas disputados naquele momento, especialmente no que se refere ao tema das migrações e sua vinculação a questões de segurança e criminalidade, vinculação que, desde então, assumiria nova importância no plano internacional.

3. Negociações da Convenção do Crime: uma leitura dos “Travaux Préparatoires”

Inicialmente, é preciso salientar os limites de minha leitura acerca do processo de negociação da “Convenção do Crime”. Não participei de nenhuma atividade que estivesse referida a estas negociações. Todavia, tomando como base os “Travaux Préparatoires” – atas que reúnem as colocações e proposições das delegações e representantes que participam de uma Convenção Internacional –, proponho-me a analisar o conteúdo das negociações dos Protocolos “Anti-Tráfico” e “Contra o Contrabando de Migrantes”, mostrando como a associação entre migração e segurança pode ser entrevista nas disputas conceituais relativas a estes Protocolos Adicionais.

Ao intercalar uma leitura dos “Travaux Préparatoires” a referências de analistas e estudiosos diversos, além de também fazer uso de entrevistas realizadas durante a pesquisa, aponto como conceitos e disputas empreendidas ajudaram a conformar os paradigmas das agendas “anti-tráfico” e “anti-contrabando de migrantes”. No limite, minha intenção é utilizar

este material para compreender de que maneira a vinculação conceitual entre migração e segurança viria a informar tais debates e, conseqüentemente, as formulações da legislação que tomo por referência.

3.1. Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças

No artigo “Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo” (Castilho, 2008), Ela W. V. de Castilho arrolou os principais instrumentos internacionais que antecederam o Protocolo de Palermo. Além da menção ao Tratado de Paris de 1814, firmado entre Inglaterra e França e que se ocupou primeiramente do tráfico de negros como objeto de comércio para a escravidão, a autora relaciona uma série de Acordos e Tratados Internacionais elaborados para combater o tráfico de mulheres. Este fenômeno tem sido debatido no seio dos movimentos feministas há muitas décadas, e gera polêmica desde que foi inventado, principalmente por reacender as discussões de autonomia e agência relativas à prostituição³⁴.

Várias análises relacionam o tráfico de mulheres ao tema da “escravidão branca”, conceito que emergiu entre fins do século XIX e início do século XX e que está associado à reação das sociedades norte-americana e europeia diante da intensificação do fluxo migratório de mulheres solteiras naquele período (Blanchette e Silva, 2009; Doezema, 2000, 2010; Kempadoo, 2005). Tais análises relacionam a intensificação dos debates sobre o fenômeno à difusão de pânicos morais associados à migração de mulheres e ao perigo que representavam para a estabilidade de sociedades calcadas na noção de família monogâmica cristã. A ênfase na branquitude da vítima, equiparada à sua pureza, decorreria, por sua vez, de pressuposições racistas e eurocêtricas partilhadas na época.

³⁴ Sobre as primeiras polêmicas em torno do tema das “escravas brancas”, conferir o artigo “Tráfico de Mulheres”, escrito por Emma Goldman em 1909 (Goldman, 2011). Ver também “Prefácio à Emma Goldman. Tráfico de Mulheres”, de Margareth Rago (2011) e “Emma Vermelha e o espectro do ‘Tráfico de Mulheres’”, de Thaddeus Blanchette (2011).

Kempadoo (2005) compartilha o entendimento de que as ideias sobre o tráfico de pessoas foram gestadas em um contexto de condenação à migração de mulheres europeias e norte-americanas para o exterior, em especial daquelas que iam exercer a prostituição em outros países (Kempadoo, 2005: 57). Nessa chave interpretativa, a visão do perigo que compraz à migração de mulheres solteiras muito teria a ver com a influência dos valores hegemônicos do cristianismo no início do século XX (Blanchette e Silva, 2009)³⁵. Kempadoo acredita que tanto a visão de uma sociedade moral subjacente ao cristianismo quanto a política do abolicionismo da escravidão negra e do movimento pelo sufrágio feminino ajudaram a dar forma ao “paradigma do tráfico de pessoas” disseminado na legislação internacional.

A importância de diferentes definições feministas para sustentar este “paradigma” remonta à co-existência de duas perspectivas historicamente antagônicas e tidas como centrais nos debates em torno da problemática. Enquanto a primeira delas – cunhada como abolicionista – teria como premissa a ideia de que a prostituição é, em si, assédio, abuso e fruto de violência masculina e que o combate ao tráfico de mulheres deveria ser feito mediante o combate à própria prostituição (Kempadoo, 2005: 58), a segunda consideraria 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 e estratégias de sobrevivência” (idem: 61). Deste modo, a segunda perspectiva não condenaria a prostituição em si, mas somente as condições de exploração a que as mulheres viriam a ser submetidas, independente de sua área profissional.

Apesar das discussões sobre o tema terem se ampliado, a exploração sexual de mulheres, bem como os diferentes debates travados pelas feministas, mantiveram-se centrais

³⁵ De acordo com a análise de Blanchette e Silva (2009), “a mulher solteira – especialmente se for jovem – ocupa um espaço privilegiado nos discursos sobre os perigos da imigração. Em primeiro lugar, ela costuma ser apresentada como alguém que seria exposta às ameaças da escravidão sexual, uma vez estando ela fora da rede protetora da família e longe do olhar do governo de seu país de nascimento. Nesse sentido, seu projeto imigratório é tido como algo que representa um perigo à sua pureza e liberdade, essas duas características sendo sempre articuladas com relacionamentos sexualmente monogâmicos sancionados pelo Estado e/ou a Igreja” (Blanchette e Silva, 2009).

nas definições internacionais em torno do problema. Piscitelli alerta para o cuidado em não responsabilizarmos somente as perspectivas feministas pelos rumos seguidos no combate sobre o tráfico de pessoas, já que outros atores e grupos de interesse acabaram por se alinhar a essas distintas abordagens, utilizando aspectos de argumentos feministas em função de interesses particulares (Piscitelli, 2008: 36).

De fato, este é um alerta importante e minha análise corrobora a ideia da não exclusividade da participação das redes feministas nas negociações do Protocolo Anti-Tráfico. No caso deste Protocolo, além das diferentes delegações nacionais e de representantes de agências multilaterais, como OIT, UNICEF, OIM, e ACNUR, tiveram destaque a atuação da Relatora Especial da ONU sobre a violência contra a mulher e da Relatora Especial encarregada de examinar questões relativas à venda de crianças, à prostituição infantil e à utilização de crianças para a pornografia.

Tomando por referência a re-emergência contemporânea dos debates sobre tráfico de pessoas no cenário internacional, pode-se dizer que as discussões acerca do tema voltaram a ganhar força e destaque durante a década de 1990, através da realização de distintas conferências e encontros internacionais. Este precedente é importante para compreender a inclusão da temática em uma Convenção que abordaria a questão do crime organizado transnacional:

“Em 1992, a ONU lança o Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil. A necessidade de um processo de revisão se fortalece na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), cuja Declaração e Programa de Ação de Viena salientam a importância da ‘eliminação de todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres’. Daí o Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição (1996) (...) Em 1994, a Resolução da Assembleia Geral da ONU definiu o conceito de tráfico (...) A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulheres, em Beijing (1995), aprovou uma Plataforma de Ação (...) o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998) definiu os crimes internacionais de escravidão sexual e de prostituição forçada contra a humanidade e de guerra (...) A Convenção

Interamericana de 1998 sobre o Tráfico Internacional de Menores conceituou o tráfico internacional de pessoas (...)" (Castilho, 2008).

Estes distintos encontros, conferências e programas promovidos pelas Nações Unidas durante a década de 1990 ajudaram a mobilizar governos e representantes de diferentes países em torno do tema do tráfico de pessoas. O que significa que tensões e divergências ideológicas em torno da temática também tiveram incidência naquele contexto. Além da (re)atualização das perspectivas feministas “abolicionista” e “anti-tráfico”, agora retomadas por meio de redes feministas organizadas³⁶, a disputa pelos sentidos do texto do Protocolo reuniu posições e interesses díspares.

Com base no trabalho de Doris Buss e Didi Herman (2003), Elizabeth Bernstein (2010, 2012) salienta como os diferentes encontros promovidos pelas Nações Unidas na década de 1990 estimularam o avanço de setores evangélicos norte-americanos sobre a pauta dos direitos humanos no plano internacional. Neste ínterim, a aliança forjada com as feministas seria crucial para que ONGs evangélicas entrassem de maneira mais contundente no campo político internacional:

“If in the early 1990s most evangelicals had little to do with the human rights field, by 1996 a greater reliance on NGOs by the United Nations, coupled with an awareness of the increasingly global spread of evangelical Christianity, would encourage many newly formed evangelical NGOs to enter international political fray. In their book, Globalizing Family Values (2003), the political scientists Doris Buss and Didi Hermann attribute these trends to the proliferation of UN-hosted conferences in the

³⁶ Na luta pela definição de tráfico, inclusive durante as negociações de Palermo, Doezema (2005) destaca dois grupos principais de pressão, ambos articulados a paradigmas feministas diferenciados: o primeiro, Human Rights Caucus, liderado pela ONG GAATW (Global Alliance against Traffic in Women), pelas organizações de direitos humanos IHRLG (International Human Rights Law Group) e AWHRC (Asian Women’s Human Rights Council) e por grupos que representavam as trabalhadoras do sexo; e o segundo, que reforçava a defesa da perspectiva “abolicionista”, coordenado pela ONG CATW (Coalition Against Trafficking in Women) e que tinha uma posição mais conservadora diante do tema, elencando a prostituição como fonte do problema (Doezema, 2005:68).

1990s, which facilitated the expansion and further institutionalization of NGO involvement in international law and policy-making” (Bernstein, 2010: 50-51).

Isso se deu através do domínio de novas práticas descentralizadas de mobilização – nas quais o formato das ONGs desempenha papel relevante –, mas também de estratégias políticas de escolha e reprodução de pautas tidas como “consensuais”, em detrimento de outras assinaladas como mais polêmicas. A partir dos achados de sua pesquisa sobre o movimento anti-tráfico contemporâneo nos Estados Unidos, Bernstein (2012) faz uma crítica que mira o próprio campo dos direitos humanos. Para ela, os discursos de direitos humanos têm se tornado um veículo privilegiado para a transnacionalização das políticas carcerárias contemporâneas. Em sua interpretação, os argumentos feministas não têm sido somente cooptados pela abordagem criminal dos fenômenos sociais – e por sua conseqüente utilização como um aparato de controle de populações estigmatizadas –, mas constituído um elemento fundamental de sua evolução³⁷.

Em seu argumento, a autora reitera que a eficácia na elaboração e reprodução das políticas anti-tráfico no mundo é produto do cruzamento entre duas perspectivas políticas que tiveram incidência no contexto norte-americano e que se espalharam para projetos políticos empreendidos no nível global: 1) a guinada para a direita por parte de muitas feministas e outros setores liberais seculares, que passam a endossar as políticas carcerárias, em detrimento de modelos redistributivos de justiça e 2) a guinada em direção à esquerda por parte de lideranças jovens evangélicas, que optaram por abrir mão de pautas isolacionistas relacionadas ao aborto e ao casamento gay para disseminarem uma teologia da justiça social orientada para o ambiente internacional (Bernstein, 2010: 51).

Se, por um lado, no início dos anos 2000, a agenda feminista contra a violência sexual estava sendo exportada como parte das políticas de direitos humanos dos Estados Unidos, por

³⁷ No limite, Bernstein põe em cheque o próprio marco dos direitos humanos no mundo contemporâneo, por não passar de uma manifestação pseudo-criminal de um sistema de vigilância e controle. Deste modo, as políticas de direitos humanos, além de serem usadas para justificar intervenções militares, acabam servindo para reproduzir diversas formas de violência contra as mulheres que outorgam proteger (Bernstein, 2010: 61).

outro, os jovens evangélicos, que continuavam se opondo ao casamento gay e ao aborto, reviram suas estratégias políticas e optaram por evitar controvérsias em torno dessas disputas, reforçando o apoio a lutas tidas como consensuais, tais como aquecimento global, tráfico de pessoas ou HIV/AIDs (Bernstein, 2010: 60). Essa aliança ajudaria a solidificar o paradigma das políticas carcerárias mundo afora, e o movimento anti-tráfico seria exemplar do domínio de um ativismo feminista no qual um marco criminal prevaleceu sobre os modelos de justiça distributiva.

Nas negociações do Protocolo Anti-Tráfico, essas diferentes alianças e perspectivas seriam reproduzidas por delegações nacionais específicas, embora não se possa creditar a essas delegações a responsabilidade exclusiva pelas abordagens empreendidas. De todo modo, nas atas de negociação do Protocolo, ganha destaque o papel das delegações argentina e norte-americana no fomento às discussões sobre o tema. A grande maioria dos artigos em discussão no Protocolo foram inicialmente propostos pela delegação de um destes países, ou pelos dois, de forma conjunta. No caso da Argentina, a preocupação mais enfática parecia se dar com relação à proposição de um Protocolo que endereçasse conjuntamente as questões do tráfico de mulheres e crianças³⁸.

A proposta argentina referia-se somente ao tráfico de mulheres e crianças, consideradas “vulneráveis” àquele tipo de prática criminal. Esta posição subentendia o lobby do grupo CATW, que tentava reunir o tráfico de mulheres e crianças sob uma única categoria. Subjacente a essa estratégia, ecoava a posição de determinados argumentos feministas ocidentais que compreendem a opção pelo trabalho sexual como falta de discernimento sobre as implicações deste trabalho. Por entenderem que a prostituição é uma atividade que viola,

³⁸ Na primeira proposição do texto de negociação (A/AC.254/8), a delegação argentina justificava a Convenção da seguinte maneira: *“Teniendo en cuenta que, aunque existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas para combatir la explotación sexual de los niños y niñas y de las mujeres, en particular La Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena, no existe ninguno de ese carácter que tenga por objeto específico abordar el problema del tráfico internacional ilícito para cualquier finalidad, de los niños y niñas, así como tampoco, el tráfico llevado a cabo por organizaciones criminales para ambas categorías de personas”* (Travaux Préparatoires, 2008: 338).

de forma intrínseca, a dignidade das mulheres, sua extinção – como no caso da prostituição infantil – seria a única alternativa a se considerar (Doezema, 2005: 73).

Esta proposta argentina foi substituída pela dos EUA, que reconhecia a situação especialmente vulnerável de mulheres e crianças, mas pretendia ser aplicável ao tráfico de qualquer pessoa. Embora a delegação norte-americana também tenha sofrido fortes pressões de grupos religiosos e do lobby da CATW para que desaprovassem a atividade da prostituição (Doezema, 2005: 78), sua proposta alternativa acabou sobressaindo quando considerada pelas demais delegações.

Os interesses da proposta argentina alinhavam-se mais claramente, portanto, à perspectiva abolicionista, o que pode ser notado na proposta de definição de “fins ilícitos” do Artigo 3º como *“la prostitución o cualquier otro tipo de explotación sexual de una mujer, niño o niña aunque mediare su consentimiento”* (Travaux Préparatoires, 2008: 370). As polêmicas em torno da aproximação entre prostituição e tráfico também se observariam na primeira proposta de definição de “exploração sexual” feita por Estados Unidos e Argentina. Segundo esta definição, o conceito é descrito:

“Con respecto a un individuo adulto, prostitución [forzada], servidumbre sexual o participación en la producción de material pornográfico para la cual dicho individuo no se ofrece con su libre consentimiento y con conocimiento de causa” (Travaux Préparatoires, 2008: 358).

Segundo as atas de negociação, a maioria das delegações propôs a supressão da palavra “forçada” neste texto. Outras delegações assinalaram também que as vítimas poderiam ter dificuldades para provar que haviam sido “forçadas”. Todavia, várias outras delegações expressaram a opinião de que seria essencial distinguir entre as vítimas da prostituição e aquelas que escolhiam dedicar-se à prostituição (Travaux Préparatoires, 2008: 358).

Estas polêmicas reforçam o entendimento de que as perspectivas “abolicionista” e “anti-tráfico” tiveram papel fundamental nas negociações do Protocolo Anti-Tráfico. A partir de definições espinhosas como a de “fins ilícitos” e “exploração sexual”, a força dos

argumentos e dos grupos de pressão feministas durante as negociações do Protocolo ficam evidentes.

Para Doezema (2005), inicialmente, o lobby do *Human Rights Caucus* apoiava-se na ideia de que o termo “prostituição” deveria ser eliminado da definição daquele Protocolo. O grupo argumentava que as medidas e legislações anti-tráfico teriam sido historicamente utilizadas contra as trabalhadoras do sexo e não contra os supostos “traficantes”. Por não conseguir a eliminação do termo “prostituição” durante as negociações, o grupo teria lutado por estabelecer uma diferenciação enfática entre trabalhadoras sexuais e vítimas de tráfico. A partir daí, nada parece ter rendido mais polêmica entre as coalizões CATW e Human Rights Caucus do que a discussão em torno da noção de consentimento³⁹.

Estados como Bélgica e Vaticano sustentavam o argumento do grupo CATW de que uma pessoa jamais poderia consentir com a prostituição. Por outro lado, o lobby do *Human Rights Caucus* concentrou-se na ideia de que era possível consentir com tal atividade, diferenciando entre “trabalhadora do sexo” e “vítima de tráfico”. Depois de uma discussão exaustiva, que tomou quase todas as sessões da negociação do Protocolo, as delegações presentes acordaram uma solução de compromisso.

Nesta definição, o uso da força ou coerção foi incluído como um elemento essencial (posição do grupo *Human Rights Caucus*), mas as noções de tráfico e prostituição são ainda articuladas de maneira confusa e ambígua⁴⁰. Assim, os termos “exploração da prostituição de

³⁹ Doezema (2005) mostra com demasiado cuidado a complexidade que assumiram as negociações do Protocolo Anti-Tráfico. Sobre as estratégias de “aparição” e “desaparição” das prostitutas no texto de negociação do Protocolo e os demais dilemas vividos pelo *Human Rights Caucus* naquele processo, ver *Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation* (Doezema, 2005).

⁴⁰ O art. 3º, alínea a, do *Protocolo de Palermo* considera tráfico “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 de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos”. A alínea b do referido artigo, por sua vez, diz que “o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas a toda forma de exploração intencional descrita na alínea a do presente artigo não será levada em conta quando se houver recorrido a qualquer dos meios enunciados na referida alínea”.

outrem” e “exploração sexual” continuam sem definição no Protocolo ou em qualquer outra lei internacional, ainda que tais termos tivessem sido encetados para se colocar fim ao longo debate em torno da noção de consentimento na prostituição voluntária. A ideia do consenso como algo irrelevante na definição de tráfico subentendia a posição do grupo CATW.

“A influência dos dois grupos de pressão é facilmente reconhecível, pois é possível observar seja a postura que reconhece a importância da força e da coação no tráfico, como reivindicado pelo Human Rights Caucus, seja a postura da concepção neo-abolicionista, que considera o consenso irrelevante se obtido pela força” (Ausserer, 2007: 43).

No que tange ao conteúdo da exploração, o documento alude à exploração da prostituição por outrem, ou a outras formas de exploração sexual, além do trabalho forçado, escravidão ou práticas análogas à escravidão, à servidão e à remoção de órgãos. Quanto à questão do consentimento, o Protocolo afirma tratar-se de algo irrelevante se as vítimas forem sujeitadas a exploração por qualquer dos meios expressos na alínea “a”, ou ainda quando se trata de pessoa com idade inferior a 18 anos.

Analisando os estudos críticos em relação ao Protocolo de Palermo, Piscitelli (2009) enfatiza que o documento assume uma posição de neutralidade em relação ao debate em torno da prostituição. Isto fica particularmente claro em termos de crucial importância para a definição de situações de tráfico, como “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual”, “servidão”, “outras formas de coerção”, “abuso de poder” ou de uma “posição de vulnerabilidade”, carentes de precisão conceitual. Segundo a antropóloga, a causa desta situação foi a falta de acordo entre delegados governamentais, que oscilavam entre uma e outra posições (Piscitelli, 2009).

As conseqüências das ambigüidades desta definição também vêm sendo apontadas em estudos que salientam a distância existente entre a percepção das pessoas consideradas vítimas de tráfico e as definições institucionais e legais do crime (Piscitelli, 2008; Sullivan, 2003). Para Adriana Piscitelli, em função das ambigüidades e da falta de clareza conceitual existentes em termos-chave do Protocolo (Piscitelli, 2008: 46), ele acaba sendo

instrumentalizado em função de interesses particulares dos Estados-Nação que o ratificaram, interesses que, no contexto europeu, direcionam-se à repressão à imigração indocumentada e à prostituição⁴¹.

Outra constatação da leitura das atas de negociação é o desequilíbrio patente entre as discussões de medidas de proteção e assistência às vítimas de tráfico e aquelas destinadas a estabelecer mecanismos de cooperação entre as autoridades estatais para perseguição e punição aos criminosos. Durante a discussão do artigo 6º, aliás, único artigo dedicado à assistência e proteção das vítimas de tráfico, algumas delegações reiteraram sua vontade de propor um equilíbrio maior entre a proteção e assistência às pessoas vítimas de tráfico, de um lado, e as medidas de repressão, de outro (Travaux Préparatoires, 2008: 389).

Para Anne Gallagher (2002), o Protocolo contém um número de medidas de proteção às vítimas, mas boa parte delas é opcional (Gallagher, 2002: 26). Além disso, tais discussões surgiram mais como reação às discussões criminais do que como um enfoque particular e cuidadoso acerca do problema. De acordo com um representante brasileiro que participou em algumas das rodadas de negociação do Protocolo,

“A questão de assistência às vítimas foi surgindo durante as discussões. A ideia da Convenção era, basicamente, atacar o crime e seus praticantes: as quadrilhas organizadas. A discussão das vítimas veio um pouco depois, junto com os debates. Mas isso veio porque um dos problemas relacionados a esses crimes era a falta de denúncia. E esta falta de denúncia ocorria por medo ou por vergonha. Então, haveria que se ter uma maneira de trabalhar a questão das vítimas, para elas se sentirem tranqüilas para denunciar” (Entrevista, Brasília, 19/11/2009).

Nessa interpretação, fica evidente que a prioridade do Protocolo era o combate às máfias e quadrilhas organizadas e que as medidas repressivas deveriam ser as realmente visadas e tratadas como prioritárias pelos Estados. O desequilíbrio entre as medidas de “repressão” e “assistência às vítimas” está dado de antemão, sendo a preocupação com as

⁴¹ Ideias retiradas da entrevista realizada em 2009 para o estudo “Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre o tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal” (Dias e Sprandel, 2011).

vítimas colocada somente à posteriori e como forma de se angariar mais denúncias. Enquanto os artigos 10, 11, 12 e 13 do texto do Protocolo tratam, por exemplo, do “intercâmbio de informações e capacitações”, “medidas fronteiriças”, “segurança e controle dos documentos” e “legitimidade e validade dos documentos”, somente o artigo 6º será dedicado à assistência e proteção às vítimas de tráfico.

Para os interesses deste trabalho, salta aos olhos a participação da Comunidade Européia no pedido de harmonização do artigo sobre “medidas fronteiriças” do Protocolo Anti-Tráfico com os artigos 9 e 11 do projeto revisado do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes (Travaux Préparatoires, 2008: 434). A proposta inicial de “controles fronteiriços” do artigo 9º, feita por Argentina e Estados Unidos, contava com apenas duas alíneas, mas em função da participação da delegação europeia, incorporou detalhes e outras quatro alíneas bastante restritivas à circulação de pessoas⁴².

Nestas alíneas, destaca-se a previsão de implementação de medidas para que as empresas que fazem o transporte de pessoas atuem na fiscalização dos documentos dos passageiros, checando sua validade e status legal, com a criação de sanções e multas aos que desrespeitarem-nas. Outra previsão proposta diz respeito à atuação dos Estados Parte no sentido de revogar ou negar vistos (ou negar a entrada) a pessoas que estejam envolvidas com o delito definido pelo Protocolo.

⁴² Trata-se das alíneas 2, 3, 4 e 5 do art. 9º: “**2.** Los Estados Parte adoptarán medidas [legislativas o de otra índole] [apropiadas] para impedir que los medios de transporte empleados por transportistas comerciales se utilicen para la comisión de los delitos abarcados por el artículo 3 del presente Protocolo; **3.** Entre esas medidas se preverá, cuando proceda, y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las compañías de transporte o los propietarios o explotadores de naves o vehículos, de cerciorarse de que todos los pasajeros que viajen por [tierra] [tierra, excepto por ferrocarril] [carretera], mar o aire cuentan con pasaporte válido y, de ser necesario, visado o cualquier otro documento requerido para entrar legalmente en el Estado receptor; **4.** Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para prever sanciones en caso de incumplimiento de la obligación estipulada en el párrafo 3 del presente artículo. [Esas sanciones podrán consistir, entre otras cosas, en multas o medidas de incautación de los vehículos u otros medios de transporte utilizados]; **5.** Los Estados Parte considerarán la posibilidad de adoptar medidas que permitan [de conformidad con su derecho interno] [y en los casos en que proceda] [revocar o denegar visados] [denegar la entrada] a personas [incluso funcionarios extranjeros] [que se sepa con fundamento razonable que están involucradas] [involucradas] en delitos abarcados en el presente Protocolo” (Travaux Préparatoires, 2008: 431-432).

Com essas proposições, os representantes da Comunidade Europeia buscaram enxertar no texto do Protocolo medidas mais vigorosas para o controle da circulação de estrangeiros. Havendo aparentemente pouca reação das demais delegações presentes na negociação, a proposta europeia foi quase integralmente aceita, sofrendo apenas modificações pontuais. Uma das mensagens que sobressaía naquele artigo do Protocolo Anti-Tráfico era a de que os Estados transferiam às empresas de transporte nele sediadas a responsabilidade sobre a adoção de medidas diversas para evitar que viajantes e potenciais migrantes seguissem seu curso sem antes serem melhor controlados.

As distintas reapropriações da linguagem dos direitos humanos e das “vítimas” na atualidade merecerão uma reflexão mais detida, que será feita no capítulo 3 deste trabalho. Por ora, interessa salientar que a força emocional do discurso das vítimas tem ajudado a justificar um conjunto de medidas que, talvez fossem impensáveis em outros tempos, tal como o monitoramento de passageiros por empresas privadas de transporte. Entrementes, creio que seja justamente essa força emocional que explique a baixa reação das delegações presentes às propostas de maior controle fronteiriço por parte da Comunidade Europeia. Foi essa a justificativa que uma funcionária do próprio UNODC utilizou, ao comentar sobre a escolha dos temas “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” no escopo da Convenção do Crime:

“Por que estes temas? Porque eles eram os temas emergentes naquele momento (...) Estava sendo discutido e abordado pela comunidade internacional que o problema do tráfico de pessoas era muito grave (...) Então, teve um argumento político. Os países que recebiam imigrantes ilegais não queriam ir às salvaguardas contidas no Smuggling Protocol, para serem capazes de lutar contra a imigração ilegal (...) Além disso, é mais fácil concordar com o fato do tráfico para exploração de mulheres e crianças ser terrível e precisar ser combatido. É um tema mais fácil para se obter consenso (Entrevista, Viena, 08/12/2012)”

Novamente, vê-se emergir a questão do “consenso” enquanto estratégia de negociação ao tempo em que a linguagem dos direitos humanos é re-apropriada e mobilizada

para a disseminação de ideias e conceitos mais comprometidos com o controle da circulação de pessoas do que necessariamente com sua dignidade. Do mesmo modo, a legitimidade das práticas de criminalização da mobilidade é alcançada por meio da difusão da categoria “tráfico de pessoas”. Afinal, quem se posicionaria contrariamente a um instrumento de defesa de pessoas vitimadas por atos de violência?

O problema que se coloca, neste caso, é a ampliação do escopo da luta anti-tráfico, a ponto das medidas de contenção deste fenômeno tornarem-se medidas de controle migratório, abarcando um grande número de sujeitos que não possuem qualquer relação com máfias ou organizações criminosas⁴³. Para não adiantar discussões mais abrangentes de outras seções e capítulos da tese, vale a pena somente notar como as polêmicas em torno da prostituição e das medidas de controle migratório já estavam bem delineadas nas negociações do Protocolo Anti-Tráfico.

Arriscaria dizer que muito do conteúdo dessas discussões decorrem diretamente da forma como foram abordados. Ou seja, com a prévia decisão de se deslocar para a estrutura criminal da ONU discussões acerca da mobilidade humana no cenário internacional, alguns dos debates que se seguiram poderiam ser de certa forma antecipados. Na próxima seção, quando nos ativermos especificamente sobre a análise do histórico de negociações durante a elaboração do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, essa assertiva ficará ainda mais evidente.

3.2. Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por terra, mar e ar

Conforme sublinhado anteriormente, Áustria e Itália desempenharam um papel decisivo na proposição do *Protocolo Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Terra, Mar e Ar*, também conhecido como *Protocolo contra o Contrabando de Migrantes*. Foram estes países que propuseram a inclusão de um Protocolo específico sobre o tema no escopo da Convenção

⁴³ Retornaremos a esta discussão nos capítulos 3 e 4, a partir de dados etnográficos relativos aos contextos austríaco e brasileiro.

do Crime, após seus representantes já terem atuado na formulação de medidas contra o contrabando de migrantes no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI)⁴⁴.

Durante as negociações do Protocolo, várias polêmicas que se seguiram diziam respeito à maior ou menor abrangência da definição do conceito de “smuggling”⁴⁵ e do dilema que se colocava entre a criminalização de determinadas práticas de mobilidade que ameaçavam o princípio de livre circulação de pessoas. Foi em torno deste dilema que as diferentes delegações e representações posicionaram-se, articulando conceitos, terminologias e definições que, além de polêmicas, foram bastante disputadas durante as negociações.

Já no Preâmbulo do Protocolo, nota-se um conjunto de questões controversas. O texto evolutivo A/AC.254/4/Add.1/Rev.1, decorrente da primeira proposta de Preâmbulo feita pelas delegações de Áustria e Itália, sinalizam para a tônica do documento. O documento destaca, dentre outros, a preocupação com o aumento da introdução clandestina de migrantes; o uso indevido da legislação de refúgio em procedimentos migratórios; o custo do resgate, atenção médica, alimentação, alojamento e transporte de migrantes irregulares; o vínculo do contrabando de migrantes a outras atividades delitivas; a necessidade de respeito à soberania e integridade territorial dos Estados (Travaux Préparatoires, 2008: 478-479).

A proposta referida inclui várias outras alíneas que reforçam o interesse dos Estados em se proteger de um fenômeno criminal tido como ameaçador. Nela, a perspectiva dos Estados receptores de migrantes é evidente. Quando se fala dos direitos dos refugiados, por exemplo, lembra-se que a introdução clandestina de imigrantes pode prejudicar as petições

⁴⁴ A OMI havia adotado em 1998 medidas contra práticas perigosas relacionadas ao contrabando e transporte de migrantes por mar, por meio do Comitê de Seguridade Marítima no documento MSC/Circ.896, assim como no documento A/AC.254/CRP.3. Durante os trabalhos preparatórios, no entanto, algumas delegações posicionaram-se com a assertiva de que tais documentos “podrían contituir una fuente de inspiración útil, pero que la redacción del texto del presente instrumento no debería verse condicionada necesariamente por dicha circular” (Travaux Préparatoires, 2008: 479).

⁴⁵ A tradução da palavra “smuggling” para outras línguas também foi aparentemente polêmica durante as negociações. Segundo consta dos “Travaux Préparatoires”, “durante el debate que tuvo lugar en el primer periodo de sesiones del Comité Especial, varias delegaciones plantearon la cuestión de la traducción del término inglés ‘smuggling’ a los otros idiomas y de los problemas que ello creaba. Se convino por tanto, en que se prestaría atención a la cuestión de determinar el término apropiado que se emplearía en los idiomas distintos del inglés” (Travaux Préparatoires, 2008: 478).

de asilo, o que embaralha conceitos e repete a confusão conceitual entre migrações, asilo e refúgio descrita anteriormente para o caso da União Europeia.

Já os direitos humanos dos migrantes surgem como prerrogativa visivelmente desequilibrada quando comparada às ameaças supostamente sofridas pelos Estados-nacionais diante do fenômeno do contrabando de migrantes e da referida “delinqüência organizada” a ele relacionado. O perigo para as vidas dos migrantes, por exemplo, é salientado ao lado da preocupação com o “custo”, para a “comunidade internacional”, das atividades de resgate, atenção médica, alimentação, alojamento e transporte daqueles indivíduos.

Ademais, a associação da introdução dos migrantes com questões afetas às noções de soberania, crime e segurança nacional é freneticamente enfatizada. Na proposição do Preâmbulo, uma delegação chegou, inclusive, a sugerir que se complementasse o texto com “disposições que sublinhassem as conseqüências à segurança nacional que teriam o tráfico ilícito e a introdução clandestina de migrantes, além da necessidade de se reforçar a cooperação e coordenação entre os Estados” (Travaux Préparatoires, 2008: 479), o que não foi aprovado.

Esta primeira proposição de Preâmbulo sofreu reações de diferentes delegações. Algumas delas sugeriram a inclusão de disposições que abordassem as causas fundamentais do tráfico ilícito de migrantes e que reafirmassem o princípio da livre circulação de pessoas (Travaux Préparatoires, 2008: 479). Outras demandaram uma abordagem mais incisiva acerca do direito dos refugiados, pleiteando que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não fossem ameaçados pelo instrumento em discussão.

A atuação de distintas agências internacionais em defesa dos direitos dos migrantes também ganhou destaque. Segundo os Travaux Préparatoires, “no oitavo período de seções do Comitê Especial, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) posicionaram-se por meio de nota sustentando, entre outras coisas, que o Protocolo em questão deveria

resguardar e defender os direitos humanos fundamentais dos migrantes objetos de tráfico” (Travaux Préparatoires, 2008: 489)⁴⁶.

Entretanto, assim como no caso do Protocolo Anti-Tráfico, é no âmbito das definições que se notam as discordâncias mais acentuadas entre as posições de diferentes delegações. Na proposta original feita por Áustria e Itália, intencionava-se tipificar o tráfico de migrantes de forma bastante abrangente, como toda e qualquer forma de introdução de pessoas em outro país (Travaux Préparatoires, 2008: 491)⁴⁷.

Essa proposta sofreu reações por parte de diferentes delegações, que pleiteavam a inclusão da expressão “com fins lucrativos” na definição outrora sugerida. A questão do lucro visava impedir que redes de amizade e parentesco fossem enredadas numa definição demasiado abrangente de “contrabando de migrantes” contida na proposta inicial. Um interlocutor de pesquisa brasileiro presente nas referidas negociações interpreta que a questão do “lucro” foi a alternativa encontrada por representantes do GRULAC⁴⁸ para que o conceito de “contrabando de migrantes” não fosse confundido com todo e qualquer processo migratório:

⁴⁶ Conforme destacado por Anne Gallagher, “during the protocol negotiation process, a number of international agencies (including UNHCR and the UN High Commissioner for Human Rights) recognised the danger of further limitations to the rights and opportunities of individuals to seek and enjoy asylum from persecution in other countries. They argued that: (i) illegality of entrance into, or presence on, the territory of a state should not adversely affect a person’s claim for asylum; and (ii) smuggled migrants and trafficked persons should be given full opportunity (including through the provision of adequate information) to make a claim for asylum or to present any other justification for remaining in the country of destination” (Gallagher, 2003: 27).

⁴⁷ Segundo a proposição, “*Toda persona que intencionalmente y en provecho propio facilite, de forma repetida y organizada, la entrada ilegal de personas en otro Estado del que tales personas no sean nacionales ni residentes permanentes, cometerá el delito de “tráfico y transporte ilícito de migrantes” en el sentido que le otorga el presente Protocolo*” (Travaux Préparatoires, 2008: 491).

⁴⁸ As Nações Unidas possuem uma divisão não-oficial em cinco grupos de trabalho regionais, sendo um deles o GRULAC, que é composto por representantes dos países da América Latina e do Caribe. Embora esta divisão tenha começado de maneira informal, ela é hoje fundamental na distribuição das atividades de trabalho da ONU. Dependendo do contexto, os grupos regionais controlam as eleições para suas representações, elegem seus coordenadores e coordenam as frentes de negociação e votação durante as discussões dos Tratados e Convenções Internacionais.

“Nas negociações, houve uma proposta de tipificar o tráfico de migrantes como qualquer forma de introdução de pessoas no exterior. Por isso, o GRULAC entrou com uma moção restringindo estes casos somente ao lucro, senão eles poderiam pegar, por exemplo, o pai que levasse o filho, o marido que levasse a esposa, e conceituar isso como tráfico (...) Antes da moção, qualquer forma de introduzir o migrante no país era considerada crime. Partia-se da ideia de que o migrante era sempre co-responsável pelo delito. Isso foi muito combatido, principalmente pelo GRULAC. E prevaleceu a questão do lucro, sendo retirada a tese do imigrante como co-autor do delito de tráfico. Mas, naquele caso, foi fácil reunir a maioria: países árabes, africanos, latino-americanos, etc.” (Entrevista, Brasília, 19/11/2009).

De fato, a questão do lucro parece ter sido central na definição de “smuggling” do Protocolo. Algumas delegações mostraram-se reticentes com a manutenção da expressão “com fins lucrativos” e pressionaram bastante por sua supressão. Ao final, o que conseguiram foi sua substituição pela expressão “benefício financeiro ou outro benefício de ordem material”, o que restringia o escopo da definição anterior⁴⁹. Naquele caso, portanto, a disputa parece ter sido vencida pelos representantes de países emissores de migrantes, a exemplo do México e das representações dos “países árabes, africanos, latino-americanos”, dada a manutenção da ideia de lucro expressa pela palavra “benefício”.

Ainda no que tange à definição, outra discussão relevante ocorrida referia-se à ideia de “facilitação da entrada ilegal” em determinado país. Uma das delegações presentes se opôs a este conceito, afirmando que seria melhor fazer referência a “colaboração, assistência e cumplicidade na violação da legislação nacional sobre migrações” (Travaux Préparatoires, 2008: 492).

⁴⁹ O artigo 3º, alínea a, do *Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea* define o “tráfico ilícito de imigrantes” como: “a facilitação da *entrada ilegal* de uma pessoa em um Estado Parte do qual esta pessoa não seja nacional ou residente permanente com o fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício de ordem material”. Por *entrada ilegal*, por sua vez, entende-se “a *transposição de fronteiras* sem o preenchimento das condições necessárias para a entrada legal no Estado receptor” (art. 3º, alínea b).

A tentativa de supressão do termo “ilegal” faz eco às inúmeras discussões acadêmicas em torno de controversa terminologia⁵⁰. Durante as negociações do Protocolo, a delegação mexicana propôs, em mais de uma oportunidade, a substituição do termo “entrada ilegal” por “entrada irregular”, embora, ao final, a primeira opção tenha permanecido. Ainda no que diz respeito a questões terminológicas, o México conseguiu a supressão da definição de “residência ilegal”, que também constava da proposta feita pelas delegações de Áustria e Itália⁵¹.

É nas discussões dos artigos 5º e 6º sobre a responsabilidade penal dos imigrantes, todavia, que as tensões elucidadas tornam-se claras. Por meio da proposição A/AC.254/L.160, o México pleiteava que “não seriam punidos os familiares do migrante por atos que cometa um grupo delitivo organizado do qual o familiar não seja membro e que tenham por finalidade o tráfico e transporte ilícito deste migrante” (Travaux Préparatoires, 2008: 503). A delegação mexicana buscava, com esta proposta, estender aos familiares dos migrantes a não responsabilização pelo crime de “tráfico e transporte ilícito de migrantes”.

Por outro lado, a posição de Áustria e Itália era de que “toda pessoa que intencionalmente e em proveito próprio facilite, de forma repetida e organizada, a entrada ilegal de pessoas em outro Estado de que tais pessoas não sejam nacionais nem residentes permanentes, cometerá o delito do ‘tráfico e transporte ilícito de migrantes’ no sentido que se outorga o presente Protocolo” (Travaux Préparatoires, 2008: 505).

Em uma queda de braço com as delegações austríaca e italiana, a delegação mexicana reiterou que “não deveria ser punido o migrante que houvesse sido introduzido ou tivesse tentado introduzir de maneira ilícita em um território estrangeiro”, com a extensão da não

⁵⁰ Nicholas P. De Genova (2002), por exemplo, encontrou as origens dessa terminologia nas leis de imigração dos Estados Unidos. Segundo o autor, este conceito serviu, durante todas as vezes que houve alterações na legislação migratória do país, para criminalizar uma parcela indesejável de pessoas vindas de outros países ou regiões. Ele nomeou este processo de “produção legal da ilegalidade” e propôs, junto aos estudos recentes sobre imigração estrangeira nos Estados Unidos e na Europa, a utilização do termo “indocumentado” como uma forma de escapar de uma terminologia que carrega, em si, profundas marcas de discriminação aos estrangeiros.

⁵¹ Por “residência ilegal” entendia-se “a permanência no território de um Estado sem cumprir os requisitos necessários para permanecer legalmente neste Estado” (Travaux Préparatoires, 2008: 495).

punição àqueles que “tenham obtido ou tentado obter sua residência de maneira ilícita mediante a introdução clandestina de migrantes” (Travaux Préparatoires, 2008: 510).

Esta reação mexicana parece ter causado certo impasse nas negociações e deu lugar a uma discussão específica sobre imunidade dos imigrantes. Segundo consta dos Trabalhos Preparatórios, “várias delegações expressaram inquietude pelo fato do Protocolo poder outorgar imunidade aos imigrantes ilegais, sobretudo se estes eram culpados pelo delito de introduzir clandestinamente outros imigrantes ilegais” (idem). Essas discussões sobre imunidade acabaram redundando na redação exposta a seguir, que foi incorporada ao Protocolo no artigo 6º. Para o conteúdo desta proposição, influíram o posicionamento de alguns países europeus, como Alemanha, Áustria, França, Itália e Países Baixos, além de Canadá e Estados Unidos da América (Cf. A/AC.254/L.188):

“Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito com arreglo a su derecho interno” (Travaux Préparatoires, 2008: 517).

O interessante, neste caso, é perceber como a proposição mexicana acabou alterando o conteúdo das próprias discussões do Protocolo. De uma noção de “smuggling” mais ou menos restritiva, posta em debate inicialmente pelos países europeus, passa-se a um questionamento sobre a potencial imunidade dos imigrantes que cometem qualquer tipo de crime. No centro das controvérsias, está a associação quase automática entre migrante e delito, seja na figura do “contraventor de fronteiras” seja na possibilidade deste potencial “criminoso” vir a se tornar imune às demais punições estabelecidas pelo direito interno dos Estados-nacionais. O que tal debate explicita é a naturalidade da associação entre migração e criminalidade para as autoridades presentes.

Assim como no *Protocolo Anti-Tráfico*, o *Protocolo contra o Contrabando de Migrantes* também mostra um desequilíbrio patente entre medidas de assistência aos imigrantes e outras destinadas ao reforço e seguridade das fronteiras dos países. O Protocolo reserva apenas o artigo 16 para a discussão de proteção e assistência, enquanto medidas de fortalecimento fronteiriço são propostas em quatro outros artigos, em conjunto com tratados

de readmissão e sanções contra empresas de transporte que se abstiverem de verificar os documentos de viagem requeridos para a entrada no Estado receptor. Os artigos 12 e 13, por sua vez, pautam exclusivamente a questão da seguridade, controle e legitimidade dos documentos de viagens.

Ainda assim, é no bojo das discussões sobre proteção e assistência (restritas ao artigo 16) que figuraram as proposições mais firmes em defesa dos direitos dos migrantes. No quarto período de seções do Comitê Especial, a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos apresentou uma nota que dizia que “a finalidade do Protocolo deveria ser preservar e proteger os direitos fundamentais de todas as pessoas incluídas no arcabouço do Protocolo, incluídos ali os migrantes” (Travaux Préparatoires, 2008: 567). Em função dessa colocação, o representante do Equador, em nome do GRULAC, apresentou nota apoiando a declaração da Comissária⁵². Na colocação, fica claro como os posicionamentos e discussões do Protocolo encetaram uma oposição veemente entre países emissores e receptores de migrantes.

Todavia, nenhuma das discussões ocorridas mostra tal oposição de forma tão evidente quanto àquela dedicada à “repatriação dos migrantes objetos de tráfico ilícito”. Enquanto a proposta dos países receptores para o artigo 18 era de que os Estados Parte “facilitassem e aceitassem, sem demora, o retorno das pessoas introduzidas clandestinamente no território de um Estado receptor” (Travaux Préparatoires, 2008: 577), países como as Filipinas pediam a inclusão de um novo parágrafo que fizesse referência aos direitos dos migrantes e a sua condição de vítimas⁵³ (idem: 578).

Além disso, enquanto as delegações austríaca e italiana queriam que o artigo 15 não afetasse as obrigações contraídas através de outro acordo bilateral ou multilateral de

⁵² Segundo as atas da Convenção, “*el Grupo compartía la opinión expresada por la Alta Comisionada en el sentido de que el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes no prejuzgaba ni restringía en modo alguno el derecho soberano de todos los Estados de decidir quién debía y quién no debía ingresar en su territorio. Según el Grupo, el Protocolo no podía utilizarse como instrumento para penalizar la migración, que era un fenómeno social e histórico, ni debía estimular la xenofobia, la intolerancia y el racismo*” (Travaux Préparatoires, 2008: 567).

⁵³ Retomaremos as discussões em torno da utilização da noção de “vítima” pela delegação filipina no capítulo 3 da tese.

repatriação de pessoas, a delegação do Marrocos pedia a inclusão da expressão “levando em conta os desejos dos mesmos” à alínea que tratava da proposição de acordos bilaterais para a repatriação de migrantes (idem: 579). No caso do Protocolo de Migrantes, porém, a maioria dos governos não aceitou qualquer limitação em sua capacidade de repatriar migrantes que entrassem irregularmente em seus territórios⁵⁴.

Finalmente, outra importante disputa nas negociações do referido Protocolo diz respeito ao direito de petição de asilo. Durante o processo de negociação, alguns atores e agências internacionais, dentre elas o próprio ACNUR, reconheceram o perigo de eventuais limitações aos direitos e oportunidades dos solicitantes de asilo. Eles argumentavam que a irregularidade da entrada ou presença em um país estrangeiro não poderia afetar os pedidos de asilo. Os migrantes contrabandeados ou pessoas traficadas deveriam, assim, ter todo o direito de apresentar sua requisição de asilo ou de permanência no país de destino.

Diante dessas colocações, os Estados acordaram a inclusão, em ambos os Protocolos, de uma cláusula de salvaguarda afirmando que nada do disposto na Convenção afetaria as obrigações e responsabilidades de indivíduos e Estados no que diz respeito à execução da *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951* e seu *Protocolo de 1967*. A simples necessidade de elaboração desta cláusula mostra a tensão entre os princípios de “livre circulação” e “reforço do controle fronteiriço” presentes no Protocolo, que assumia um tom de ameaça a conquistas sensíveis da “comunidade internacional”, como os direitos de asilo/refúgio⁵⁵.

⁵⁴ Esta limitação não teve espaço nem mesmo nas discussões sobre tráfico de pessoas. Segundo a interpretação de Gallagher (2003), “while most governments are unwilling to accept any limitation on their ability to repatriate or turn back smuggled migrants, the issue of repatriation of victims of trafficking is a more sensitive and controversial one. The *UN High Commissioner for Human Rights* has expressed the view that ‘safe and, as far as possible, voluntary return must be at the core of any credible protection strategy for trafficked person. A failure to [provide] for safe (and to the extent possible) voluntary return would amount to little more than an endorsement of the forced deportation and repatriation of trafficked persons. When trafficking occurs in the context of organized crime, such an endorsement presents an unacceptable safety risk to victims” (Gallagher, 2003: 27).

⁵⁵ Reis (2004) lembra que “no âmbito geral dos direitos humanos, apesar de suas limitações, as convenções relativas aos refugiados e apátridas representam um ponto de inflexão no direito internacional, pois pela primeira vez é reconhecida a existência dos indivíduos no cenário internacional. Lentamente, direitos

Ironicamente, os representantes dos mesmos países que há sessenta anos lutavam pela criação de Tratados Internacionais que resguardassem os direitos de pessoas vitimadas por fenômenos de deslocamento forçado, relacionados a guerras e perseguições, precisavam agora ser alertados sobre os riscos que suas ideias impunham a estes mesmos direitos. Como lembra Deleuze (2005), não há nada como a jurisprudência⁵⁶.

Assim, em um processo que chamaria de “coyotização das migrações internacionais”, os amplos debates referidos à realidade migratória de distintos grupos e indivíduos transforma-se em uma discussão polarizada entre “soberania nacional” vs. “direitos fundamentais dos migrantes”. Por essa lógica, o tema das migrações transfronteiriças, que desde o final da década de 1990 e início de 2000 passa a figurar nos relatórios oficiais da ONU como “desafio” prioritário de intervenção e debate (Cf. *Global Commission*, 2005), começa a ser sistematicamente lido numa ótica criminal e através de conceitos como “contrabando de migrantes” e “violação de fronteiras”.

Segundo a interpretação de alguns informantes em Viena, com a ocorrência dos atentados terroristas de 11 de setembro, um ano após a assinatura da Convenção do Crime, as prioridades da “comunidade internacional” – e por conseqüência, do Escritório de Crimes da ONU – se direcionaram para o combate ao terrorismo, sendo retomadas, com prioridade, a partir de 2004. De todo modo, os atentados terroristas ao World Trade Center acirraram ainda

individuais universais independentes do Estado vão sendo reconhecidos, numa tendência que vinha se acentuando desde o fim da Segunda Guerra Mundial” (Reis, 2004: 151).

⁵⁶ Em sua entrevista a Claire Parnet (1994) em 1988, Deleuze contesta a noção de direitos humanos ou mesmo de justiça em prol da ideia de jurisprudência. Para ele, a jurisprudência seria a grande invenção do Direito. Sua polêmica em torno dos táxis serve apenas como analogia às posições do bloco europeu diante dos documentos internacionais que mencionamos: “Eu me lembro da época em que foi proibido fumar nos táxis. Antes, se fumava nos táxis. Até que foi proibido. Os primeiros motoristas de táxi que proibiram que se fumasse no carro causaram um escândalo, pois havia motoristas fumantes (...) Então, um sujeito não queria ser proibido de fumar em um táxi e processa os táxis. Eu me lembro bem, pois li os considerandos do julgamento. O táxi foi condenado. Hoje em dia, nem pensar! Diante do mesmo processo, o cara é que seria condenado. Mas, no início, o táxi foi condenado sob o seguinte considerando: quando alguém pega um táxi, ele se torna locatário. O usuário do táxi é comparado a um locatário que tem o direito de fumar em sua casa, direito de uso e abuso (...) Dez anos depois, isso mudou. Quase não há táxi em que se possa fumar. O táxi não é mais assimilado a uma locação de apartamento, e sim a um serviço público (...) Tudo isso é jurisprudência. Não se trata de direito disso ou daquilo, mas de situações que evoluem” (Deleuze, 1988).

mais as estratégias de controle da população migrante nos Estados Unidos e na Europa, embora os fundamentos conceituais que vinculam migração e segurança já fossem demasiado sólidos.

Com o *Protocolo Anti-Tráfico* e o *Protocolo contra o Contrabando de Migrantes*, as discussões acerca da criminalidade internacional passariam a interpelar, de forma definitiva, o fenômeno da mobilidade humana internacional. Isso tem inúmeras implicações, dentre elas a ampliação das discussões sobre migração e o enfoque recorrente em temas como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes”.

A vinculação conceitual entre migração e segurança estabelecida no escopo das políticas de integração da União Europeia e o decorrente processo de “securitização das migrações” tematizado anteriormente também podem ser notados nas definições de uma Convenção concebida para fazer frente ao crime organizado transnacional. Embora não haja uma relação causal simples entre a construção conceitual das políticas migratórias no plano europeu e a eleição de temas como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” no escopo de discussões de caráter criminal da ONU, entendo que, na década de 1990, a questão migratória – e a naturalização de seu vínculo com a ideia de segurança – já estava demasiado arraigada para deixar de ser retomada na dinâmica de negociações de fóruns internacionais que discutiam crime e segurança.

Se a questão do crime organizado transnacional preocupava – como continua a preocupar – uma série de atores envolvidos em discussões sérias e necessárias sobre o assunto⁵⁷, sua vinculação à questão da mobilidade humana não deve ser desconectada de preocupações e contextos regionais específicos. Máfia, crime organizado e corrupção são assuntos graves, que impactam diferentes paragens e que precisam ser debatidos de maneira qualificada. Já o transbordamento de uma linguagem criminal em direção a assuntos afetos à mobilidade humana – e o decorrente tratamento da temática migratória em termos de segurança – longe de jogar luz a essas discussões, parecem servir a interesses de Estados e

⁵⁷ Apenas como referência para o público brasileiro, faço alusão às entrevistas do jurista Walter Fanganiello Maierovitch, no programa *Provocações*, de 17/07/2012 e do antropólogo Luís Eduardo Soares, no Programa *Roda Viva* de 30/11/2010, disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos: <http://www.youtube.com/watch?v=kAQCA63zRS8> e http://www.youtube.com/watch?v=gppRT06_qes. Acesso em 18/08/2013.

instituições preocupados em restringir o deslocamento e mobilidade de determinados grupos e indivíduos.

Deste modo, o que a vinculação entre migração e segurança acaba fazendo é, ao contrário, desviar o foco de assuntos mais sérios relacionados tanto à questão do crime organizado quanto à questão mais abrangente da segurança internacional: “os desvios de atenção para problemas menores do ambiente internacional, como a imigração, não contribuem para a garantia de um mundo mais seguro, que deve ser baseado no equilíbrio de poder entre as grandes potências pela posse de armas nucleares (Mearsheimer, 2001) ou pelo aumento dos custos de ‘revisão’ do status quo (Gilpin, 1981)” (Brancante e Reis, 2009: 75).

Procurei mostrar até agora como dois campos de intervenção que aparentemente corriam em paralelo nas últimas décadas – migração e criminalidade – gradativamente se cruzaram, tornado a interpretação do fenômeno migratório indissociável de uma perspectiva criminal, com ênfase em concepções de controle e segurança. Isso reflete a maneira como distintos países na Europa – e o bloco regional como unidade política – têm se relacionado com uma série de acontecimentos históricos recentes, o que, em síntese, redundou no aprimoramento de tecnologias de vigilância e controle de populações estrangeiras.

Os dados apresentados sugerem ainda que a preocupação europeia diante do aumento das migrações transfronteiriças – bem como a naturalização do vínculo entre migração e segurança, construída no âmbito do bloco regional – influenciou na escolha de estruturas criminais da ONU para pautar o fenômeno do deslocamento de populações. Embora não credite exclusivamente ao bloco regional a responsabilidade pelo deslocamento da questão migratória para a estrutura criminal das Nações Unidas, a referida vinculação conceitual entre migração e crime/segurança foi insistentemente veiculada nas disputas conceituais empreendidas durante o processo de negociação da Convenção do Crime e de seus Protocolos Adicionais.

Nesse sentido, pontuei em que medida a escolha de categorias como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” na legislação internacional corresponde à legitimação de práticas de criminalização e controle dos fluxos migratórios, representando os interesses de atores e grupos de pressão específicos. Essa constatação, no entanto, gera um conjunto de questões derivadas: Como tal vínculo irá se disseminar internacionalmente? De que maneira determinadas instituições têm sido mobilizadas na reprodução de conceitos que articulam migração, segurança e criminalidade? Como a União Europeia está implicada nisso? Como discursos aparentemente localizados irão impactar outros relevos e continentes? O que está em jogo nestes processos?

Nos próximos capítulos, procurarei explorar um pouco da complexidade a que remetem este conjunto de questões.

CAPÍTULO 2

O “Mundo dos Projetos” na Reprodução do Vínculo Migração/Segurança

“O que é a Europa? (...) A Europa como região geográfica de Estados múltiplos, sem unidade, mas com desnível entre pequenos e grandes, tendo com o resto do mundo uma relação de utilização, de colonização, de dominação, foi esse pensamento que se formou no fim do século XVI e bem no início do século XVII, um pensamento que vai se cristalizar em meados do século XVII com o conjunto dos tratados que são assinados nesse momento – e é a realidade histórica de que ainda não saímos. É isso o que é a Europa”

Michel Foucault, 1968 [2008]

Neste capítulo, discuto o “mundo dos projetos” e seu papel na disseminação do vínculo entre migração e segurança. Utilizo algumas organizações internacionais que atuam na intersecção dos campos migratório e de segurança como janela para acessar os significados mais abrangentes de mecanismos de governabilidade relacionados ao controle de populações. Além de nominar algumas dessas organizações, descrevo algumas de suas características, levando em conta as alianças e estratégias de funcionamento que as alicerçam.

O capítulo foi concebido para descrever a maneira como o vínculo entre migração e segurança esboçado anteriormente ganhará novo vigor com a atuação desses atores, responsáveis por um conjunto amplo de projetos que articulam interesses díspares e atrelados a sua reprodução institucional e à visão de mundo de seus financiadores.

Para a descrição, lanço mão de dados compilados de maneira diversa durante a pesquisa etnográfica: acompanhamento de seminários e apresentações oficiais de organismos internacionais; conversas informais e entrevistas formais com seus funcionários e consultores; pesquisa de fontes primárias e de material bibliográfico institucional (relatórios, estudos de caso, projetos técnicos); leitura e acompanhamento de material midiático decorrente de sua atuação; além da análise de rituais e práticas sociais concernentes ao “mundo dos projetos”.

1. Uma radiografia do “mundo dos projetos”: atores, práticas e conceitos

As Organizações Internacionais (OIs) são burocracias modernas, assentadas no domínio e existência dos Estados nacionais. Apesar de contarem com estrutura e regimes próprios, sua autonomia é relativa, já que dependem do consentimento e financiamento de países e blocos regionais para funcionar. Deste modo, 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” (Herz e Hoffmann, 2004: 23).

Enquanto fóruns de circulação de ideias e mecanismo de cooperação entre os Estados, as OIs têm ampliado de forma significativa tanto o espectro quanto o âmbito de sua atuação⁵⁸. A ampliação da extensão e influência de suas atividades, por sua vez, corresponde ao aprimoramento de mecanismos de cooperação multilateral vigentes no cenário internacional e tem despertado cada vez mais o interesse acadêmico e analítico acerca dessas instituições e de seus personagens.

A abordagem antropológica deste campo de atuação enceta uma série de dificuldades teórico-metodológicas⁵⁹. Talvez a maior delas esteja em se desvencilhar ou lidar com uma plethora de representações e auto-imagens produzidas por tais instituições. Funcionando como máquinas profissionais de reprodução de categorias, a produção de estudos, relatórios

⁵⁸ Um exemplo palpável dessa expansão pode ser visto no crescimento exponencial de estruturas e atividades da ONU durante a segunda metade do século XX. Enquanto a Liga das Nações funcionava com cerca de 700 funcionários, o Secretariado da ONU emprega atualmente cerca de 20.000 pessoas (Herz e Hoffmann, 2004: 30). Ademais, várias outras organizações internacionais foram criadas naquele período, relacionando-se às mais distintas áreas temáticas de atuação.

⁵⁹ Uma série de investigações histórico-antropológicas que tematizam a cooperação internacional ajudam a delinear um olhar atento e crítico às auto-imagens reproduzidas no campo de intervenção dos organismos internacionais. No caso da antropologia brasileira, a diversidade de estudos tem recoberto uma série de tópicos, tais como o papel de Organizações Internacionais na criação de políticas públicas educacionais (Macedo e Castro, 2005), a atuação de agências europeias e norte-americanas em contextos indígenas (Hoffman, 2009; Ramos, 1998; Valente, 2010), os sentidos da cooperação técnica internacional em países como Haiti (Thomaz, 2010), Timor-Leste (Simião, 2005; Silva, 2004), Guiné-Bissau (Trajano Filho, 2007) e Moçambique (Thomaz, 2007), além da abordagem acerca do crescente papel do Brasil como pólo cooperante no cenário internacional (Campos, 2007; Santos e Russo, 2007).

técnicos e material de marketing conforma parte fundamental de sua dinâmica de funcionamento. Essa profusão de discursos auto-referenciados tem o intuito de produzir sentido e por isso um dos desafios de pesquisa é o de não se deixar seduzir por sua ambição interpretativa.

Para confrontar esta dificuldade e compreender a dinâmica de funcionamento dessas organizações, optei por trabalhar com o conceito de “mundo dos projetos”, que apreende o ambiente de reprodução institucional de determinadas categorias, discursos e organizações no cenário internacional. As organizações internacionais atuam com base em projetos e acordos de cooperação com países que as financiam, estimulando um conjunto pulverizado de práticas de governabilidade características do mundo contemporâneo. Embora sua atuação não substitua ou suplante o papel das burocracias estatais, ela serve para aperfeiçoá-las, descentralizando ou reorganizando aspectos da gestão do poder.

Desta maneira, o “mundo dos projetos”, embora não se restrinja às práticas dos organismos internacionais e estabeleça distintas dinâmicas de maior ou menor autonomia para os agentes que circulam em sua órbita, segue respaldado por visões e atuações políticas de âmbito nacional ou supranacional. Isso decorre da própria dinâmica de financiamento de instituições cuja atuação depende fundamentalmente de decisões tomadas no âmbito dos Estados-nacionais ou supra-nacionais⁶⁰.

Nesta seção, pretendo me ater sobre algumas das práticas e representações de organizações internacionais por mim interpeladas durante a pesquisa de campo e que lidam com a questão migratória e com o tema do tráfico de pessoas. As seguintes reflexões baseiam-se na análise de materiais informativos, campanhas, correspondências de e-mail, além do acompanhamento de eventos e de entrevistas conduzidas com funcionários das

⁶⁰ Outras pesquisas etnográficas que abordam o papel das Organizações Internacionais em contextos específicos têm destacado a questão do financiamento como crucial para o entendimento das práticas dessas instituições. O trabalho de Kelly Silva sobre os processos de “state-formation” e “nation-building” em Timor-Leste (2004), por exemplo, destaca o financiamento como nó górdio para a compreensão do processo de construção do Estado timorense. Para a autora, “o sistema de doação pode ser tomado como um fato social total (Mauss, 1974) quando tratamos de analisar o processo de construção do Estado em Timor-Leste. Ele está implicado em todas as faces e fases desse empreendimento, condicionando fenômenos tão diversos como a consolidação de uma língua nacional e oficial aos sistemas de orçamento adotados pelo Estado” (Silva, 2004: 12).

seguintes iniciativas e organizações: UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), UN.GIFT (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking), IOM (International Organization for Migration), ILO (International Labor Organization), OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe), IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Society) e ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

Estou ciente das diferenças existentes entre este conjunto de instituições. À exceção da OSCE e do ICMPD, todas as demais têm caráter global e não se restringem a iniciativas europeias. Ademais, além de diferirem na estrutura e dinâmica de funcionamento, algumas delas conformam instituições de grande porte e capilaridade, ao passo que outras são de porte médio e com atuação específica em determinados contextos e regiões. De qualquer forma, interessa-me tratá-las de maneira conjunta porque compreendo que todas estão implicadas na disseminação de categorias e práticas de governabilidade que intersectam o deslocamento de populações.

Embora a abordagem da questão migratória se dê de maneira sutilmente diferenciada entre essas organizações – com cada qual usualmente reforçando as vicissitudes de seu mandato⁶¹ –, ela encontra-se usualmente amparada pela linguagem e interesses dos ‘donors’ e principais financiadores. Além disso, como os organismos internacionais são via de regra incentivados a cooperar, eles acabam influenciando-se mutuamente no que diz respeito à construção de conceitos e estratégias de atuação. Independente de seus referidos mandatos, portanto, me interessa perceber em que medida essas organizações confluem na reprodução

⁶¹ As diferentes ênfases e interpretações que as organizações internacionais dão a determinadas temáticas usualmente reforçam sua expertise técnica e não estão desvinculadas de suas estratégias de obtenção de recursos. No caso do tema tráfico de pessoas, por exemplo, cada organização tem uma maneira particular de lidar com o fenômeno, reforçando os apelos de seu mandato. Como o tema transformou-se nos últimos anos em chave de acesso para financiamentos no ambiente internacional (Ver Capítulo 3 deste trabalho), as OIs procuram valorizar seu “know-how”, criando dados e estatísticas próximas de suas principais linhas de intervenção. A OIT, por exemplo, aproxima o tema do tráfico de pessoas à abordagem do trabalho forçado, produzindo dados sobre a quantidade de vítimas de trabalho forçado existentes no mundo. O UNODC geralmente reforça os aspectos criminais envolvidos no fenômeno, através, por exemplo, de estatísticas sobre o dinheiro movimentado pelas “quadrilhas” criminosas. Já a OIM possui o maior banco de dados com informações individualizadas sobre vítimas, já que atua justamente na realocação e assistência individualizada a essas pessoas.

de determinados discursos e categorias que vêm impactando o campo das políticas migratórias.

A primeira e talvez mais importante constatação na análise da atuação dessas instituições é a de que, embora outorguem um grau de independência elevado para suas intervenções – concebidas como “técnicas” –, elas mantêm uma relação simbiótica e de dependência com os financiadores de seus projetos. Neste caso, é difícil dissociar os interesses das OIs dos Estados e instituições supranacionais que as financiam e apoiam. Embora as visões e políticas das organizações internacionais não se reduzam aos interesses dos financiadores, a percepção conjunta de suas práticas é fundamental para qualquer análise que busque alcançar os sentidos mais abrangentes de sua atuação. Para os interesses deste trabalho, quero salienta o papel da União Europeia, que é um dos grandes financiadores de projetos das organizações por mim etnografadas.

A UE é o principal doador de recursos no cenário internacional. Embora possa se ler com ceticismo a generosidade deste grande “donor” – já que vários dos projetos que financiam estabelecem em seus contratos que os serviços a eles vinculados devem ser executados por empresas e consultores europeus (Caderno de campo, 24/10/2011) –, as estimativas da Comissão Europeia mostram que os 27 países do bloco e a Suíça foram responsáveis, no ano de 2011, por 56% do total de recursos destinados a “ajuda e desenvolvimento”, o que correspondeu a um valor absoluto de aproximadamente 9 bilhões de euros. Os EUA, segundo maior doador, proveram 24% dos recursos, enquanto Japão (7,6%) e Canadá (3,8%). Desse dinheiro, África e norte da África receberam cerca de 47,9% dos recursos, enquanto Ásia e Oriente Médio (36,7%), América Latina e Caribe (10,8%), Leste da Europa (5,7%) e países do Pacífico (2%) (Fonte, ICMPD: 2013).

Para a distribuição de seus fundos, a Comissão conta com uma série de instrumentos burocráticos específicos, alguns dos quais designados a seguir: “EU Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR); Instrument for Stability (IfS); EU Neighborhood Partnership Instrument (ENPI); European Development Found (EDF); European Neiborhood Policy

Instrument (Before joint EU)” (idem). Estes instrumentos têm função diversificada e dotação orçamentária correspondente às prioridades especificadas pela Comissão⁶².

No que se refere à questão migratória, além do montante destinado à cooperação externa, os próprios Estados-nacionais, sob os auspícios da UE, têm acesso a instrumentos específicos endereçados a seus Ministérios de Interior e outras burocracias diretamente envolvidas com a execução de políticas migratórias. Ou seja, o valor mais substantivo que a Comissão aporta para a “gestão migratória” não se refere necessariamente ao dinheiro da cooperação externa, mas a tais fundos direcionados.

O instrumento “DG Home Funds”, por exemplo, destinou cerca de 4 bilhões de euros para a execução de políticas migratórias entre os anos de 2007-2013. Desses fundos, 90% foram delegados diretamente aos Estados Membros da UE, que para acessá-los necessitam apenas submeter ao bloco uma estratégia anual de implementação e utilização dos recursos. Entre os anos de 2007-2013, a distribuição deste dinheiro correspondeu às seguintes prioridades: “External Border Fund (mainly CBC programs) – 45%; Integration of Third Countries’ Nationals Fund – 20%; Return Fund – 17%; European Refugee Fund – 18%” (Fonte: ICMPD, 2013).

Com exceção das burocracias dos Estados-nacionais europeus, a premissa principal para os atores que acessam estes fundos passa pelo domínio de uma linguagem burocrática apurada. As organizações que disputam recursos no cenário internacional aliam conhecimento técnico acerca de determinado tópico a um know-how de manipulação de formulários, prazos e outros itens caros à dinâmica burocrática delineada pelo financiador. Segundo uma funcionária do ICMPD⁶³,

“A maior parte de nosso financiamento vem de processos seletivos, competições públicas e abertas nas quais a gente ganha os projetos. Não há uma linha perene de financiamento. Então, por um lado, isso exige que se tenha projetos de

⁶² Além deles, a cooperação externa europeia funciona através de Programas Temáticos vinculados às seguintes áreas: “Stability; Human Rights; Nuclear Safety; Food Security; Non State Actors; Trade Facilitation; Investing in People; Migration & Asylum” (Fonte: ICMPD, 2013).

⁶³ Farei uma abordagem específica desta organização nas páginas subsequentes do capítulo.

ótima qualidade e, por outro, te coloca em uma situação mais instável (...) Por outro lado, também as agências da ONU trabalham cada vez mais assim (...) É um ambiente competitivo, as organizações competem pelos mesmos fundos. Essa é, cada vez mais, a forma de se receber recursos. A chave é você aliar conhecimento técnico a uma temática relevante e o domínio e a arte de manipular prazos, formulários, que exigem um conhecimento à parte” (Entrevista, Viena, 23/12/2011).

Portanto, o mundo dos projetos funciona fundamentalmente através de uma rede difusa composta, de um lado, por ‘donors’ e, de outro, por um conjunto amplo de instituições e atores que ganham suas vidas como consultores, experts ou funcionários internacionais. Tal articulação tem sido engendrada e aperfeiçoada nas últimas décadas em função do questionamento prévio acerca da legitimidade e eficiência dessas instituições. Já a disseminação de rotinas e práticas administrativas análogas às de empresas privadas – com o decorrente aumento da competitividade e eficiência relativa aos fundos recolhidos – é resultado da difusão de ideias neoliberais e do posicionamento e readequação dessas instituições no cenário global⁶⁴.

Uma segunda questão bastante cara ao campo de atuação das organizações internacionais é a ideia de desenvolvimento. Essa noção tem sido a catalisadora permanente dos discursos que circunscrevem a atuação das mais distintas agências de cooperação técnica e organizações internacionais. “Desenvolvimento” tem se tornado o próprio mote de existência destes atores e, em conjunto com a noção de “segurança”, configura o esteio conceitual para boa parte de suas intervenções. O depoimento de um funcionário do UNODC sobre as Nações Unidas é ilustrativo acerca de como as noções de ‘desenvolvimento’ e ‘segurança’ tornaram-se êmicas para os atores que atuam naquele tipo de arena:

“Eu acredito que a ONU foi criada com um conjunto de objetivos. Alguns deles

⁶⁴ Segundo Herz e Hoffman, “O novo ativismo da ONU e de suas agências foi uma característica marcante do período pós-Guerra Fria (...) Nesse período, as organizações internacionais foram muito criticadas pela sua ineficiência, em particular pela alocação de recursos sem a maximização dos benefícios (...) Em resposta a essas pressões, muitas organizações adotaram práticas administrativas análogas àquelas das empresas privadas, inclusive buscando consultar grupos de interesse específicos” (Herz e Hoffman, 2004: 38).

são políticos (que dizem respeito a segurança) e outros se relacionam ao desenvolvimento (...) No aspecto do desenvolvimento, você consegue ver resultados. Então, se você tem uma crise no Sudão ou na Somália, você pode prover certas coisas concretas. É mais fácil fazer isso. Mas do ponto de vista político e de segurança, é tudo muito mais complicado. Basta ver as Resoluções do Conselho de Segurança para a questão palestina...” (Entrevista, Viena, 24/11/2011).

É impossível dissociar a noção de “desenvolvimento” de sua “matriz cultural do Ocidente” e sua vinculação à tradição iluminista, por meio do industrialismo, do secularismo, da racionalização e do individualismo (Ribeiro, 2008)⁶⁵. Por outro lado, é cada vez mais crescente o número de autores que propõem a superação desta ideia, por estar ancorada em concepções de progresso que não se desvinculam de seus pressupostos evolucionistas originais, como as noções de “desenvolvimento alternativo” ou “sustentável” (Ver Gudynas e Acosta, 2011; Gudynas, 2011b; Quijano, 2000).

De todo modo, nas representações dos organismos internacionais, o referido conceito segue incólume. No que se refere à questão migratória, em particular, o evento mais importante ocorrido recentemente no âmbito da Assembleia Geral da ONU foi justamente o // *Diálogo de Alto Nível em Migração e Desenvolvimento*, nos dias 03 e 04 de outubro de 2013. Subjacente à iniciativa está a ideia de se “reduzir as implicações negativas dos fluxos migratórios, potencializando os benefícios das migrações para o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes”⁶⁶, tendo por base uma hipotética trajetória linear dos países “pouco

⁶⁵ Segundo Dias Duarte (2011), a noção de “desenvolvimento” é um alvo privilegiado da observação crítica da antropologia por ser herdeira direta da racionalidade iluminista, tendendo a reforçar disposições universalistas da governamentalidade moderna. Além da crescente institucionalização de uma “antropologia do desenvolvimento” (Schroeder, 2004), dedicada a entender ações voltadas para o progresso material de populações humanas em situações desprivilegiadas, o autor faz referência a um conjunto enorme de pesquisas antropológicas não propriamente direcionadas a este campo específico, mas que acabariam tangenciando ou refletindo a ideia de desenvolvimento: *“Esses trabalhos não se pensam, no entanto, prioritariamente como voltados para uma problemática do ‘desenvolvimento’ em si. Constituem, assim, não uma especialização disciplinar, mas um foco, a que se pode chamar de ‘antropologia e desenvolvimento’” (Dias Duarte, 2011).* Agradeço a Maia Sprandel a indicação do texto de Dias Duarte.

⁶⁶ Para mais informações, ver <http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/mainhld2013.html>. Acesso em 22/01/2014.

desenvolvidos” em direção ao “desenvolvimento”.

Finalmente, uma terceira questão a se salientar é o fato da ampliação temática e numérica dos organismos internacionais corresponder à aposta de Estados nacionais e supranacionais em instrumentos de cooperação e modelos descentralizados de gestão cada vez mais difundidos. No que se refere à questão migratória e tomando por base a articulação entre este grande financiador que é a União Europeia e as diversas instituições que sobrevivem de projetos adjacentes a este campo, o que está em jogo exatamente? O que embasa essa dinâmica burocrática que envolve Estados-nacionais, supranacionais e organismos internacionais na execução de projetos e políticas que tangenciam o campo das migrações internacionais?

O capítulo anterior destacou como a aproximação da questão migratória a fenômenos de segurança/criminalidade fez parte da própria construção identitária do bloco europeu nas últimas décadas e como tal associação tem resvalado para a cena internacional. Neste momento, quero argumentar que o vínculo entre migração e segurança anteriormente esboçado ganhará vigor renovado com o tipo de atuação descentralizada inerente ao mundo dos projetos.

A meu ver, a reprodução de conceitos relacionados ao campo das políticas migratórias – na qual as práticas dos organismos internacionais estão visceralmente implicadas – corresponde a propósitos administrativos e gerenciais que irão, no limite, lidar com a gestão de pessoas e o controle de populações. Nesse sentido, o aparato de instituições que gravita em torno dos projetos migratórios financiados pela UE (nos quais incluo os que tratam do tráfico de pessoas) apoia-se em modelos de governança descentralizados e induzidos, que têm se mostrado demasiado efetivos no controle de populações estrangeiras.

Alguns estudiosos têm estado atentos às ainda pouco debatidas implicações do crescimento da “expertise” e intervenção relacionadas à governabilidade migratória ou à gestão de fronteiras. Andrijasevic e Walters (2010) cunharam a expressão “governança internacional das fronteiras” para designar a emergência de todo um domínio de especialidade técnica relacionado ao desenho, administração e operacionalidade das fronteiras, no qual um conjunto de especialistas e normas internacionais tem ajudado a remodelar as atividades de controle fronteiro em diferentes contextos nacionais

(Andrijasevic e Walters, 2010: 978). Seu trabalho explicita como a racionalidade desta “governança internacional” baseia-se em múltiplas táticas, manobras e relações de poder, funcionando não como um simples sistema de coerção ou disciplina, mas através do convencimento de Estados e outras coletividades a seguirem determinadas normas, a fim de serem reconhecidos por sua habilidade e responsabilidade (idem, 982).

Serrano (2013), por sua vez, considera que a atual “governança migratória” decorre do fracasso das políticas de controle engendradas nas últimas décadas pelos países receptores de migrantes. Nesse sentido, a ideia de governar efetiva e eficientemente os fluxos humanos teria relação com as políticas neoliberais que intencionam gerenciar a força de trabalho da maneira mais conveniente possível. Em seu entender, ainda que o novo “approach” à questão migratória tenha relação com a transformação da ideia de “administração burocrática” em “gestão eficiente”, as ideias de “gestão” e “governança” podem ser compreendidas como técnicas mascaradas de segurança e controle (Serrano, 2013: 19).

Nessa mesma linha, Eduardo Domenech (2011) descreve o desenvolvimento da noção de governabilidade migratória na Argentina e a conseqüente incorporação de discursos de direitos humanos para a promoção de políticas de controle migratório no país. O autor utiliza a noção de “políticas de controle com rosto humano” para se referir ao conjunto de ideias e práticas que perseguem o mesmo objetivo das políticas abertamente restritivas, embora se comprometendo a ser mais eficazes no controle dos fluxos migratórios. Este novo tipo de abordagem recorre a noções de vantagem/benefício da governabilidade migratória, por meio da classificação dos fluxos como “desejáveis/indesejáveis” de acordo com seu caráter “ordenado/desordenado”, “voluntário/forçado”, “reduzido/massivo”, e do redimensionamento de critérios e classificações étnico-nacionais tradicionais (Domenech, 2010)⁶⁷.

Já a etnografia de Gregory Feldman (2012)⁶⁸ desnuda de maneira muito competente o vasto, acéfalo e descentralizado mundo das políticas migratórias na Europa. Para o autor, a governança contemporânea dos fluxos migratórios no contexto europeu tem transferido a

⁶⁷ Para mais referências sobre a noção de gestão migratória, ver ainda os artigos da coletânea de Geiger Y Pécoud (2010).

⁶⁸ Agradeço a Ayse Caglar pela indicação do trabalho de Gregory Feldman.

responsabilidade da ordem pública do clássico modelo administrativo estatal (*raison d'état*) para um conjunto de agências que, ao estimularem e se embasarem na produtividade e empreendedorismo de seus funcionários, têm se mostrado mais eficientes que modelos coloniais na gestão e controle de populações. Inspirado pelo trabalho de Michel Foucault e ancorado no conceito de “*apparatus*”, Feldman procura compreender a administração migratória europeia a partir das práticas e discursos de um amplo conjunto de atores e instituições nela implicados.

Dentre outros materiais, o antropólogo analisou a criação e funcionamento do *Asylum and Migration Glossary*, desenvolvido pela European Migration Network; o desenvolvimento do Mapa Interativo (I-Map), feito com o intuito de fornecer às autoridades de fronteira uma representação visual das rotas migratórias clandestinas; as estratégias da Frontex e a utilização de conceitos como “risco”, “crise” e “humanitarismo” no intuito de reforçar as fronteiras externas contra a imigração irregular; o desenvolvimento dos sistemas biométricos e eletrônicos de individualização de viajantes como o EURODAC; e o papel de redes descentralizadas de profissionais de tecnologia e seu efeito na criação de sistemas de vigilância mais rígidos e efetivos. As implicações restritivas dessa série de práticas se dão em conjunto com justificativas positivas atreladas a noções de segurança e gestão eficiente da circulação:

“The apparatus serves a drastically imbalanced global economy, the displacing effects of which are treated through negative border control measures, narrowly defined visa requirements, and pervasive biometric surveillance. However, its legitimation is framed in such positive terms as safeguarding the creative entrepreneurs, preventing brains drain, enhancing migrants’ skills, and saving people from smugglers, traffickers, identity theft, and risky clandestine border crossings” (Feldman, 2012: 181).

Pelo fato de sua gestão não depender de um comando central, o autor argumenta que o “*apparatus*” permite uma confrontação rápida e eficiente das contingências da história e das constantes readequações dos fluxos migratórios. De certo modo, o ideal de gestão migratória

encompassaria certo grau de reflexividade, com incentivo ao auto-monitoramento e avaliação constantes por parte dos atores nela implicados (Andrijasevic e Walters, 2010: 986). A inexistência de uma burocracia ou política única e a utilização de um conjunto de racionalidades de governo, aplicadas a diferentes domínios de gestão das migrações, seria uma maneira eficiente de lidar com a mobilidade humana. Uma observação curiosa a este respeito é a de que os imigrantes-alvo de tal dispositivo compreendem melhor a operatória de sua totalidade do que os técnicos envolvidos no desenvolvimento de suas partes (Feldman, 2012: 21).

“EU Member States and affiliated organizations construct the migrations management apparatus in bits and pieces, sometimes through EC channels, other times bilaterally or multilaterally among themselves, and also through numerous initiatives led by other international organizations” (Feldman, 2011: 39).

O trabalho de Feldman é uma etnografia de fôlego, centrada numa extensa análise de práticas concernentes à operatória do que denomina “migration apparatus” na Europa. O que, todavia, potencializa a leitura de seus dados é, a meu ver, a conexão que estabelece entre o desconectado e difuso mundo das políticas migratórias europeias e o conceito de biopolítica. Para o autor, o problema da circulação colocado pela economia liberal contemporânea não difere muito da abertura das cidades no século XVIII descritas por Michel Foucault, consistindo no controle dos riscos associados à entrada de objetos indesejados. Essas entradas não podem ser completamente evitadas, mas suas probabilidades podem ser reduzidas a partir de cálculos, sistemas de vigilância, análises matemáticas e operações de fronteira (idem: 115)⁶⁹.

⁶⁹ A sofisticação da análise de Michel Foucault acerca do que denominou “razão governamental” na Europa dispensa digressões rápidas. De todo modo, assinalo que para uma compreensão perspicaz da noção de “apparatus” utilizada por Feldman, vale a pena retomar as reflexões do curso Segurança, Território e População, ministrado por Foucault no Collège de France (1977-1978), no qual o filósofo aprofunda sua reflexão sobre o conceito de “dispositivo de segurança”. Diferente da noção de disciplina, o dispositivo de segurança tem, segundo Foucault, a função de responder a uma realidade, para que a resposta anule, ou no limite, freie ou regule essa mesma realidade. Sua função é a de organizar os vários circuitos de circulação (mercadorias, pessoas, coisas), ao tempo em que procura liberá-los para a potencialização da produção de riquezas. O desenvolvimento do dispositivo de segurança ocorre num contexto no qual as relações entre os

Neste caso, o papel das Organizações Internacionais nas estratégias, táticas e tecnologias de governança difundidas contemporaneamente também não pode ser desprezado. Antes de se engajarem em estratégias explícitas de controle migratório, essas instituições agem na promoção do ambiente discursivo a partir do qual determinados Estados operam a organização das fronteiras e dos fluxos migratórios, a identificação e classificação de cidadãos e não cidadãos, residentes e “ilegais”. No caso da Organização Internacional para as Migrações (OIM), por exemplo, a complexidade da gestão migratória toma uma via bastante fluída e dinâmica:

“The IOM (International Organisation for Migration) operates on a discursive terrain where borders are not so much concerned with the containment of population and territory as they are with regulating the terms on which global processes will play themselves out in a world which, for all its apparent flux and fluidity, remains segmented juridically and politically into national spaces (...) the contemporary ordering of borders is much closer to a space of nodes and networks, of gateways, filters, and passage points, than it is to the old idea of borders as defensive lines” (Andrijasevic e Walters, 2010: 985).

É através de atividades ordinárias de distribuição de Guias Técnicos, normas e publicações, treinamento de autoridades e forças de segurança, promoção de eventos e seminários que se criam as condições para que determinadas diretrizes de gestão migratória sejam estabelecidas e difundidas.

Obviamente que as Organizações Internacionais e os fóruns de que participam são complexos fóruns de decisão nos quais acordos, desacordos e visões de mundo figuram como elementos cruciais, sendo difícil fazer interpretações unívocas a seu respeito. Do mesmo modo não é possível reificar ou exagerar sua importância. Essas organizações conformam somente uma peça do grandioso mosaico de instituições que lidam com o que se

Estados passam a ser percebidas não mais sob a forma de rivalidade, mas de concorrência (Foucault, 2008: 400). Agradeço a Natália Corazza por ter me disponibilizado este texto.

convencionou chamar “questão migratória”, atuando nas franjas de modelos de governabilidade que vêm sendo aperfeiçoados ao longo de séculos.

De todo modo, em tempos neoliberais, essas instituições têm se adequado a modelos de governança descentralizados e cumprido funções diversificadas⁷⁰. Preocupadas com sua auto-reprodução, elas também se posicionam num campo competitivo de atores que sobrevivem fundamentalmente por meio do financiamento de Estados-nacionais e supranacionais. A dinâmica frenética de produção de informações e conceitos acerca de determinadas temáticas responde a premissas que dificilmente destoam de um arcabouço conceitual e pragmático inerente aos interesses daqueles que as patrocinam.

2. Organizações Internacionais e Governabilidade Migratória

Para compreender o papel das Organizações Internacionais na gestão dos fluxos migratórios, é interessante parar por um instante em uma organização como a Organização Internacional para as Migrações. Nascida em 1951 em um momento caótico do pós-guerra europeu, a Organização Internacional para as Migrações foi concebida inicialmente como um Comitê Intergovernamental Provisório (*PICMME - Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe*) destinado a auxiliar o deslocamento de migrantes da Europa. Diferente do ACNUR, fundado no mesmo ano, a OIM baseou sua atuação em princípios econômicos – e não humanitários – e não se incorporou à ONU como uma de suas agências (Andrijasevic e Walters, 2010: 979). Sua função inicial era ajudar no reassentamento de cerca de 11 milhões de pessoas deslocadas em decorrência da 2ª Guerra. Na década de 1950, segundo consta em sua página eletrônica, a instituição providenciou transporte para quase um milhão desses ‘desplazados’.

⁷⁰ Faço esta afirmação atento à complexidade das discussões que envolvem a conexão entre neoliberalismo e governamentalidade. Vide, por exemplo, a análise de Cris Shore: “Since the 1980s, it has become fashionable among sociologists and political scientists to talk of ‘neoliberal governmentality’ as the defining economic and political order of our times. While there is undoubtedly merit in such an approach, it is important to remember that neoliberalism comes in many different guises and should not be treated as something uniform or monolithic. The same can be said for ‘governmentality’, Foucault’s term for the rationality of modern government and the calculative practices and technologies through which subjects are governed” (Shore, 2011: 125-125).

Nas décadas posteriores, a OIM foi se estabelecendo enquanto uma instituição de caráter internacional e atuação em outras regiões. A sucessão de mudanças de nome de PICMME a Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeia (ICEM) em 1952, Comitê Intergovernamental para as Migrações (ICM), em 1980, e Organização Internacional para as Migrações (OIM), em 1989, refletiu a transição da organização, que se tornou um ator importante na “gestão ordenada e segura dos fluxos migratórios globais”⁷¹. Atualmente, a OIM conta com o suporte de 146 membros e 98 observadores, incluindo 13 Estados e 85 organizações internacionais e não governamentais nos níveis mundial e regional. A organização está presente em mais de 440 localidades através de escritórios e bases locais, contando com cerca de 7.300 funcionários trabalhando em mais de 2.900 projetos. Em 2010, seu orçamento ultrapassou o valor de US\$ 1,4 bilhão.

A OIM tem crescido de maneira exponencial nos últimos anos e funciona fundamentalmente por meio de projetos, que lidam com a assistência e retorno voluntário de migrantes, mas também com temas afetos a “migração & desenvolvimento”, “tráfico de pessoas”, “migração forçada” e “migração regular”. De acordo com a Coordenadora do Escritório Regional para o Sudeste da Europa, Leste da Europa e Ásia Central, 80% dos fundos da instituição decorrem de projetos acordados entre Estados-membros ou ganhos por meio de competições e editais. Somente 20% de suas finanças são fruto de contribuições fixas. Ao contrário de impedir o crescimento da organização, essa dinâmica de funcionamento orientada por projetos tem alicerçado sua expansão de maneira significativa.

De acordo com o *Informe Anual sobre a Assistência de Migrantes* (OIM, 2012), a diferença entre os dados de 2011 e 2012 dimensiona a progressão geométrica do crescimento da instituição. Em 2011, foram 60.622 migrantes assistidos, ao passo que em 2012 foram 103.140. O programa de assistência voluntária e reintegração foi responsável pelo retorno de 41.609 pessoas em 2012, um aumento de cerca de 10 mil quando comparado ao dado de 31.134 do ano anterior. Já as ações de reintegração e assistência na chegada, por sua vez, também demonstram a velocidade de seu crescimento institucional: 23.990 pessoas em 2011 e 47.220 em 2012 (OIM, 2012: 08).

⁷¹ Retirado de <http://www.iom.int/cms/home>. Acesso em 22/10/2013.

Se pegarmos os cinco países anfitriões do Programa de Assistência e Retorno Voluntário e contrastarmos com os cinco principais destinos dos imigrantes retornados, a constatação óbvia é a de que a maioria das pessoas está sendo retornada da Europa. Os cinco principais países-anfitriões, em valores absolutos, foram: Alemanha: 7.755; Grécia – 7.258; Bélgica 4.694; Holanda: 2.846; Áustria: 2.601; Já os cinco principais países de origem dos retornados foram: Paquistão: 4.324; Sérvia: 3.917; Federação Russa: 2.607; Etiópia: 2.505; Iraque: 2.472.

O caráter voluntário do Programa de Assistência e Retorno da OIM tem sido questionado por determinados autores, que relacionam o programa a uma nova racionalidade de deportação, que apela ao incentivo econômico e à individualização das estratégias de administração da pobreza e do crime (Andrijasevic e Walters, 2010: 994, Walters, 2002). Assim, se a OIM tem como um de seus princípios o direito de circulação e mobilidade das pessoas, reiterando que os imigrantes optam por aderir ao Programa de Assistência e Retorno Voluntário, os incentivos econômicos que os induzem ao retorno não têm se desconectado dos interesses dos países que financiam essas viagens.

De todo modo, o que me interessa é apontar como o crescimento da OIM nos últimos anos se relaciona a um perfil de atuação adequado a modelos descentralizados de gestão relativos ao mundo dos projetos. Obviamente que sua ampliação também decorre de estratégias organizacionais específicas e de contingências relacionadas ao histórico da organização e de seus quadros. Entretanto, ele só toma forma num contexto onde a “gestão ordenada dos fluxos migratórios” transforma-se em pauta prioritária para os países do norte global (que financiam a grande parte dos projetos sobre o tema) e onde modelos descentralizados de gestão ganham espaço, em detrimento de atuações estatais centralizadas.

Frank Duvell (2003) interpreta que o trabalho da OIM ao longo dos últimos anos tem sido o de alinhar as políticas migratórias do oeste da África e da América Latina às normas e aspirações do norte global. Nesse sentido, a organização pode ser interpretada como um elemento a mais na consolidação de hierarquias globais de mobilidade, que delineiam arranjos de mão de obra afetos ao capitalismo flexível e aos interesses de ‘donors’ e financiadores. Tudo isso se dá em um contexto onde os países ricos se mostram relutantes em

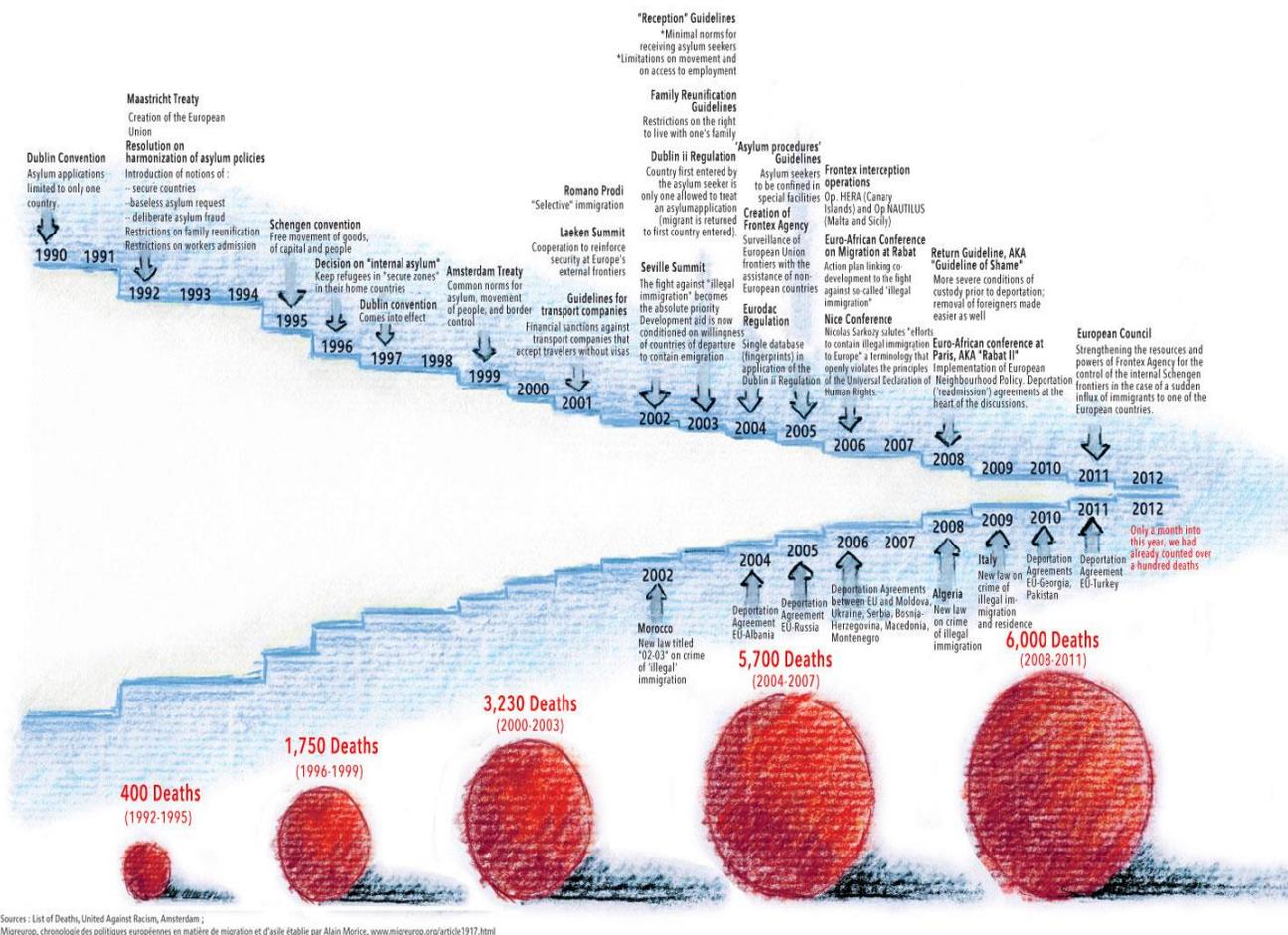
realizar intervenções sistemáticas em outros Estados, utilizando os espaços das agências multilaterais para expandirem suas estratégias de governança.

Já Andrijasevic e Walters (2010) consideram que as intervenções da OIM têm um papel construtivo e constitutivo da maneira como diferentes Estados, através de seus especialistas nacionais, burocratas e guardas de fronteira, têm compreendido o “problema” da fronteira (Andrijasevic e Walters, 2010: 985). Os autores defendem que é por meio dessa organização que a mobilidade humana transfronteiriça, assim como a imobilidade dos indivíduos, tem se tornado objeto de governança através de normas técnicas (idem, 987).

De fato, não é de se menosprezar o papel de uma organização como a OIM na disseminação de categorias e práticas discursivas afetos ao campo migratório. Isso se dá por meio da produção de Guias e Manuais Técnicos diversos⁷², assim como de rituais performáticos (reuniões e encontros) que solidificam determinados padrões de comunicação e intervenção. Sua ambição classificatória se coaduna com a criação de um vocabulário técnico restrito, que busca amortizar as complexidades referidas ao deslocamento de pessoas no mundo real.

Se a gestão política é efetivamente um exercício de produção de superficialidade (Arendt, 2013), os termos e categorias reproduzidos em tais publicações cumprem o papel de evitar o aprofundamento de debates que, no limite, colocariam em xeque uma série de discursos humanitários acoplados às práticas dessas instituições e, fundamentalmente, de seus financiadores principais. Afinal, como eximir as políticas migratórias europeias das recorrentes tragédias humanitárias que tem ocorrido no mar mediterrâneo ao longo das últimas décadas.

⁷² Em uma conversa com uma funcionária do ICMPD, com experiência prévia na OIM e no UNHCR, ela destacou o papel desses manuais e publicações na auto-promoção das referidas instituições: “*Os manuais e publicações servem um pouco como carta de apresentação das instituições quando elas participam de seminários ou encontros com embaixadores. Como muitas vezes não é possível mostrar algo palpável, as publicações servem como o resultado das ações realizadas (Caderno de Campo, 11/10/2013)*”.



O infográfico disponibilizado pela reportagem *Mapping Europe's War on Immigration* (Le Monde, 16/10/2013) relaciona de forma direta o aumento do número de mortes no mar mediterrâneo à adoção dos principais instrumentos legislativos europeus em matéria migratória⁷³. Retirado de <http://mondediplo.com/IMG/jpg/significant-60d2.jpg>.

⁷³ O pronunciamento de entidades que lidam com a temática migratória também vincula explicitamente o crescente número de mortos no mar mediterrâneo às políticas restritivas no contexto europeu. O GT *Migración, Cultura y Políticas*, do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), por exemplo, lançou a seguinte nota acerca do naufrágio ocorrido no dia 03/10/2013, próximo à Lampedusa, na Itália: "Ante la tragedia de los recientes naufragios acontecidos en las costas de Lampedusa, Italia, y la muerte de más de trescientos seres humanos, migrantes provenientes de África, el Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas, do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) expresa su más firme rechazo y condena a las políticas de vigilancia y control migratorio y fronterizo que lleva adelante la Unión Europea, así como las reacciones de las autoridades políticas -tanto de órganos nacionales como supranacionales-, y de las organizaciones internacionales involucradas en la materia, frente a un episodio que pone en evidencia el carácter deshumanizador que poseen las políticas de inmigración de los países centrales capitalistas". Retirado de <https://www.facebook.com/gtlacsoincp?fref=ts>. Acesso em 29/10/2013.

No que diz respeito às pesquisas e produção de conhecimento técnico por parte das organizações internacionais, há que se salientar a dinâmica limitada na produção deste conhecimento, que decorre de restrições inerentes ao tempo dos projetos. De certo modo, a dinâmica de execução dos projetos corresponde ao tempo das novas governabilidades, e usualmente inviabiliza a produção de um conhecimento reflexivo e sistemático sobre as realidades as quais se debruça. Embora sejam textos abertos e passíveis de aprofundamentos, o ritmo de produção deste conhecimento difere muito, por exemplo, de uma época na qual um projeto sobre relações raciais patrocinado pela UNESCO poderia trazer contribuições substantivas para o campo do conhecimento⁷⁴.

As organizações internacionais que trabalham com a questão migratória e são massivamente financiadas pela UE mesclam noções de “humanitarismo”, “liberalismo”, “segurança” e “desenvolvimento”, que são bem caras às políticas migratórias do bloco europeu (ver Feldman, 2011: 35). Essa coincidência decorre da dinâmica de financiamento e operatória dos projetos estabelecida, mas também da circulação de funcionários entre diferentes burocracias, o que leva à consequente circulação de ideias e práticas de gestão. É muito comum que os funcionários de organizações internacionais tenham experiência em mais de uma organização ou contexto ou venham a trabalhar em departamentos e burocracias vinculadas à própria Comissão, em Bruxelas.

Essa rotatividade de atores e conteúdos, ao contrário de resultar na complexificação dos debates e abordagens, tem redundado na homogeneização do enquadramento do fenômeno migratório, a partir de conceitos e perspectivas analíticas bastante específicas. De forma regular, as organizações internacionais repetem, mesmo em suas estruturas físicas, os

⁷⁴ Na década de 1950, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) patrocinou um conjunto de pesquisas sobre as relações raciais no Brasil, ainda sob o impacto do racismo na Segunda Guerra Mundial. Dentre outros, estiveram envolvidos pesquisadores como Florestan Fernandes, Roger Bastide, Luiz de Aguiar Costa Pinto, Oracy Nogueira, Thales de Azevedo, Charles Wagley, René Ribeiro, Marvin Harris. O projeto UNESCO produziu um amplo inventário sobre o preconceito e a discriminação racial no Brasil, evidenciando a correlação entre cor, raça e status socioeconômico naquele contexto. Segundo Marcos C. Maio (1999), “o programa de estudos, que se convencionou denominar Projeto Unesco, não apenas gerou um amplo e diversificado quadro das relações raciais no Brasil, mas também contribuiu para o surgimento de novas leituras acerca da sociedade brasileira em contexto de acelerado processo de modernização capitalista” (Maio, 1999).

preceitos e abordagens hegemônicas do financiador europeu. Isso fica evidente quando comparamos as quatro principais linhas de atuação da OIM (1. Migration and developmet; 2. Facilitating migration; 3. Regular migration; 4. Forced migration) com os principais eixos da *Abordagem Global da UE para a Migração e a Mobilidade*: 1) a facilitação à migração regular; 2) a prevenção da migração irregular; e 3) o desenvolvimento das relações migração e desenvolvimento (Comissão Europeia, 2012).

A coincidência entre o conteúdo dos folhetos, publicações e materiais produzidos pelas organizações internacionais repete de maneira assertiva as linhas gerais do discurso oficial europeu. Nele, os aspectos negativos da gestão das fronteiras são usualmente minimizados por questões relacionadas à segurança e ao eventual esforço em se impedir práticas de violações dos direitos humanos dos migrantes. As seguintes frases recolhidas de um folheto informativo do Escritório Regional da OIM para o Sudeste da Europa, Leste da Europa e Ásia Central (2012) dão conta de sintetizar essas linhas gerais, revelando como a ideia de gestão eficiente das fronteiras e dos fluxos migratórios, além de apelar para o linguajar dos direitos humanos, enseja um delicado equilíbrio entre “abertura” e “controle”:

“Efficient border and immigration management policies and structures, supported by professional and well-trained immigration and border officers, not only foster smooth movement management at borders and prevent irregular migration, but also enable detection of smuggled migrants and trafficked persons, thus contributing to the dismantling of organized crime networks and protection of the human rights of vulnerable persons (...) reducing irregular migration and smuggling; strengthening the protection of migrants’ rights in immigration and border management; enhancing international cooperation (...) in order to facilitate the legitimate movement of people and goods while maintaining secure borders, in other words, to ensure the right balance between openness and control (grifos meus)” (IOM, 2012).

A gestão eficiente das fronteiras, neste dizer da OIM, consiste não somente em suavizar o “impacto” que decorre da movimentação de pessoas e prevenir a migração irregular, mas evitar a perpetuação de práticas criminais associadas à violação dos direitos

humanos dos migrantes. A manutenção da segurança nas fronteiras, por sua vez, deve incentivar o movimento legítimo de pessoas e mercadorias, garantindo “o correto balanço entre abertura e controle”. Novamente, essa demanda de conciliação entre circulação e segurança atualiza as preocupações centrais de distintas práticas administrativas que têm, no seio europeu, uma gênese e desenvolvimento acurados e bem problematizados pela noção de biopolítica.

Em sua abordagem, Michel Foucault procurou identificar como, no Estado moderno, as preocupações em torno da demarcação do território e segurança do príncipe foram sendo gradualmente substituídas pela preocupação acerca da circulação e segurança das populações, de modo que o controle das circulações transformou-se em elemento central para os dispositivos de segurança. Segundo Foucault,

“O que vemos aparecer através dos fenômenos evidentemente muito parciais que procurei identificar era um problema bem diferente: não mais estabelecer e demarcar o território, mas deixar as circulações se fazerem, controlar as circulações, separar as boas das ruins, fazer que as coisas se mexam, se desloquem sem cessar, que as coisas vão perpetuamente de um ponto a outro, mas de uma maneira tal que os perigos inerentes a essa circulação sejam anulados. Não mais segurança do príncipe e do seu território, mas segurança da população e, por conseguinte, dos que governam” (Foucault, 2008: 85).

No caso da gestão migratória, liberdade, segurança e controle conformam a tríade fundamental na atuação do Estado e de organizações como a OIM, que tem como imperativo central a ordenação, regulação e prevenção dos fluxos migratórios (Serrano, 2013: 13). Se as OIs que atuam neste campo desempenham algum papel na disseminação de ideários positivos acerca do fenômeno migratório – suas mensagens procuram dar uma face humana à mobilidade (“Migrants are not commodities: they are mothers, fathers, neighbors and friends”, IOM) – imbricadas que estão nas práticas de governabilidade de seus financiadores, elas operam numa linha tênue que intercala a garantia de direitos à atualização de práticas de

vigilância, vinculando o fenômeno migratório à noção de segurança e controle de populações (“Promote open, but secure borders” – Border Management Department, ICMPD).

Nesse sentido, a consolidação de práticas de governabilidade ocorre não somente através de instrumentos burocráticos tradicionais, mas de elementos sutis e capilarizados, como lista de e-mails e fóruns virtuais. O seguinte e-mail encaminhado por um funcionário da Cruz Vermelha a uma lista de atores envolvidos com o tema das migrações em Viena ajuda a pensar algumas questões associadas a essa dinâmica de intervenção e sua associação às práticas de organizações envolvidas com a temática.

“Dear Name(s),

Today we had a visit by Mathias Schmale, IFRC Under Secretary General.

Among other things he told us that the Federation is currently conducting an internet survey to find out which humanitarian topics are most important and should be given priority in the future. The results will be a basis for decision making at the coming statutory meetings.

You can find the survey on this website: <http://www.rcvoices.org>

It contains 7 topics, among them also migration. Users (who do not necessarily have to be RC staff or volunteers) have the possibility to rank these topics (and in a second stage also subtopics) according to their priority.

*I did the ranking myself and found out that **migration is currently ranked last of all seven topics** and that among the sub-topics (Labour Migration, Trafficking, Forced Migration) Labour Migration is ranked highest (even though from a humanitarian perspective the other 2 issues would be more important).*

I do believe that this is important and that we should do something about this urgently to raise the importance level of migration activities.

I have already asked my migration colleagues at Austrian RC to take active part in this survey and to rank migration as high as possible to give it more visibility and importance within the Federation.

*If you agree that this is an important issue, please kindly inform all PERCO members and ask them to take part in the survey and to motivate as many of their (national) colleagues as possible to do the same. **The aim should be to give a far higher importance (i.e. ranking) to the migration issue than it has right now (=zero importance) and to rank the sub-topics “Forced Migration” and “Trafficking” higher than “Labour Migration”.***

Due to the importance of the issue I would further suggest that you send the message as PERCO Co-Chairs directly and not just forward my email to everyone.

Thank you very much for your support.

Warm regards, Name (grifos originais)”

Na mensagem, o funcionário refere-se a um “survey” conduzido pela internet que visa subsidiar as decisões da organização na próxima reunião estatutária. Ele se mostra preocupado pelo fato da questão migratória não estar elencada entre os temas humanitários prioritários e sugere aos participantes da lista que intervenham, divulgando-a e considerando “tráfico de pessoas” e “migração forçada” como sendo, do ponto de vista humanitário, mais importantes do que “migração laboral”. Os problemas inerentes à interpretação do fenômeno migratório numa chave humanitária e individualizada serão retomados no capítulo 3. O que me interessa aqui é a dinâmica de classificação rotineira difundida numa mensagem como esta.

O funcionário atua no campo migratório e está preocupado com a eventual perda de visibilidade e importância de seu departamento. Nesse sentido, o e-mail poderia dizer algo acerca da auto-promoção e luta dessas organizações e burocracias para ganharem prestígio e espaço no ambiente de disputa institucional em que sobrevivem, a partir da identificação de determinadas pautas e temas construídos como prioritários.

Mais interessante, porém, é relacionar o “survey” e as preocupações compartilhadas na mensagem às dinâmicas da “governamentabilidade”⁷⁵. Em analogia à referência de Foucault aos mecanismos de mercado e à questão da escassez alimentar no século XVIII na Europa, nota-se que o que está em jogo, além de uma análise do que acontece, é uma programação do que deve acontecer (Foucault, 2008: 53). Diferente de considerar o Estado como ente com unidade, individualidade e funcionalidade rigorosa, o filósofo francês o interpreta como uma realidade compósita e uma abstração mitificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina. Por isso, a seu ver, faz mais sentido pensar em “governamentabilidade”.

Nessa chave interpretativa, os instrumentos de governo não se resumem a leis, mais se aproximando de táticas nas quais uma gama diversificada de intervenções se vê implicada. Se nos ativermos às práticas das organizações internacionais – produção de estatísticas,

⁷⁵ Foucault compreende este conceito como “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança” (Foucault, 2008: 149).

surveys, instrumentos de gestão, além da reprodução de categorias e conceitos –, é difícil desconectar sua capilaridade e capacidade de angariar de recursos da maneira pulverizada como se dá a gestão do poder e a conveniência da “gestão técnica” da política. Se elas ajudam a alçar determinadas ideias e tópicos ao leque de preocupações e problemas tratados como “universais”, é natural que sejam instrumentalmente apropriadas para os interesses de quem as financia.

Um elemento que talvez as diferencie de outras burocracias estatais é o fato de sua atuação encontrar amparo em saberes e práticas da diplomacia. Além do status diplomático de muitos de seus funcionários – que não pagam impostos sobre os salários, têm segurança provida pelos governos locais, além de serem convidados para palestras e encontros com políticos e autoridades locais –, os organismos internacionais podem funcionar como ferramentas de política externa de seus financiadores, justamente pela imbricação de interesses e disputas por poder. Nesse sentido, em analogia ao trabalho de Dezalay e Garth sobre as grandes ONGs financiadas pelas fundações filantrópicas norte-americanas (2002), não é possível desconsiderar que a competição pela virtude cívica no cenário internacional também decorre da exportação de disputas internas por poder caras a determinados países hegemônicos⁷⁶.

As organizações internacionais que lidam com a questão migratória no contexto europeu e com as quais tive contato durante a pesquisa não diferem de uma série de outras instituições e burocracias modernas que funcionam por meio de projetos, respondendo a modelos de governança descentralizados e atrelados aos interesses de seus financiadores. Essas estruturas empregam um conjunto enorme de profissionais bem treinados, ampliando a extensão da influência de certo discurso euro-americano acerca das migrações, discurso que atrela o linguajar dos direitos humanos ao imperativo de controle da mobilidade de indivíduos.

⁷⁶ Foi nessa mesma chave que um funcionário do UNODC relacionou o papel dos organismos internacionais à reprodução de injustiças no cenário internacional: *“Há um conjunto de países poderosos que injetam dinheiro nos projetos, mas eles têm uma visão bastante distorcida das realidades locais. O ponto é que é a partir dessa visão distorcida eles também legitimam seu poder. Então, como é que se confronta essa realidade? Se são eles que pagam os projetos, será que iriam querer resultados que se afastassem da visão que os legitima?”* (Entrevista, Viena, 13/12/2011).

Embora pareçam antagônicas, tais práticas têm muitas intersecções. É difícil mapear até onde os discursos de direitos humanos endossam ou contestam as práticas de controle associadas a financiadores preocupados em manter a vigilância sobre as populações estrangeiras e suas derivadas “ameaças”. Nessa seara, inúmeras organizações com posições institucionais distintas tentam se reproduzir e empreender suas causas e o mesmo grande financiador que trava uma guerra contra a imigração irregular⁷⁷, se sensibiliza com campanhas pelo fechamento de centros administrativos de detenção de estrangeiros⁷⁸. A simbiose entre este conjunto de atores se dá por meio de uma natural ambiguidade, embora sejam os recursos dos ‘donors’ que financiem os projetos das OIs, mantendo-as neste circuito de autoridades e gestores com posicionamento e voz no tocante à questão migratória.

Na próxima seção, sigo minha análise destacando como o “mundo dos projetos” tem propiciado uma efetividade na promoção do vínculo conceitual entre migração e segurança/criminalidade no contexto europeu. Também sustento que as dinâmicas descentralizadas de governabilidade contemporâneas têm ajudado a disseminar tal vínculo de maneira bastante eficaz em outros contextos.

3. Migração e segurança: reprodução de um vínculo conceitual

Conforme salientado no capítulo anterior, a unificação conceitual entre os campos migratório e de segurança passou a constituir uma linguagem hegemônica no seio da União Europeia nas últimas décadas. O bloco regional tem buscado reforçar a vigilância das fronteiras externas, com propostas de tecnologias cada vez mais dispendiosas e questionáveis do ponto de vista dos direitos de migrantes e viajantes⁷⁹. Tais desenvolvimentos remetem ao próprio processo de desenvolvimento histórico-institucional do bloco e têm resultado na

⁷⁷ Vide <http://mondediplo.com/blogs/mapping-europe-s-war-on-immigration>. Acesso em 23/10/2013.

⁷⁸ Vide <http://www.euroalter.com/2013/a-new-migration-policy-for-europe/>. Acesso em 23/10/2013.

⁷⁹ Sobre este assunto, ver o artigo “Os Segredos da Fortaleza Europa”, de Frank Mulder, disponível em <http://www.presseurop.eu/pt/content/article/2804511-os-segredos-da-fortaleza-europa?xtor=RSS-9>. Acesso: 28/11/2012.

crescente criminalização de populações estrangeiras, com reflexos nada desprezíveis para aqueles que se deslocam no continente. Segundo Aas & Bosworth,

“In Europe, rapidly growing foreign population represent on average 20 per cent of prison inmates, reaching extraordinary highs in countries such as Switzerland (71,4%), Luxembourg (68,8%), Cyprus (58,9%), Greece (57,1%), and Belgium (44,2%). All states have criminalized at least some aspects of immigration, establishing networks of immigration detention centres and extending their powers to deport” (Aas & Bosworth, 2013: vij).

É fato que, através de seus recursos e projetos, a União Europeia tem influenciado a orientação da política migratória no sentido de aproximá-la ao campo da justiça criminal. Não cabe aqui uma análise institucional extensa acerca das diferentes perspectivas e estruturas do bloco e da maneira ambígua com que lidam com a temática das migrações. O mais produtivo, a meu ver, é seguir destacando aspectos relativos às dinâmicas de gestão dos fluxos migratórios e às implicações da difusão do vínculo entre migração, segurança e criminalidade.

Uma leitura da *Abordagem Global da UE para a Migração e a Mobilidade (2011)*, bem como dos *Relatórios Anuais sobre Imigração e Asilo (2011, 2012, 2013)*, deixa entrever as prioridades relativas a essas questões. É com base nestes documentos que muitas organizações desenvolvem seus projetos, já que os editais para concorrência pública seguem, por suposto, as diretrizes conceituais e políticas da *Abordagem Global*, delineada pela Comissão.

As linhas conceituais desses editais costumam ser bem definidas e os atores que pleiteiam a aprovação de seus projetos devem necessariamente seguir tais orientações⁸⁰. Outra atividade que a UE tem promovido desde 2008 são os *Diálogos em matéria de migração, mobilidade e segurança*. Esses Diálogos salientam a cooperação com países com

⁸⁰ Em uma apresentação de um representante da Comissão Europeia, realizada em Brasília, os objetivos genéricos da *Abordagem Global* foram assim sintetizados: “maximização das vantagens da migração e desenvolvimento, boa gestão da migração laboral, luta contra a migração irregular, proteção dos migrantes da exploração e tráfico de pessoas e promoção do asilo e proteção internacional” (Brasília, 25/05/2011).

tradição de envio de migrantes para a UE ou que pleiteiam a entrada no bloco regional, incluindo a prestação de assistência técnica e o reforço na gestão de suas fronteiras. Tais Diálogos seguem, usualmente, os interesses da política externa dos principais financiadores do bloco regional e priorizam a intervenção em determinadas regiões e países, tendo em vista acontecimentos sócio-históricos relevantes⁸¹.

Enquanto em 2008, a prioridade dos Diálogos era, por exemplo, com países dos Balcãs Ocidentais, em 2011, a UE lançou Diálogos com a Tunísia e o Marrocos, além de ter iniciado os preparativos para o diálogo com o Egito. Parte dessas ações decorreram da Primavera Árabe, no Oriente Médio, e do aumento da “pressão imigratória” sobre países como França e Itália. Essa dinâmica de atuação da Comissão por meio de projetos, diálogos e iniciativas regionais sinaliza para aspectos referidos à governamentalidade e gestão eficiente dos fluxos migratórios, dado que a flexibilidade de tais instrumentos possibilita um alcance que seria inimaginável a partir de estruturas centralizadas.

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. É o que se nota na *Ação da UE em Matéria de Pressões Migratórias – uma Resposta Estratégica (2012)*. O documento contempla cinco prioridades, quase todas direcionadas à questão da segurança e/ou contenção da imigração irregular (grifos meus):

“1) Solidariedade concreta entre os Estados-Membros, nomeadamente para com os mais afetados, assegurando, simultaneamente, que os Estados-Membros envidam todos os esforços necessários para controlar eficazmente as fronteiras externas;

⁸¹ Segundo o 3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo da Comissão, “o processo baseia-se em roteiros adaptados a cada país, cujos parâmetros de referência contemplam a segurança dos documentos, o reforço das capacidades em matéria de migrações, de gestão das fronteiras e de readmissão, assim como a luta contra a criminalidade transnacional organizada, o terrorismo e a corrupção” (UE, Bruxelas, 30/05/2012).

- 2) *Reforço do papel da UE a nível das agências operacionais (designadamente a Frontex, a Europol e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo);*
- 3) *Capacidade de persuadir os países terceiros a intervirem mais eficazmente e a cooperarem com a UE na prevenção da migração ilegal e na readmissão dos imigrantes ilegais, dentro do pleno respeito dos direitos fundamentais, acenando com maiores incentivos e vantagens em troca dessa cooperação, bem como no diálogo e no estabelecimento de parcerias para abordar todos os aspectos do controle das migrações;*
- 4) *Mobilização dos recursos financeiros adequados, incluindo através do futuro Fundo para o Asilo e as Migrações; e*
- 5) *Transposição e aplicação integral do acervo atualmente em vigor, nomeadamente da Diretiva do Regresso, continuando a colocar a ênfase no regresso voluntário, na reintegração e no controlo do respeito dos direitos fundamentais, assim como da Diretiva relativa às sanções contra os empregadores, assim como a realização de progressos quanto às propostas já apresentadas, designadamente relativamente aos trabalhadores sazonais e ao Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)” (Comissão Europeia, 2012)⁸².*

A mobilização de uma linguagem restritiva no endereçamento da temática migratória ancora-se em noções polarizadas de “vítima” e “violador”, servindo para justificar ações de controle e vigilância. Este tópico e sua junção à difusão dos conceitos de vítima e vulnerabilidade em diferentes contextos contemporâneos será retomado no próximo capítulo. Por ora, me interessa relacionar tal ideário às práticas de algumas organizações internacionais interpeladas durante a pesquisa.

O *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, por exemplo, é uma organização intergovernamental europeia de pequeno/médio porte que lida com a questão migratória. A instituição foi fundada por Áustria e Suíça no ano de 1993, num contexto de preocupação com a redefinição de fronteiras europeias e com as decorrências da interrupção

⁸² Comissão Europeia, *3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo*. Bruxelas, 30/05/2012.

da dinâmica geopolítica bipolar⁸³. Um de seus idealizadores vislumbrava uma Europa sem fronteiras internas entre os países e onde a livre circulação de pessoas se tornasse uma premissa (Entrevista, Viena, 21/05/2012).

Uma das tarefas a que a organização se propôs inicialmente foi a ajudar os Ministérios do Interior dos antigos países socialistas a desenvolver estruturas para lidar com o controle de fronteiras, provendo bases para a cooperação, a partir de um arsenal técnico e de pesquisa aplicada. Esses Diálogos irão gradativamente se modificar, incorporando novas regiões e contextos em função do crescimento da organização e dos interesses e prioridades políticas de seu principal financiador, a União Europeia:

“In various forms, ICMPD is tasked with support and secretariat functions for several migration dialogues, connecting Europe, its Eastern Neighbors and Asia (Budapest Process and Prague Process on the one hand, and Europe, Africa and/or the Middle East (MTM Dialogue, Rabat Process, EUROMED Migration III and MME Partnership) on the other. Each migration dialogue has its own operative framework, agenda and thematic priorities, as well as geographic coverage and participation”⁸⁴.

A instituição sustenta-se basicamente de recursos oriundos da UE. Em uma checagem parcial de suas finanças, 80% das receitas são provenientes da Comissão, enquanto 20% decorrem de doações de países específicos, dependendo fundamentalmente da União Europeia para manter sua rotina de funcionamento (Caderno de Campo, 21/05/2012). Segundo uma funcionária entrevistada,

“O ICMPD viveu muito tempo do ‘Budapest Process’. No momento em que foi

⁸³ Segundo a página web da organização, “The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), established in 1993 by Austria and Switzerland, is an international organisation that works in migration-related fields. Although ICMPD has a European basis, it carries out its activities throughout the world, including in Europe, Africa, Central Asia, the Middle East and South America”.

Retirado de www.icmpd.org/. Acesso em 25/10/2013.

⁸⁴ Retirado de <http://www.icmpd.org/Migration-Dialogues.1527.0.html>. Acesso em 28/11/2012.

fundado, este processo tinha prioridade grande para a União Europeia. Hoje, já não é mais prioridade, mas o ICMPD insiste no processo pra não haver descontinuidade no financiamento (...) É uma instituição pequena, que depende do recurso de projetos pra se sustentar. No passado, só alguns governos nacionais a sustentavam, dando dinheiro para apoiar projetos específicos. Hoje, com a UE e a USAID, há fontes mais perenes de financiamento e 'security founding'. Mas também está crescendo e precisa de mais projetos pra se manter" (Entrevista, Viena, 21/05/2012).

Assim como a OIM, o ICMPD cresce em conjunção com a dinâmica de expansão do mundo dos projetos. No caso desta organização intergovernamental europeia, a especialização na temática migratória e sua experiência de atuação nos países dos Balcãs e do leste da Europa constituem um diferencial no mercado dos projetos. Sua sede, em Viena, é dividida nas seguintes diretorias/unidades: 1) Assuntos Gerais e Pesquisa; 2) Recursos Financeiros e Humanos; 3) Dimensão Leste; e 4) Dimensão Sul. As duas últimas trabalham conjuntamente e têm sob sua administração seis Centros de Competência temáticos: Migração Ilegal e Retorno; Tráfico de Seres Humanos, Administração de Fronteiras e Vistos; Asilo; Migração e Desenvolvimento e Migração Legal e Integração.

Alguns elementos na rotina de funcionamento do ICMPD ajudam a mostrar de que maneira a proeminência da articulação entre segurança e migrações ganha corpo na prática de instituições vinculadas ao mundo dos projetos. Na organização, enquanto o departamento de "Administração de Fronteiras" recebe recursos diretamente da UE para ações específicas ligadas à gestão fronteiriça, os demais departamentos precisam se ajustar à concorrência e disputa de fundos de editais públicos. Ou seja, a maneira mais ou menos perene de recebimento de recursos também corresponde às prioridades sub-temáticas estabelecidas pela Comissão.

Este departamento é atualmente coordenado por um policial de carreira que participou previamente em um projeto do ICMPD no Leste Europeu, na época do último alargamento do bloco regional, em 2004. Esse dado se repete em outros departamentos, já que, com ele, quatro ou cinco ex-policiais fazem parte da atual equipe de funcionários, todos contratados a partir de projetos anteriormente conduzidos em seus países de origem. A

aproximação dos campos de migratório e de segurança ganha materialidade, neste caso, no próprio perfil dos funcionários, que vêm das áreas de enfrentamento ao crime.

Além disso, outros elementos jogam luz sobre o destaque com que a questão migratória se associa ao campo da segurança. Em uma das salas de reunião da organização, sobre uma prateleira adjacente a livros e publicações, consta um conjunto de distintivos de corporações policiais de diferentes países do mundo, dados como presentes em treinamentos ou seminários organizados pela instituição.

Já em uma palestra organizada pelo *Border Management Department*, do ICMPD, um policial salientava questões de checagem biométrica e controle das fronteiras. Em uma gafe elucidativa das prioridades dadas ao tratamento da questão migratória, ele mencionou que também havia trabalhado em parceria com o “United Nations on Documents and Crime”, querendo se reportar ao Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes. Em sua apresentação, a checagem de documentos dos viajantes ganhava, de fato, a centralidade destacada pelo equívoco:

“Nos vôos vindos da Nigéria, 5% dos passaportes têm problemas de falsificação. Os guardas de fronteira têm somente 10 segundos para checar cada passaporte. Então, têm que ter a capacidade de perceber as falsificações e desconfiar dos suspeitos (...) Obviamente que quando vem um vôo da Nigéria, a gente prioriza uma análise mais cautelosa (...) Os suspeitos são aqueles que vêm de países com muita falsificação de documentos ou então pessoas nervosas. Os policiais percebem isso nas filas” (Caderno de Campo, 08/08/2012).

Seriam os nigerianos os que mais falsificam documentos ou os mais vigiados por supostamente serem campeões em falsificação de documentos?⁸⁵ A pergunta não é retórica.

⁸⁵ É importante destacar, na atuação das OIs, a ocorrência do que Kelly Silva denominou “registro colonial” (Silva, 2004: 185). Para ela, as continuidades entre percepções coloniais e “pós-coloniais” ordena as experiências pessoais e institucionais de muitos atores, mesmo dos que, como a ONU, nasceram enunciando o objetivo de erradicar a empresa colonial (idem). Sua etnografia reverbera as preocupações em torno de um olhar sobre campo da cooperação capaz de descrever as assimetrias coloniais existentes (Souza Lima, 2007: 421), além das recorrências neocoloniais disseminadas (Nicaise, 2009). Os trabalhos produzidos no

Todavia, mais importante do que respondê-la é questionar por que motivo uma organização intergovernamental que tem por mandato a “elaboração e implementação de estratégias de longo prazo para lidar com o fenômeno migratório”⁸⁶ prioriza esse tipo de intervenção.

No contexto europeu contemporâneo, o campo migratório é dominado por especialistas e “experts” da área de segurança, que proferem palestras tematizando, por exemplo, a “falsificação de documentos” e as “soluções de fronteira inteligentes”⁸⁷. A abordagem policial torna-se, assim, uma linguagem rotineira para funcionários que atuam com a questão migratória. Neste caso, a expansão da linguagem criminal faz parte da consolidação de um senso-comum que redefine questões sociais em termos de segurança a partir, dentre outras, de preocupações com “contrabando de migrantes”, “falsificação de documentos”, “tráfico de pessoas” e “imigração ilegal”.

Em um evento de capacitação e treinamento de autoridades de 14 países dos Balcãs e Leste Europeu na área de “tráfico para exploração do trabalho forçado”, organizado pelo ICMPD, essa ênfase na “segurança” ficou evidente. A *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), que tem uma Representante Especial para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, enviou uma funcionária para a mesa de abertura, encarregada de tratar conceitualmente da referida temática⁸⁸.

âmbito do Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI/Unicamp) – Caetano da Silva, 2003; Feldman-Bianco (2001a, 2001b); Machado, 2003; Santos, 2002; Silva, 2000 –, por sua vez, utilizaram o contexto português para analisar as implicações de distintos processos de mobilidade na atualização de pressupostos coloniais e neocoloniais.

⁸⁶ Retirado de <http://www.icmpd.org/ABOUT-US.1513.0.html>. Acesso em 24/10/2013.

⁸⁷ Só para ficar com mais um exemplo, cito o seminário “Travel documents- how secure travel documents are today? Security versus smart border solutions”, que contou com a apresentação do Sr. André Fake ten Caat, do Centro de Identificação de Fraudes e Documentos do *Royal Netherlands Marechaussee*, em Amsterdam. Viena, ICMPD, 04/09/2012.

⁸⁸ Além da dinâmica de publicações e seminários, outro produto ofertado pelas organizações que trabalham com a intersecção migração/segurança é o treinamento de policiais acerca dos crimes de “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes”. Em uma entrevista que conduzi com uma funcionária da OSCE, em Viena, ela elogiava um programa de treinamento policial oferecido por um grupo de policiais norte-americanos especializados na temática. O curso consistia na incorporação dos tópicos no currículo das academias de polícia dos países-parceiros, a partir da disseminação de um conjunto de técnicas investigativas específicas. O pacote oferecido consta de 5 módulos, dos quais o “cliente” opta em escolher aqueles de seus interesses e que serão direcionados ao treinamento das autoridades locais (Entrevista,

O próprio fato de uma organização como a OSCE ter uma representação específica para lidar com o tráfico de pessoas já demonstra como a questão da segurança tem avançado nas pautas afetas à mobilidade humana. Preocupada com o fato do tráfico de pessoas ser uma “ameaça transnacional muito grave à segurança na região da OSCE”, a representante falou da necessidade em se “reunir esforços” e “empreender atividades conjuntas” contra os males advindos da “escravidão moderna”. Ainda em sua fala, o tráfico figuraria como a antítese da “liberdade”, que seria “nosso mais profundo valor comum”.

O evento era financiado pelo governo da Holanda e o Representante do Ministério das Relações Exteriores daquele país, que também participou da mesa de abertura, fez uma fala em sintonia com a representante da OSCE e direcionada às preocupações que deveriam orientar as autoridades presentes no encontro. Em sua interpretação, as remessas de imigrantes poderiam ser tratadas como potencial “lavagem de dinheiro” oriunda do tráfico de pessoas e as autoridades convidadas a inspecionar com mais veemência as agências de viagem e as casas em que residem muitas pessoas dividindo o mesmo espaço⁸⁹.

Este posicionamento do financiador do evento representa o ímpeto de controle das distintas práticas associadas à vida de imigrantes, como a desconfiança acerca do envio de remessas e a co-habitação coletiva em apartamentos freqüentados por eles. Pede-se às autoridades presentes uma atenção maior a isso, o que denota o interesse de disseminação de uma perspectiva de controle, embora o evento sobre tráfico de pessoas para exploração laboral visasse “proteger os migrantes de eventuais práticas de violação”.

A dinâmica de expertise que mescla fenômenos como segurança e migração na União Europeia também pôde ser apreendida a partir do depoimento de um funcionário do ICMPD

Viena, 10/09/2013). Novamente, o importante aqui é compreender as motivações que levam a questão migratória a ser alvo de tantas intervenções de “experts” da área de segurança.

⁸⁹ Cito parte da apresentação a que tive acesso durante o evento: “*I want to emphasize the licensing and monitoring of job agencies, especially the shadowy, small ones (...) Moreover, both the employer and the job agency have to fill in tax returns. And tax authorities have the right to ask probing questions. So this can be another important source of information. ‘Follow the money’, the saying goes, and there is a lot of truth in that. This is also relevant when trafficker try to take their money back home and invest it in real estate (...) I want to mention another player that needs to be involved as part of a comprehensive approach. That is the municipality. If 20 people are piled up into a one family home, that is something the municipality ought to notice and should look into*” (Caderno de Campo, 18/06/2012).

que participou de um projeto promovido na Lituânia durante o processo de incorporação do país como membro do bloco regional. O funcionário notou a profunda desconexão entre o discurso de segurança reforçado pelos “experts” europeus e as autoridades daquele pequeno país do leste da Europa:

“A questão migratória nunca foi um grande problema para a Lituânia. É um país pequeno e há mais emigrantes do que imigrantes e o país nunca tinha lidado com o tema enquanto uma questão prioritária. Mas o processo de entrada na UE demandou a ida de inúmeros “experts” e a fala deles me assustava. Sua função era simplesmente a de passar uma visão repressiva das migrações e exigir das autoridades locais o aumento das políticas de controle de fronteiras. Uma verdadeira loucura, em um país onde não havia (e não há) fluxos migratórios significativos” (Caderno de Campo, 11/07/2012).

Não desconsidero que tem havido refinamentos interpretativos no âmbito das organizações internacionais e de sua abordagem acerca de temas afetos à mobilidade humana. Entrementes, muitas vezes seu papel é o de simplesmente re-significar, através de uma linguagem mais polida, práticas que poderiam levar à suspeição de outros atores envolvidos nos projetos de que participam. Afinal, não seria também um ganho dos gestores políticos o de contar com uma feição mais moderna na atuação dessas instituições, constituídas por funcionários jovens amparados pela linguagem politicamente correta dos direitos humanos?

Nesse sentido, vale à pena contrastar a inquietação anterior do funcionário do ICMPD com a maneira branda e suave com a qual uma organização internacional como a OIM oferece capacitações e treinamentos em países que pretendem se integrar ao bloco regional europeu:

“States closer to the EU predominately focus on the approximation towards the EU standards and good practices with a view of a possible future EU membership, or at least gaining as much benefit as possible from the opportunities offered by the EU within the Eastern Partnership, in particular the facilitated visa regime, whereas other

countries aim specifically at enhancing their national capacity to better cope with an unprecedented increase in the cross-border flows of persons and goods, while at the same time ensuring the integrity of their borders and safeguarding their national economies against transnational threats” (OIM, 2012).

Em resumo, as diferentes ênfases e interpretações que muitas organizações internacionais dão à articulação entre migração e segurança não se desvinculam de suas estratégias de obtenção de recursos. É a partir de linguagens pré-definidas e conceitos-chave – alguns dos quais aqui explorados – que muitas delas empreenderão disputas conceituais e institucionais, relacionadas a seu crescimento e reprodução institucional. Através de uma relação simbiótica, organismos internacionais e “donors” nacionais ou supra-nacionais se articulam, promovendo determinadas ideias, como o vínculo entre migração e segurança e a propagação de determinadas concepções de mobilidade, crime e direitos humanos.

Na última seção deste capítulo, me deterei sobre alguns excertos biográficos de funcionários que trabalham para algumas das organizações interpeladas. Ao narrar particularidades de seu engajamento com tópicos e temáticas relativas à mobilidade humana, mostro como a relativa aleatoriedade de sua atuação se coaduna com a dinâmica de reprodução das instituições para as quais se vinculam. As histórias também fornecem pistas acerca da maneira frouxa, porém efetiva, com que diversas táticas e instrumentos de governabilidade estão dispostos a partir da dinâmica de operatória do mundo dos projetos, atingindo cenários tão improváveis quanto concretos.

4. Funcionários e organismos internacionais: excertos biográfico-profissionais

Os organismos internacionais dependem de um conjunto grande de técnicos e “experts” para funcionar. Muitos de seus funcionários e consultores vêm de ONGs, do setor público ou da academia e, por razões diversas, atuam naquela arena, combinando interesses de Estados, blocos regionais e outros associados a suas carreiras e projetos pessoais. Naturalmente, as histórias e projetos de vida deste batalhão de “especialistas” se mesclam aos motes e perspectivas das organizações às quais estão vinculados.

Não é possível menosprezar a importância dessas instituições enquanto possibilidade de emprego e acesso ao mercado de trabalho. Elas funcionam como possibilidade de acessar empregos com bons salários e relativa estabilidade, com benefícios associados à educação, saúde, aposentadoria/pensão, além da remuneração de viagens através de diárias de campo.

Embora atualmente os vínculos laborais constituídos pelos funcionários das agências internacionais não fujam à tendência mais abrangente de flexibilização das relações trabalhistas – correspondendo também à dinâmica de aumento do número de atores e disputas no mercado de projetos –, eles não revelam necessariamente um aumento coetâneo da importância destes atores no cenário global⁹⁰.

Se nas décadas passadas, o emprego em Organizações Internacionais parecia ser parte de estratégias familiares e demandas que respondiam a necessidades pontuais das instituições, hoje há maior interesse e abertura para a concorrência externa, o que se revela na exigência mais difundida de domínio da língua inglesa. Embora não pareça que as estratégias familiares tenham perdido totalmente a importância na reprodução dos quadros profissionais daquele ambiente institucional, hoje em dia o recrutamento de funcionários parece se dar de maneira mais aberta e democrática.

Mesmo percebendo recorrências no perfil dos funcionários internacionais – como, por exemplo, o domínio de idiomas (principalmente, da língua inglesa), o domínio de determinado instrumental analítico amparado pela linguagem do direito internacional e certo grau de domesticação de conduta –, evito fazer generalizações a este respeito. Da mesma forma que não duvido das boas intenções de muitos dos que estão envolvidos com o mundo dos

⁹⁰ Isso pode ser entrevisto na substituição de garantias mais extensivas de antigos contratos por outros mais curtos e instáveis baseados em necessidades pontuais relativas aos projetos em andamento. No que diz respeito à importância e prestígio dessas organizações, vale apontar a seguinte reflexão de uma interlocutora de pesquisa: *“Antes, quando a ONU era uma instituição menor e mais prestigiada, havia um interesse diplomático maior em suas ações e seus quadros tinham mais diplomatas e autoridades sustentados pelos Estados-nacionais. Hoje em dia, os contratos passaram a ser mais precários e, em vez de diplomatas, o que há são estudantes recém-formados, além dos funcionários mais antigos, aguardando a aposentadoria. Eles estão ali para manter a engrenagem burocrática da instituição, que aumentou muito com o passar do tempo. Enquanto isso, os países mais poderosos transferiram poder para suas próprias agências de desenvolvimento, atuando no lugar de programas da ONU. Os diplomatas e os recursos prioritários da política externa estão nessas agências e não nas Nações Unidas”* (Entrevista, Viena, 22/06/2012).

projetos, também acredito que seu grau de autonomia é bastante pequeno diante das inúmeras restrições discursivas e conceituais ali existentes.

A meu ver, o mais interessante é perceber como as trajetórias destes funcionários misturam-se à dinâmica difusa de funcionamento das instituições às quais se vinculam, tornando-se indissociáveis de sua reprodução institucional. Nas páginas seguintes, procuro elencar dados da trajetória profissional de alguns de meus interlocutores de pesquisa, articulando-os aos sentidos e representações das instituições para as quais trabalham.

A descrição destes excertos biográfico-profissionais visa trazer à baila elementos de sua realidade profissional, subsidiando reflexões acerca da dinâmica de funcionamento das organizações internacionais. Embora a escolha destes personagens tenha sido feita de maneira relativamente aleatória, creio que possibilita alcançar sínteses e aspectos importantes do mundo dos projetos.

Começamos por Feruza⁹¹. Feruza é advogada. Natural do Uzbequistão, ela trabalhou por cerca de dez anos para o UNODC em projetos de assistência técnica relacionados a tráfico de drogas, terrorismo, corrupção e tráfico de pessoas. É especializada na área de prevenção e justiça criminal, tendo se destacado na organização de eventos e reuniões do Grupo de Cooperação Inter-Agencial contra o Tráfico de Pessoas (ICAT) e do United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT). Tem experiência e treinamento formal em projetos nacionais, regionais e internacionais e participou da implementação de vários deles na Ásia Central, nos países dos Balcãs ocidentais e na Rússia.

A primeira agência internacional para a qual trabalhou foi o escritório local do United Nations Development Program (UNDP), em Tashkent. Posteriormente, foi contratada como Coordenadora Nacional de Projetos no Escritório Regional do UNODC na Ásia Central, onde tomou contato com o tema do tráfico de pessoas, que começava a surgir enquanto preocupação relevante no cenário internacional.

Segundo Feruza, quando começou a trabalhar com a questão, muito pouco se sabia acerca do problema em seu país. Ela remeteu ao ano de 2003, dizendo ter percebido que a

⁹¹ Os nomes dos funcionários são fictícios, assim como o são alguns detalhes pontuais de seus excertos biográficos.

questão do tráfico era negligenciada pelas autoridades do país. Foi quando decidiu elaborar um projeto sobre o assunto, fazendo contato com uma colega de faculdade que trabalhava para o Ministério do Interior do Uzbequistão. A colega, por sua vez, tratou de articular com seus superiores o aval para encaminhamento e execução do projeto por ela concebido.

Neste ínterim, em uma das primeiras classificações do Trafficking in Persons Report (TIP), do Departamento de Estado norte-americano⁹², o Uzbequistão foi elencado no bloco 3, que corresponde aos países que não cumprem os padrões mínimos para o enfrentamento ao crime. Neste mesmo relatório, o Tadjiquistão, país menor e vizinho do seu, foi classificado no bloco 2, o que, segundo ela, provocou a ira de representantes do Ministério do Interior. Seu projeto, baseado em uma iniciativa particular, ganharia então prioridade, embora a questão financeira tivesse sido sanada apenas quando conseguiu fundos provenientes da Suíça para financiar 50% do montante total. Segundo as regras da ONU na época, aquele era o valor mínimo necessário para dar início às atividades do projeto.

A iniciativa de Feruza envolveu ONGs e organizações de assistência da sociedade civil, servindo como base para conseqüentes ações encampadas pelas Nações Unidas no país. Sua carreira prosseguiu no Escritório do UNODC em Tashkent, onde trabalhou, de 2005 a 2009, com a equipe de prevenção ao terrorismo, fazendo a ligação da instituição com as autoridades dos países da Ásia Central em diversas atividades de cooperação contra o terrorismo. Finalmente, em 2009, ela foi contratada pelo UNODC em Viena, lidando com assistência e cooperação internacional em projetos associados ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes.

Com base neste excerto, gostaria de destacar o papel performático das organizações internacionais e de seus funcionários. Grande parte dos projetos dessas instituições se resume à realização de seminários, treinamentos de autoridades, capacitações, campanhas e eventos, além da publicação de livros e ações de “advocacy”⁹³ junto a governos locais. As implicações

⁹² O Trafficking in Persons Report (TIP) é um relatório anual de classificação dos países com relação à seu engajamento na luta anti-tráfico. Posteriormente, na tese, destacarei críticas e questionamentos que vem sendo levantados a respeito da falta de legitimidade deste instrumento avaliativo. Para mais informações sobre o Relatório TIP, ver <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>, Acesso em 31/10/2013.

⁹³ O *Guia para Orientar Ações de Advocacy no Congresso Nacional*, elaborado pela OIT, define este termo como “uma atividade realizada por um indivíduo ou por um grupo, visando influenciar a elaboração de leis e

dessa rotina de performances são menos óbvias do que o descrito nos relatórios submetidos a seus financiadores. Souza Lima (2007) chama a atenção para a interpretação de tais ações enquanto eventos de caráter pedagógico:

“Antes de efetivamente se ensinar algo de relevante para ‘combater a pobreza’, a ‘desigualdade’ ou algo assim procura-se ‘ensinar’ um modo de apresentação de si nos contextos (locais, regionais, nacionais e internacionais) em que esses assuntos são considerados, uma etiqueta do que seja neles participar, um jargão e, mais que um modo de pensar, uma maneira de se expressar e transigir” (Souza Lima, 2007: 421).

A legitimidade da atuação de muitas organizações internacionais é medida pela qualidade de suas performances, pelo número de “atividades desenvolvidas” e pela capacidade de interação com o “público-alvo” dos projetos executados⁹⁴. Essa ritualização exacerbada deita raízes na noção êmica de “criação de capacidades”, que busca a homogeneização de “procedimentos de governança”, a partir da disseminação de jargões e discursos específicos. Por outro lado, os treinamentos, seminários e capacitações realizados sustentam não somente a difusão de determinados modos de ser, mas o acesso a dinâmicas de funcionamento de burocracias locais e o processo de conquista de alianças nos contextos

políticas, assim como decisões de alocação de recursos orçamentários dentro dos sistemas e instituições políticos, sociais e econômicas. Pode ser motivado por princípios morais, éticos, religiosos ou simplesmente para proteger interesses. Pode incluir diversas atividades que uma pessoa ou organização realiza, incluindo campanhas de mídia, relações públicas e realização de pesquisas de opinião” (OIT, 2012).

⁹⁴ Outro ponto de relevo da literatura que problematiza as agências de cooperação internacional é o fenômeno da “cultura de avaliação”. A frenética série de procedimentos avaliativos é constante para aqueles que atuam em tais organizações, e possibilita manter certo ideário de “competência” e “produtividade”. A feitura de relatórios técnicos e financeiros consome boa parte do tempo dos funcionários dessas instituições. Kelly Silva (2004) destacou, em sua etnografia sobre a atuação da ONU em Timor-Leste, o papel da produção de documentos e relatórios no sentido de se produzir uma racionalização que legitime o fetichizado papel do “especialista” no ambiente internacional: *“O valor da ação, de acordo com os critérios de avaliação preestabelecidos, está assim condicionada à habilidade do especialista em retratá-la adequadamente nos documentos que produz. É por conta desta lógica que as palavras escritas – em inglês, preferencialmente – registradas em relatórios e documentos de planejamento têm grande poder ilocucionário e perlocucionário” (Silva, 2004: 183).*

onde atuam⁹⁵.

Nesse sentido, é interessante perceber como uma funcionária como Feruza atua como agente indutor na reprodução de conceitos difundidos internacionalmente. Sua experiência e expertise correspondem justamente às prioridades temáticas delineadas pelo UNODC durante a década de 2000. Embora o Protocolo de Palermo tenha entrado em vigor no ano de 2003, a instituição esteve fundamentalmente envolvida com atividades de enfrentamento ao terrorismo, em função dos atentados de 11 de setembro. É somente nos anos posteriores que a ênfase nas ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas será retomada⁹⁶.

A funcionária se sensibiliza com a questão porque trabalha para o UNODC, vindo a se tornar protagonista de um dos primeiros projetos a respeito do tema em seu país. Tal fato, entretanto, só ocorre em função das redes de relações pré-existentes e que são, por exemplo, conformadas por uma colega de classe que ocupa um cargo na burocracia estatal responsável.

Outro ponto digno de nota nessa história são os ecos gerados por um instrumento de política externa como o Relatório TIP. A seriedade dos dados do TIP vem sendo questionada de maneira assertiva por diferentes autores (Beale, 2011; Mahdavi, 2010). O fato é que uma classificação qualquer feita pelo Departamento de Estado norte-americano com base em critérios locais tem o poder de ajudar a redirecionar as prioridades nacionais de um país como o Uzbequistão, mais pela disputa de prestígio com o pequeno vizinho do que por qualquer outro motivo aparente.

Finalmente, e não menos relevante, é o papel do financiamento suíço na execução deste projeto-piloto, envolvendo ONGs, autoridades nacionais e organismos internacionais. É o 'donor' que possibilita a viabilização do projeto de cooperação envolvendo o UNODC e o Uzbequistão. Não fosse o recurso suíço disponibilizado na rubrica "tráfico de pessoas", muito

⁹⁵ Segundo uma informante em Viena, que tinha experiência em duas importantes Organizações Internacionais na Europa e no Oriente Médio, *"Projetos fazem chegar a ministros e governos, faz ter informações sobre contextos locais. Vai fazer um projeto pra recolher informações sobre imigrantes na Áustria pra ver se o Estado austríaco permite. Claro que não. Mas nos países pobres, pode, é ajuda. Muitas vezes, é disso que se trata: estar nos lugares, ter acesso a lideranças políticas e ter acesso à informação"* (Viena, 20/08/2013).

⁹⁶ Conforme destacado no capítulo 1, as discussões específicas da Convenção do Crime e de seus Protocolos Adicionais ficaram congeladas em função dos ataques terroristas ao World Trade Center e das decorrentes atividades de enfrentamento ao terrorismo, até serem retomadas com mais força depois de 2005.

provavelmente Feruza não se tornaria mais uma “expert” internacional na temática, tendo sido por mim abordada em Viena.

Falemos agora de Pablo. Pablo iniciou sua carreira internacional na organização *Save the Children*, em Madrid. Nascido na Espanha, ele se formou em ciência política e fez um mestrado em estudos europeus em uma universidade dinamarquesa. O espanhol está em Viena por razões pessoais e profissionais. A esposa é funcionária da ONU, o que o levou a também procurar emprego na cidade. Pablo trabalha como oficial de projetos no ICMPD e foi pioneiro na relação de sua instituição com as autoridades do governo brasileiro, desenvolvendo projetos de cooperação enfocando a questão migratória e temas como tráfico de pessoas.

Ele contou que a Comissão Europeia iria lançar um novo edital de seleção de projetos e que, nas avaliações estratégicas, o ICMPD tinha a intenção de expandir sua atuação para contextos ainda não trabalhados. Isso, obviamente, deveria atender aos interesses dos países-membros da instituição, que precisam dar suporte político e institucional aos projetos. Como Portugal é um país membro do ICMPD e, no seu caso, o Brasil figurava enquanto ator chave nas discussões migratórias, ele aventou a possibilidade de apresentar um projeto na área de tráfico de pessoas com vistas ao financiamento europeu, tendo em conta a realização de algumas reuniões do UN.GIFT e UNODC, nas quais a delegação brasileira havia enviado pessoas com poder de decisão.

Salientando suas razões pessoais, Pablo descreveu que buscava uma alternativa para o trabalho que desenvolvia previamente junto a alguns países do leste europeu. Por motivos particulares, estava insatisfeito com o que fazia e tinha um interesse específico pelo Brasil, desejando desenvolver algo no país. A partir das relações que tinha no UNODC, conseguiu se reunir com o Secretário Nacional de Justiça brasileiro à época, que estava em Viena participando de uma reunião na sede da ONU. Ele apresentou sua instituição e uma proposta de projeto. Já contava com o apoio de uma representante do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal (SEF) e despertou o interesse do Secretário brasileiro, que também

apoiou a iniciativa. Feitas as devidas costuras políticas, o projeto seria encaminhado e aprovado em um edital público da União Europeia, entrando em vigor a partir do ano de 2009.

Com a aprovação do projeto, foram feitas contratações, inclusive de funcionários e consultores do Brasil, e o vínculo entre a instituição e o governo brasileiro se consolidou por meio da assinatura de um Memorando de Entendimento (ICMPD/MJ) e da aprovação de dois projetos subsequentes. O ICMPD também ajudou o Ministério da Justiça na recente condução de um Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira (ENAFRON, 2013). Ou seja, a iniciativa particular daquele funcionário renderia uma relação cada vez mais estável entre o ICMPD e as instituições governamentais do Brasil.

O que me interessa apontar com este excerto é a relativa aleatoriedade com que diferentes atores se movimentam e associam no mundo dos projetos. O vínculo do governo brasileiro com uma organização internacional europeia especializada na temática migratória já chama a atenção. É inegável que o Brasil necessita de políticas públicas nessa área. Porém, por que motivo uma organização baseada num contexto tão *sui generis* e distante como o de Viena consolidará tal parceria com o governo brasileiro?

Creio que as motivações para a associação de uma organização como o ICMPD às instituições de governo brasileiras são bem triviais e estão fundamentalmente relacionadas à história de Pablo. Os projetos e trajetórias particulares dos funcionários das organizações internacionais confundem-se com seu próprio desenvolvimento e reprodução. Embora não haja regra para os arranjos e costuras realizados, algumas constrições e delineamentos seguem subsumidos.

Assim, primeiramente, se não houvesse os fundos da União Europeia destinados a fomentar projetos sobre a questão migratória e tráfico de pessoas, este contato sequer teria ocorrido. Se, no escopo da Comissão, não houvesse o interesse de Portugal pelos fluxos migratórios advindos do Brasil, também acho difícil que qualquer projeto tivesse sido aprovado. Se não houvesse um Secretário Nacional de Justiça brasileiro chancelando tal iniciativa, ela também não teria seguimento. E, finalmente, não houvesse uma instituição interessada em ampliar o escopo de sua atuação e um funcionário que se movesse para conseguir um projeto no contexto brasileiro, não seria o ICMPD que estaria atualmente dando suporte ao Brasil para o desenvolvimento de pesquisas e treinamentos sobre temas como

migrações transfronteiriças e tráfico de pessoas.

O que este conjunto de eventos mostra é que a aleatoriedade do mundo dos projetos é relativa. Sem dúvida, projetos e interesses pessoais misturam-se a iniciativas de crescimento e reprodução institucional. Embora tudo pareça frouxo, as condições para a conformação de vínculos e alianças estão dadas pelos fundos europeus disponíveis para a cooperação externa e pelo ímpeto de expansão de determinada perspectiva acerca do fenômeno migratório, engendrada pela atuação de instituições que se movimentam e reproduzem com base na expertise sobre a questão. A dinâmica inercial do mundo dos projetos propicia as bases para a efetivação de vínculos que, embora inesperados, estão a responder a interesses de atores diversos.

Os sentidos de toda essa engrenagem são tão variados que muitas vezes se tornam impassíveis de serem mapeados. De todo modo, é impossível ignorar que motivações e projetos pessoais confundem-se e estão implicados na reprodução institucional das organizações internacionais.

Giremos o mapa agora em direção aos Balcãs para falar de Mila. Mila estudou direito na Macedônia, pensando em atuar como advogada no país. Posteriormente, fez um mestrado em um Programa de Estudos Europeus para Integração e Comunicação na capital, Skopje. Desenvolveu uma dissertação acerca da questão da diplomacia defensiva em conflitos étnicos, momento em que disse ter começado a se interessar pelas questões de crise e intervenção internacional.

Neste período, procurou posições de trabalho em diferentes organismos internacionais e acabou sendo contratada pelo ICMPD, em 2006, para conduzir um projeto conhecido como *Transnational Referral Mechanism for South Eastern Europe (TRM-SEE)*, financiado pela USAID (United States Agency for International Development)⁹⁷. Em função

⁹⁷ O objetivo deste projeto foi o de “aprimorar a cooperação e comunicação entre diferentes autoridades envolvidas com a questão do tráfico de pessoas na região dos Balcãs, através do desenvolvimento de vínculos e contatos pessoais, troca de informações, além do detalhamento das instituições responsáveis

deste primeiro projeto, sua organização abriu um Escritório Regional na Macedônia, que até hoje dá suporte às atividades desenvolvidas nos Balcãs. O TER-SEE teve uma extensão de contrato e durou cerca de quatro anos.

Em seguida, Mila se envolveu em um projeto chamado AENEAS⁹⁸, que contou com o aporte de 750.000 EUR da União Europeia e que teve como objetivo “desenvolver a capacidade gerencial das autoridades migratórias, consulares e de fronteira para a detecção de passaportes e documentos falsificados”. O projeto durou 30 meses e envolveu os seguintes países e ‘donors’: República Tcheca, Finlândia, Hungria, Holanda, Eslováquia, Espanha, além do *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces in Kyiv and the western regions of Ukraine*⁹⁹.

Neste período, Mila tornou-se uma funcionária habilidosa no desenvolvimento das tarefas de sua organização e na angariação de recursos para o desenvolvimento de projetos. Suas últimas experiências de trabalho estão relacionadas ao DCIM (Data Collection and Harmonised Information Management Systems), financiado pelo EU Grant “Prevent Fight Against Crime” e que teve como objetivo o desenvolvimento de um banco de dados sobre vítimas de tráfico de pessoas, além do projeto TELAE, desenvolvido no Líbano e também endereçado ao desenvolvimento de mecanismos de identificação e encaminhamento de vítimas de tráfico. Este último projeto teve duração de 30 meses e foi financiado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos¹⁰⁰.

O envolvimento de Mila com este conjunto extenso de projetos põe em relevo a dinâmica frenética do ciclo dos projetos. Em um período relativamente curto, ela participou de vários deles, cada qual com um escopo bastante abrangente, o que aponta para a transitoriedade das ações no campo cooperação internacional.

pela assistência e encaminhamento de pessoas traficadas”. Retirado de http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/

[Capacity_building/THB/Publications/TRM_EU_guidelines.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Capacity_building/THB/Publications/TRM_EU_guidelines.pdf). Acesso em 10/11/2013.

⁹⁸ Para mais informações acerca do AENEAS, ver http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf. Acesso em 10/11/2013.

⁹⁹ Retirado de http://lastradainternational.org/Isidocs/ICMPD%20NL%203_09_web.pdf. Acesso em 30/10/2013.

¹⁰⁰ Retirado de <http://www.icmpd.org/Completed-Projects.1677.0.html>. Acesso em 10/11/2013.

Essa questão vem sendo apontada por diferentes autores, que a vinculam às noções de economicidade, “eficácia” e “eficiência” usualmente utilizadas para negar a estruturação de iniciativas de longo prazo. Implícita na noção mesma de “transferência de capacidades” estaria a ideia de que os “ajudados” devem aprender a se virar sem depender de um fluxo contínuo de recursos do financiador, o que garantiria a “sustentabilidade” de muitas das ações empreendidas (Souza Lima, 2007: 423).

A transitoriedade das ações das OIs coincide, por sua vez, com a passagem efêmera de muitos de seus funcionários pelo ambiente internacional. Muitos dos funcionários internacionais cujas ações são examinadas na etnografia de Silva (2004) têm uma passagem rápida pelo campo da cooperação, sendo contratados como consultores pelas Nações Unidas, Banco Mundial ou agências de cooperação bilateral (Silva, 2004: 20). Na mesma linha, Trajano Filho (2007) utiliza o conceito de “não-lugar” de Marc Augé (2004) para indicar a natureza desvinculada dos laços dos cooperantes “profissionais” com os espaços sociais em que transitam e se reproduzem¹⁰¹.

Por sua vez, o ritmo acelerado na execução de projetos de cooperação e iniciativas de organizações internacionais corresponde também à dinâmica de reprodução dessas organizações, que dependem da constante renovação de contratos e projetos para a manutenção de sua estrutura física e de seus funcionários.

Voltemos para o UNODC, em Viena, para abordar a trajetória de mais uma funcionária. Alena nasceu no noroeste da Alemanha, nas áreas rurais da Vestefália. Bacharelou-se em estudos eslavos em Heidelberg, fez mestrado em economia e doutorado em antropologia social e cultural. Começou sua carreira trabalhando como consultora independente para

¹⁰¹ Segundo ele, este padrão ajuda a revelar as razões que subjazem à falta de comprometimento e lealdade de muitos cooperantes e funcionários internacionais com os contextos e populações com os quais interagem: *“Hoje aqui, amanhã ali, imersos numa ideologia da cooperação desinteressada que encobre assimetrias dramáticas e que deles retira a possibilidade de estar em casa, mesmo que temporariamente”* (Trajano Filho, 2007: 380-381).

diferentes organizações internacionais: UNFDAC, UNICEF, UNESCO, IFAD, FAO, UNDP¹⁰². Especializou-se em projetos na área de tráfico de drogas, tendo trabalhado a maior parte do tempo em contextos da Ásia e da América Latina – em especial, Colômbia e Bolívia.

Em 1996, foi contratada pelo então UNFDAC, predecessor do UNODC, e, em 2007, convidada a assumir a coordenação da Iniciativa Global das Nações Unidas contra o Tráfico de Pessoas (UN.GIFT). Esta iniciativa surgiu em decorrência de uma doação à ONU feita pelos Emirados Árabes Unidos. O país do golfo emergia como fonte de poder político e econômico regional e escolheu alguns temas para se engajar na esfera internacional. A ideia inicial foi a de realizar um fórum de discussão, envolvendo sociedade civil, setor privado, mídia, pesquisadores, além, obviamente, dos Estados-Membros da ONU. Uma ênfase dada pelo doador foi a de que a abordagem deveria ser inter-agencial, envolvendo diferentes agências especializadas da ONU, o que fez surgir o UN.GIFT.

Segundo Alena, o UN.GIFT foi constituído por um grupo de profissionais selecionados de maneira arbitrária, mas com perfil bastante competente. O programa, embora instalado na sede do UNODC, em Viena, funcionava por meio destes consultores contratados externamente ao órgão, disposição que, em adição ao fato de já existir uma Divisão responsável pelo tema do tráfico dentro UNODC, levaria a desconfiança e disputas institucionais com os membros desta Divisão.

A primeira tarefa do UN.GIFT foi a organização do Fórum de Viena, ocorrido em fevereiro de 2008. O objetivo deste Fórum foi o de elevar as preocupações internacionais diante da temática do tráfico de seres humanos, tendo contado com uma série de eventos paralelos, como mostras de arte, exibição de filmes e incentivos a publicações e intervenções diversas. A seu ver, a conferência foi muito bem sucedida, apesar de várias tentativas de sabotagem vindas do próprio UNODC. Ela disse que durante a organização do Fórum, a cooperação oferecida pelos departamentos administrativos do órgão foi mínima, alguns deles chegando a obstruir ou mesmo atrasar de maneira proposital assinaturas de contrato e outras

¹⁰² Respectivamente, United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Educational Scientific Cultural Organization (UNESCO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Food and Agriculture Organization (FAO) e United Nations Development Program (UNDP).

decisões necessárias para a realização do evento.

Para ela, a relativa liberdade de atuação do grupo do UN.GIFT, mais inovador e dinâmico que outras estruturas tradicionais da ONU, chocou-se com a cultura organizacional do UNODC. Depois da Conferência, em 2008, a equipe relativamente grande necessária para sua realização foi reduzida para poucos profissionais, que mantiveram-se engajados, dando continuidade ao trabalho do UN.GIFT. Neste caso, as contradições com outros departamentos do UNODC tornaram-se evidentes, o que levou muitos dos funcionários do UN.GIFT a se desvincularem das atividades, procurando empregos em outras instituições.

A disputa institucional entre o UNODC e a equipe do UN.GIFT interessa por dizer respeito, antes mais nada, à auto-reprodução das organizações e burocracias internacionais. Para além do suposto choque de culturas organizacionais (modelos antigos de gestão vs. gestão nova e mais eficiente), o que parece estar em jogo nesta contenda entre UN.GIFT e UNODC é a perpetuação de determinados lugares de fala e enunciação.

No caso em tela, a equipe neófito do UN.GIFT foi desafiada por um departamento já constituído e que se sentiu ameaçado com a chegada daqueles “consultores”, lidando com a temática que lhes dizia respeito. Segundo Alena, embora houvesse uma diferença na abordagem do tema do tráfico de pessoas – sendo a equipe do UNODC mais legalista e focada no mandato –, o cerne das disputas girava em torno do gerenciamento dos recursos destinados à Iniciativa Global pelo governo dos Emirados Árabes. O que se disputava, naquele caso, eram menos conceitos e perspectivas do que a reprodução de grupos específicos instalados no seio daquela burocracia constituída¹⁰³.

A descrição deste conflito serve para dimensionar um pouco da rotina de trabalho em

¹⁰³ Em termos de conteúdo, Alena interpreta que em função das discussões sobre o tema do tráfico de pessoas terem sido deslocadas para o aparato criminal e de segurança das Nações Unidas, o fenômeno era visto essencialmente como algo a ser reduzido, controlado, abolido e dificilmente tratado no espectro mais abrangente de questões como desigualdade e pobreza. No campo das pressões políticas, por sua vez, ela destacou o fato do tema do tráfico ser usualmente utilizado para chantagear países no tocante a acordos em outras áreas. Alena destacou ainda que, nos países em desenvolvimento, o tráfico de pessoas não chegava a ser uma prioridade, enquanto nos países desenvolvidos, o tema era visto como uma questão externa (Europa do Leste, Sudeste da Ásia, África), reforçando visões estereotipadas de um “outro subdesenvolvido”: “Nós não fazemos isso. Eles fazem. Precisamos nos proteger dessa barbárie”. Estes julgamentos estariam, a seu ver, usualmente embebidos de questões morais sobre pobreza num espectro bastante repressivo.

uma instituição como a ONU, que, longe de seu glamour, opera como qualquer grande burocracia, incentivando disputas por prestígio e reprodução institucional. O próximo excerto traz mais elementos para pensar essas questões.

Marie¹⁰⁴ nasceu em Bregenz, na Áustria. Estudou antropologia social e cultural na Universidade de Viena e literatura escandinava na Universidade da Califórnia. Depois do curso de mestrado, trabalhou no Parlamento Europeu em Bruxelas, especializando-se no estatuto jurídico de minorias étnicas na União Europeia. Em função deste emprego, participou de várias missões de paz da ONU, incluindo países como Bósnia-Herzegovina e Macedônia. Em 1998, ela entrou para o Ministério das Relações Exteriores da Áustria. A partir de então, esteve em missões de observação da UE no Camboja, Nigéria e Madagascar.

Em 1999, Marie foi nomeada para trabalhar na sede das Nações Unidas em Nova York, onde serviu como oficial nas questões de desarmamento, desmobilização e reintegração social de ex-combatentes na Libéria e na Serra Leoa/África Ocidental. Em 2003, foi trabalhar para a companhia farmacêutica suíça Novartis em um cargo de Comunicação e Relações Públicas Globais. Em 2006, voltou para a Organização das Nações Unidas em Viena, onde assumiu seu atual cargo, que é de Diretora de Relações Externas e Ponto Focal para o Setor Privado no Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).

Neste cargo, ela se preocupa em envolver o setor privado no apoio e financiamento de iniciativas do UNODC. Nesse sentido, uma das iniciativas de angariação de recursos do setor privado se dá por meio de campanhas de responsabilidade social. No campo anti-tráfico, uma dessas iniciativas consta no sítio <http://www.beulahlondon.com> e consiste na venda de produtos de grife (cachecóis, bolsas, vestidos) com o intuito de sensibilizar consumidores de classe alta acerca do fenômeno.

Uma das empresas parceiras da iniciativa, com sede em Kolkata, na Índia, emprega, segundo ela, “mais de 150 mulheres, que escaparam do comércio do sexo e que foram

¹⁰⁴ Diferente dos demais personagens, não realizei uma entrevista formal com Marie. No entanto, tive acesso a seu excerto biográfico a partir de palestras e intervenções públicas disponibilizadas online.

resgatadas em situação de tráfico, para fazer as bolsas fornecidas aos clientes Beulah em cada compra”. Ainda segundo Marie, “outra empresa parceira, situada em Delhi, emprega 100 mulheres que escaparam do tráfico e do comércio do sexo, incluindo algumas que são HIV - positivo. As mulheres imprimem sedas e fazem pequenas peças, como lenços e kaftans, recebendo salário, seguro de saúde, creches e formação no ramo têxtil”.

A iniciativa mencionada vincula-se à campanha “Coração Azul”, que arrecada contribuições para o Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas do Tráfico de Pessoas¹⁰⁵. Parte do dinheiro arrecadado com a venda dos produtos vai para o Fundo administrado pelo UNODC. Diferentes veículos midiáticos têm apoiado as atividades da campanha: Vogue UK, Grazia magazine, Hello magazine, Evening Standard, Elle magazine, Marie Claire e Vanity Fair; e personalidades como Jessica Alba, Pippa Middleton e sua Irmã, a Duquesa de Cambridge, foram fotografadas usando seus produtos “anti-tráfico”.

Uma análise acerca da conexão entre o mundo das personalidades e destes “empreendedores do bem” poderia ser tentada. Há vários pontos de conexão entre as práticas de funcionários internacionais que ocupam cargos da alta hierarquia de uma instituição como a ONU e os discursos de certa elite internacional engajada no enfrentamento dos mais distintos “problemas sociais”. Esse tipo de engajamento confere autoridade moral a atores que têm se empenhado em lutar contra a pobreza, violência, HIV-Aids, tráfico de pessoas e outras inúmeras questões alçadas à condição de preocupação global. A atenção ao valor da generosidade em um ambiente como este é, sem dúvida, um campo de análise promissor.

Por ora, no entanto, me interessa apontar o abismo que existe entre as condições de vida destes funcionários e do público-alvo a que se destinam suas iniciativas. A necessidade

¹⁰⁵ O Fundo Voluntário da ONU para as Vítimas do Tráfico de Pessoas foi criado depois que a Assembleia Geral adotou, em julho de 2010, o Plano de Ação Global para Combater o Tráfico de Pessoas, no qual os governos são chamados a adotar ações coordenadas, abrangentes e consistentes para combater o tráfico. O Fundo é destinado a auxiliar os governos, assim como organizações intergovernamentais e não governamentais, a proteger e dar assistência às vítimas do tráfico de pessoas de forma que elas possam se recuperar dos danos físicos e psicológicos. O UNODC foi designado para administrar o Fundo, com a ajuda de um Conselho Curador, nomeado pelo secretário-geral das Nações Unidas.

Retirado de <http://www.unodc.org/blueheart/>. Acesso em 11/11/2013.

recorrente de se afirmar que algo está sendo feito para melhorar a vida de alguém – 150 mulheres atendidas aqui; outras 100 acolá – mais reflete a agonia de se viver no vértice superior de uma pirâmide colossal, sem maiores pistas sobre as condições que geram sistema tão desigual. Num breve exercício especulativo, poderíamos calcular que o dinheiro arrecadado nas referidas campanhas será repartido na seguinte proporção: 50% para pagar o salário de um funcionário da ONU e os outros 50% para pagar 91 trabalhadoras indianas, que produzem bolsas e cachecóis depois de terem “escapado do tráfico e do comércio do sexo”¹⁰⁶.

As profundas assimetrias existentes entre funcionários internacionais e indivíduos pertencentes a países que são objeto de ações de cooperação também têm sido destacadas pela literatura especializada. No caso do Haiti, Omar R. Thomaz argumenta que a extraordinária riqueza dos cooperantes estrangeiros diante da miséria esmagadora da população é percebida muitas vezes como produto de uma pilhagem, associada ao próprio Estado em muitos momentos da história haitiana (Thomaz, 2010:35-36). Já Kelly Silva (2004) destaca a abissal diferença salarial entre funcionários das Nações Unidas e do governo local em sua etnografia sobre Timor-Leste (Silva, 2004)¹⁰⁷.

Ademais, o excerto biográfico de Marie delinea um padrão cada vez mais recorrente no seio dessas organizações: o crescimento do apoio de instituições do setor privado e a utilização crescente, neste meio, de uma linguagem afeta ao mundo das corporações. Numa instituição como o UNODC, 90% do orçamento ainda advêm dos Estados Membros. Entretanto, é crescente o envolvimento do setor privado na manutenção de seus programas e atividades e isso decorre do trabalho de uma pessoa como Marie.

Quando começou a trabalhar em sua posição, em janeiro de 2006, as contribuições do

¹⁰⁶ Os números são obviamente aproximados, mas correspondem à seguinte conta: Supondo que cada trabalhadora receba cerca de 2 salários mínimos indianos (\$112,00) e que o funcionário em questão receba o valor de um salário mensal P5 (\$10.250,00), temos a proporção sugerida, que é de aproximadamente 1 por 91,5.

¹⁰⁷ Segundo ela, “algumas autoridades timorenses vêem com desconfiança a atuação desses profissionais, acusando-os de incompetentes ou de não respeitarem a autonomia da RDTL. Outros nutrem certo ressentimento diante dos conselheiros estrangeiros, alegando a diferença brutal de remuneração entre eles. Um assessor contratado pelas Nações Unidas sob o nível P5, ganha em torno de 120 mil dólares ao ano enquanto a maior autoridade do Executivo timorense, o Primeiro-Ministro, é remunerada no valor de aproximadamente dez mil dólares no mesmo período” (Silva, 2004: 158).

setor privado eram praticamente inexistentes, ao passo que, em 2011, elas já somam cerca de 3 milhões de dólares. Além das campanhas direcionadas ao tema do tráfico de pessoas, ela também está por trás de parcerias na área anticorrupção, firmadas com grandes empresas como a PricewaterhouseCoopers e a Siemens.

Uma pessoa com este perfil é valiosíssima para uma organização como a ONU. Em um contexto onde as grandes corporações e seus programas de responsabilidade social têm crescido em influência, seus recursos tornam-se uma alternativa para a manutenção da rotina e atividades dessas grandes burocracias. Não tenho competência para analisar em que medida esse novo padrão de financiamento provocará alterações na dinâmica e operatória do mundo dos projetos. Com este excerto, no entanto, quis destacar a questão das assimetrias do ambiente internacional e pontuar que o papel desta funcionária acaba sendo, fundamentalmente, o de possibilitar ou potencializar aquilo que talvez seja o mote, sentido e principal finalidade de boa parte dessas organizações: sua própria reprodução institucional.

Os excertos biográfico-profissionais apresentados dimensionam as complexidades concernentes à atuação de organizações internacionais ativas no campo migratório e no entrecruzamento entre migração e segurança. Além disso, sinalizam para a relevância de achados de pesquisas sobre organismos internacionais e agências de cooperação externa.

Ao analisar as práticas e discursos destes atores e de seus funcionários, tive a intenção de desvelar seu papel na difusão do vínculo conceitual entre migração/segurança e no aperfeiçoamento de mecanismos de governabilidade relacionados ao controle de populações. Nesse sentido, destacaria a relação simbiótica que tais organizações estabelecem com os grandes 'donors' e financiadores de seus projetos, os apelos que direcionam a determinado ideário de 'desenvolvimento', além da ponte que estabelecem com um conjunto de práticas de governabilidade e gestão migratória afetas ao neoliberalismo.

No próximo capítulo, essas discussões serão refinadas por meio da análise da categoria "tráfico de pessoas". Sustento que a proeminência que este tema ganhou no cenário

internacional no decorrer das últimas décadas relaciona-se tanto às dinâmicas de financiamento do mundo dos projetos quanto à vinculação que ele permite estabelecer com ideais de migração e segurança. As discussões analíticas subjacentes a este tópico preparam o terreno para o capítulo 4, que mostrará como tem se dado sua inserção e re-criação no contexto brasileiro.

CAPÍTULO 3

O Tráfico de Pessoas na Chave da Violação de Direitos

*“Vítima não reclama nem cobra direitos (...)
Por isso, é mais fácil para as autoridades lidar com ela”.
R.M., ativista brasileira pelos direitos dos migrantes*

Um dos temas afetos à mobilidade humana que mais tem ganhado proeminência e destaque nos últimos anos é o do “tráfico de pessoas”. Neste capítulo, procuro compreender alguns dos motivos subjacentes ao destacamento da questão do tráfico como prioritária na agenda política internacional. Esse questionamento nos leva ao estabelecimento de um vínculo entre o conceito “tráfico de pessoas” e as discussões sobre migração e segurança anteriormente delineadas.

Para compreender as especificidades desta vinculação, proponho uma análise que, em um primeiro momento, faz um apanhado crítico da re-emergência desta temática no cenário internacional e utiliza os debates em torno da consolidação das noções de “vítima” e “vitimização” para compreender a força e o apelo que as ideias anti-tráfico adquiriram na virada do século XXI. Amparado por uma série de autores e pesquisas, sustento que a disseminação de uma noção atópica de vítima presente no discurso anti-tráfico contemporâneo é coetânea à transposição do sentido de “vítima criminal” para “vítima humanitária”.

Em um segundo momento, relaciono este conjunto de estudos e reflexões a duas abordagens eminentemente empíricas construídas durante a pesquisa de campo na Áustria: o acompanhamento da criminalização, pelo Estado austríaco, do movimento de refugiados que eclodiu em Viena em novembro de 2012; e a apresentação de dados relativos às intervenções culturais organizadas pelo MAIZ, uma organização de mulheres migrantes sediada em Linz, na Alta Áustria.

O objetivo do capítulo é o de apresentar uma abordagem da temática anti-tráfico que, considerando uma série de elementos afetos a sua evolução conceitual e empírica, seja capaz de demonstrar a efetividade de seu vínculo aos discursos de migração e segurança, assim como seu impacto sobre a vida de sujeitos concretos em diferentes contextos locais.

1. Tráfico de Pessoas – re-emergência e análise de um debate

Embora as discussões em torno da prostituição tenham sido sempre centrais para o embasamento da legislação internacional sobre tráfico de pessoas, as mobilizações em relação ao tema parecem ganhar relevo em momentos históricos que projetam a questão migratória enquanto fonte de preocupação exacerbada. Assim, se é inegável o fato da agenda anti-tráfico ter características relacionadas a debates específicos no seio dos movimentos feministas euro-americanos, o vínculo que ela estabelece com as noções de migração e segurança também merece destaque.

Pardis Mahdavi (2011) conecta a linguagem da legislação anti-tráfico produzida nos Estados Unidos na última década – como Ato de Proteção às Vítimas de Violência e Tráfico, em 2000, e suas subseqüentes reatualizações em 2003, 2005, 2007 e 2008 – a uma visão hegemônica sobre o tema difundida internacionalmente. Nesta perspectiva, além do foco desproporcional assumido pela questão do tráfico sexual – o que contraria a própria abrangência conceitual do Protocolo de Palermo¹⁰⁸ –, o vínculo entre migração, segurança e tráfico de pessoas fica evidente:

“The Law addresses not only the issue of human trafficking, but also questions of migration, immigration, and security with which trafficking is indivisibly connected. The obvious tension within the Act (is) to respond to the needs of victims and to address the violation of boundaries that trafficking involves” (Mahdavi, 2011: 17).

A retomada das preocupações em torno da temática do tráfico humano remonta à

¹⁰⁸ Embora voltado claramente para o combate ao crime organizado internacional pela imposição da lei (Taran & Chammartin, 2003), o Protocolo de Palermo apresenta alguns avanços em relação à perspectiva abolicionista de outros documentos internacionais, como a “Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e Exploração da Prostituição de Outros”, de 1949. A partir de Palermo, o “objeto” de tráfico torna-se, agora, os seres humanos e não mais somente as mulheres e crianças, embora estas mereçam atenção especial (Castilho, 2007). Há, igualmente, uma ênfase no tratamento das vítimas como pessoas que sofreram graves abusos. Finalmente, o Protocolo de Palermo também subordina o tráfico de pessoas à *finalidade da exploração* de qualquer espécie (Dias e Mattos, 2009).

década de 1980, numa emergente preocupação de grupos feministas com a relação entre tráfico e turismo sexual no sudeste asiático (Piscitelli, 2011: 61). “Essa reativação teve lugar a partir da pressão de feministas preocupadas com os impactos sociais da reconstrução e do desenvolvimento do Sudeste da Ásia após a Guerra do Vietnam e com a permanência contínua das tropas militares norte-americanas na região (Cynthia Enloe, 1990 *apud* Piscitelli, 2011)¹⁰⁹ .

Nessa retomada, posições contrastantes ao paradigma abolicionista também se impuseram e o trabalho sexual, no contexto da indústria transnacional do sexo, passou a ser discutido como uma possibilidade à qual as mulheres aderem não necessariamente de maneira forçada. Em meados da década de 1990, por exemplo, um projeto de pesquisa mundial encomendado pela ONU sobre a Violência contra as Mulheres resultou na sugestão que se distinguisse os processos de recrutamento e transporte de pessoas sob coação e o comércio do sexo.

Neste novo quadro, a prostituição foi redefinida como forma legítima de trabalho – em contraste à Convenção de 1949, que equivalia prostituição e tráfico – e o comércio global de sexo como lugar, mas não o único, em que incide o tráfico. Várias pesquisas passaram a mostrar que tanto o tráfico, quanto outras questões relacionadas – trabalho forçado, novas formas de escravidão, irregularidade migratória, migração forçada – não se restringiam às mulheres. Em decorrência da definição do Protocolo de Palermo, a tendência atual é de dar ênfase preferencialmente às “condições de fim”, tais como a situação de trabalho forçado ou análogo à escravidão, que engendram o tráfico de pessoas (Kempadoo, 2005).

De todo modo, é interessante perceber como as discussões em torno da prostituição

¹⁰⁹ Não é demais lembrar que não foram somente as feministas que cerraram fileiras em torno da definição contemporânea de tráfico de pessoas. Vários outros movimentos e mobilizações estavam ganhando espaço no âmbito da comunidade internacional, e muitos deles viriam a se alinhar com perspectivas pró ou anti-abolicionistas, ainda que não estivessem diretamente relacionados aos debates sobre a prostituição. O I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual de crianças e adolescentes, que aconteceu de 17 a 31 de agosto de 1996, em Estocolmo, por exemplo, trazia uma definição de exploração sexual que “é hoje raiz de várias confusões conceituais que se perpetuaram em discursos, práticas, projetos sociais e políticas públicas. Tal confusão tende a misturar num só objeto o abuso sexual, a exploração sexual e o tráfico” (Gorenstein, 2009: 31).

ficaram relativamente latentes até o início dos anos 1990, década que deu lugar a sensíveis transformações econômicas, políticas e sociais nos Estados Unidos e na Europa. Apesar das peculiaridades deste novo momento histórico, o paralelo com o que ocorreu no início do século XX é direto, já que as narrativas em torno do tráfico de pessoas também ganharam projeção em função de transformações sociais e preocupações envolvendo o fenômeno migratório naquele momento:

“While this earlier wave of concern engaged a similar coalition of “new abolitionist” feminists and evangelical Christians, it is interesting to note that, prior to the Progressive era, the goal of eradicating prostitution had not seemed particularly urgent to either group. By the beginning of the twentieth century, however, as tensions mounted over migration, urbanization, and the social changes being wrought by industrial capitalism, narratives of the traffic in women and girls for sexual slavery abounded” (Bernstein, 2010: 49).

É por isso que a compreensão da difusão do tema do tráfico se sofisticava quando feita à luz de sua recorrência e utilização em certo tipo de debate migratório. Sem visualizar a naturalização do vínculo entre migração, segurança e tráfico de pessoas, é difícil compreender como este tema irá se transformar, no início da década de 1980, de uma mal financiada e específica questão de ONGs feministas para uma questão da ordem do dia da agenda política internacional nas décadas seguintes, envolvendo atores como o Departamento de Estado e o Congresso dos Estados Unidos, a União Europeia e as Nações Unidas (Wong, 2005:69 *apud* Lee, 2013).

Um conjunto de autores tem problematizado a intersecção entre tráfico de pessoas e controle migratório, apontando as consequências negativas na disseminação deste conceito em diferentes contextos contemporâneos. Algumas dessas críticas salientam o tráfico de pessoas como mais um ingrediente do "regime global de proibição" (Nadellman, 1990) inerente a centros metropolitanos que, por razões políticas e econômicas, continuam a exportar sua agenda punitiva para regiões periféricas do globo (Lee, 2011). Outras sugerem que as diferentes políticas de combate ao tráfico têm sido mais eficazes em criminalizar

populações econômica e racialmente marginalizadas, reforçando o controle das fronteiras e de pessoas envolvidas no mercado do sexo (Augustín, 2007, Bernstein, 2010, 2012, Kempadoo, 2005, Piscitelli, 2008).

Além disso, uma crescente literatura tem atrelado as políticas anti-tráfico a modelos padronizados de administração de fronteiras, ao reforço dos mecanismos estatais de controle da mobilidade e a danos colaterais oriundos da própria luta anti-tráfico (GAATW, 2007; Green & Grewcock, 2002; Lee, 2011, 2013; Pickering & Weber, 2006; Huysman, 2006a; Gerard and Pickering, 2012). Nessa chave de entendimento, grande parte do ímpeto contemporâneo de redescoberta do problema estaria relacionado a uma cruzada criminal que equaciona o tráfico de pessoas a um crime de imigração ilegal (Lee, 2011).

O trabalho de Maggy Lee (2013) detalha a imbricação do financiamento de uma série de projetos anti-tráfico conduzidos por Organizações Internacionais e ONGs na Ásia, revelando seu resultado no dia a dia de populações localizadas. A partir de um inventário de projetos e iniciativas sobre o tráfico de seres humanos no âmbito da Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico (UNESCAP) relativo ao ano de 2001, feito por Piper (2005), ela relaciona pelo menos seis projetos executados pela própria UNESCAP, oito pela OIM (número que aumentou para pelo menos 20 em 2004), quatro pela UNESCO, quatro pelo ACNUR e 32 pela UNICEF.

Estes projetos e seus conseqüentes recursos geraram um aumento exponencial de ONGs que lidam com a questão do tráfico de pessoas na região. Num país tão pequeno quanto o Nepal, 57 organizações se diziam envolvidas na luta anti-tráfico naquele ano, embora muitas delas não tivessem como comprovar o que faziam exatamente. Além dos problemas contábeis relativos à justificativa de recursos direcionados a essas instituições, o que chama a atenção da autora é outro dado não menos preocupante: o fato de suas intervenções redundarem na restrição da histórica mobilidade de mulheres da região:

“One example of the emerging novel assemblages in border policing is Maiti Nepal, a local NGO which claimed to have rescued and rehabilitated ‘more than 12,000 women and girls’ in Nepal through patrolling the border to intercept suspected

*trafficking victims*¹¹⁰ (...) Here, in the open border between India and Nepal, Nepalese citizens have traditionally been able to travel back and forth without immigration control for family visits, buying and selling goods, conducting religious pilgrimages and so on as a mundane part of their everyday life. But while male migration has been a longstanding and accepted practice in Nepal, female migration is now heavily scrutinized, policed, and stigmatized in the name of trafficking prevention” (Lee, 2013: 138).

Segundo Lee, esta mesma ONG colabora com a polícia de fronteira e emprega pessoas que foram “resgatadas” do tráfico como “guardas de fronteira” em equipes de vigilância que subsidiam o trabalho da polícia. Essas pessoas são arregimentadas para observar a passagem de meninas e mulheres, interceptando aquelas consideradas em “circunstâncias suspeitas” (Crawford, 2010 *apud* Lee, 2013). Em nome da proteção, as mulheres que cruzam a região passaram a ter que arcar com o ônus de provar que não estão sendo traficadas (Lee, 2013: 139).

Já na Indonésia, Maggy Lee faz referência a uma série de ONGs locais que redefiniram sua expertise em torno dos conhecimentos de prevenção do HIV para a temática do tráfico de pessoas, a fim de se ajustarem às mudanças de interesses e prioridades de grandes financiadores de projetos, como a United States Agency for International Development (USAID), a International Catholic Migration Commission (ICMC), a Asia Foudation, o United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) e a Terres des Hommes (Netherlands) (Lee, 2013: 137).

No contexto europeu, por sua vez, alguns estudos têm aproximado a agenda anti-imigração a debates sobre violência sexual. De maneira geral, tais estudos mostram como as ideias de liberdade e igualdade têm sido redefinidas em termos de gênero e sexualidade, em alguns casos com a instrumentalização de políticas sexuais contra imigrantes. O “Dossier on

¹¹⁰ Segundo a autora, “this organization and its founder have received widespread international attention from Prince Charles, Oprah Winfrey, and the mmedia (CNN ‘Hero of the Year’ 2010 award), and its work has been featured in a documentary produced in cooperation with International Justice Mission” (Lee, 2013:138). Para mais informações, consultar sua página eletrônica: www.maitinepal.org. Acesso em 18/11/2013.

Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe”, da Revista *Public Culture* (2010)¹¹¹, relaciona alguns deles.

Eric Fassin sugere que a reformulação do projeto europeu de um ideal federal supranacional para uma federação de ideologias nacionais implica no fato da imigração ter se tornado a principal referencialidade negativa do continente. Diante de tal cenário, a instrumentalização de discussões de gênero contra imigrantes seria uma nova realidade conceitual europeia. Na Alemanha, ele mostra como a proposta de um novo questionário a ser aplicado a estrangeiros que pleiteavam a cidadania, em 2006, baseava-se em elementos relacionados a esta instrumentalização. As questões passavam por interpretações acerca da desigualdade de gênero, poligamia e homossexualidade, como seguem exemplificadas:

“What do you think of the following statement – a woman should obey her husband, Who can otherwise beat her up?”; “What do you think of a man in Germany who is simultaneously married to two women?”; “How would you feel about an openly gay politician?”; “How would you feel if your son came out to you and decided to live with another man?” (Fassin, 2010: 516).

Subentendido nestas questões está um imaginário que associa a mulher muçulmana – e por conseqüência os não europeus – ora ao lugar de vítima ora ao lugar de agente do fundamentalismo islâmico. Neste papel, esta mulher confronta duplamente os pressupostos de segurança nacional e supranacional, simbolizando a ameaça à liberdade política e sexual na Europa (Fassin e Surkis, 2010: 495).

Na Holanda, por sua vez, os imigrantes que fazem um teste para a “integração cívica” precisam assistir a um DVD pedagógico do Serviço de Imigração e Naturalização holandês que também toma questões de política sexual como referentes fundamentais. Neste caso, o filme faz uma descrição da suposta diferença entre os comportamentos de holandeses e imigrantes, reforçando que no país é comum as mulheres tomarem banho de sol na praia utilizando poucas roupas e que os holandeses têm a liberdade de expressar publicamente sua orientação

¹¹¹ Agradeço a Maia Srandel por ter me disponibilizado este texto.

sexual. Na interpretação do autor, a homossexualidade também conformaria parte importante da retórica de diferenciação e exclusão de estrangeiros, particularmente muçulmanos.

No contexto francês, Fassin posiciona suas afirmações a partir de polêmicas iniciadas em 1980 e que se seguiram ganhando proeminência nas décadas de 1990 e 2000. Segundo ele, primariamente, os ataques tiveram como alvo a poligamia, o casamento forçado e a mutilação genital, mas se expandiram cobrindo um largo espectro de temas.

“This was the case in 2001 with the sensationalist conflation of prostitution and immigration issues, leading to the repression of the traffic in women, or at least to the repression of the migrant women themselves (by contrast to so-called Franco-French prostitutes” (Fassin, 2010: 514).

Nessa mesma linha, embora focalizando a confluência entre feminismo e sentimento anti-imigrante na França, Miriam Ticktin (2008) sustenta que grande parte das feministas preocupadas com a questão da violência sexual baseiam suas assertivas em pressupostos de diferença racial, cultural e religiosa. A autora demonstra que, com base na luta sexista através do racismo, as campanhas feministas acerca da violência sexual têm se tornado acessórios importantes do Estado francês nas práticas de controle e policiamento de fronteiras (Ticktin, 2008: 865).

Essa chave conceitual é interessante para compreendermos o espaço que determinado debate sobre tráfico de pessoas ganha no atual contexto europeu. A meu ver, a receptividade dos discursos anti-tráfico contemporâneos em diferentes países da Europa também se relaciona a este caldeirão simbólico que mescla agendas aparentemente progressistas de gênero a discursos xenofóbicos anti-imigração. O vínculo simbólico que esses discursos estabelecem com o tipo de instrumentalização das retóricas anteriormente assinaladas fica evidente quando o enquadramento do estrangeiro no papel de bárbaro segue subsumido.

Já nos Estados Unidos, o trabalho de Elizabeth Bernstein (2012) mostra como as políticas norte-americanas delineadas para se combater o tráfico de pessoas têm resultado

em uma repressão policial que acentua pressupostos racializados. No Bronx, por exemplo, as batidas policiais destinadas a capturar eventuais traficantes têm tido como alvo, preferencialmente, homens e mulheres negras e latinas envolvidos nas atividades de prostituição de rua, o que inclui cafetões, clientes, além das próprias prostitutas (Bernstein, 2012: 242).

A autora também reflete sobre os inúmeros retrocessos sentidos pelo movimento das trabalhadoras do sexo no país, que procurava descriminalizar e “desestigmatizar” o trabalho sexual e que, a partir da década de 1990, tem sofrido revezes significativos em função de um conjunto de novas medidas dos governos federal e estaduais, que equacionam toda forma de prostituição ao crime de “tráfico humano”, impondo sanções penais cada vez mais duras contra traficantes e clientes:

“Within the context of campaigns to combat the global “traffic in women,” this efficacy has been manifest in the United States’s tier ranking and economic sanctioning of countries that fail to pass sufficiently punitive anti-prostitution laws, in the transnational activist push to criminalize male clients’ demand for sexual services, in the tightening of international borders as a means to “protect” potential trafficking victims, and in the implementation of new restrictions upon female migrants’ capacity to travel (Chuang 2010; Kempadoo 2005b; Ticktin 2008; Chapkis 2005)” (Bernstein, 2012: 251).

Nos Emirados Árabes Unidos, Pardis Mahdavi (2011) mostra como os discursos e políticas sobre migração e tráfico de pessoas, produzidos principalmente a partir dos Estados Unidos e da Europa, têm refletido e impactado as políticas migratórias neste que é um dos países com a maior população migrante do mundo. A partir de uma pesquisa etnográfica nas cidades de Dubai e Abu Dahbi, a antropóloga revela como as políticas anti-tráfico destinadas a reduzir o abuso e as violações de direitos humanos têm muitas vezes tido efeito contrário para os imigrantes que trabalham na região do Golfo Pérsico.

Em sua pesquisa, o caso mais flagrante a este respeito relaciona-se à história do sistema kefala ou “sponsorship system”. Este sistema de trabalho temporário provê a

estrutura legal para a migração sazonal de estrangeiros que sustenta a economia formal dos Emirados Árabes. Para Mahdavi, todavia, tal sistema é responsável pela maior parte dos casos de abuso e exploração dos imigrantes no país, já que opera um desequilíbrio substancial entre os direitos do empregador e dos trabalhadores, que têm sua estada diretamente vinculada ao padrão “patrocinador”.

Segundo ela, em 2004 e 2005, as discussões que estavam sendo empreendidas no sentido de se reformar o sistema kefala foram visivelmente prejudicadas com o rebaixamento do país no ranking do Relatório TIP e os esforços de sua revitalização deram lugar à priorização de políticas voltadas para o tráfico sexual:

“The kefala system is in desperate need of reform, as it is often the exploitative conditions of labor created under this system that lead migrants into situations of trafficking. In 2004, and 2005, inspired by the example of their neighbors in Bahrain who have recently repealed the kefala system and worked to provide more protections for laborers, government officials in the UAE were beginning to work with migrants’ rights groups to reform the kefala system. With the Tier 3 Ranking of 2005 (TIP), however, attention was redirected from kefala toward the issue of policing sex work. In addition, according to members of the UAE’s National Committee to Combat Human Trafficking, several anti-prostitution activist groups from the United States began travelling to Dubai in order to train this group to combat trafficking by addressing the issue of commercial sex work” (Mahdavi, 2011: 26).

É curioso que o Relatório TIP, que é uma das principais ferramentas políticas nos esforços anti-tráfico no mundo, venha sendo sistematicamente criticada como anti-árabe e anti-islã¹¹². O Relatório TIP 2005 (Department of State/USA, 2005) justificava o rebaixamento dos Emirados Árabes em função da falta de esforços da sociedade civil para abordar aqueles

¹¹² Segundo Mahdavi, *“The rankings of the TIP Report are perceived as anti-Arab and anti-Islam (...) Many (government officials) perceive the ranking as a deliberate effort to reinforce a preexisting image of Muslims and Islam within the Western consciousness, an image of depravity, acceptance of violence, and indifference to suffering” (Mahdavi, 2011: 25).*

problemas, o que, segundo Mahdavi, ignora um conjunto de grupos informais que existem no país e que trabalham pelo direitos dos migrantes na região. Para ela, a interferência daquela avaliação, bem como a respectiva (re)priorização das políticas sexuais em detrimento das discussões sobre o sistema kefala, fizeram com que as organizações que lutam pelos direitos dos trabalhadores perdessem o *momentum* político arduamente construído até então.

Sua etnografia também revela como o rebaixamento do país no referido Relatório TIP pode ter sido utilizado para colocar os Estados Unidos em uma posição superior, quando da negociação de um acordo na área de energia nuclear. Esse tipo de achado acentua o aspecto enviesado das classificações afetas à agenda anti-tráfico, mostrando sua relação a elementos de barganha e pressão no ambiente internacional¹¹³:

“No one really knows how or why that happened”, explained one UAE state official in response to the 2009 UAE TIP ranking. ‘We think it’s because the U.S. wanted to sign a bilateral agreement about nuclear energy with the Emiratis (the 123 Agreement), and so they moved us down to get a better deal, to make us feel worse and give the U.S. leveraging power, but we’re not really sure what that even means” (Mahdavi, 2011: 24-25).

Em resumo, este conjunto de estudos aponta para a controversa maneira com que tem se dado a re-emergência e difusão da agenda anti-tráfico em diferentes contextos contemporâneos. Várias das pesquisas apresentadas relacionam a conveniência da disseminação internacional dessas políticas à conexão que possibilitam estabelecer com as questões de migração e segurança. Se a desproporcionalidade do debate e alusão excessiva à questão do tráfico sexual remete a contextos nacionais e a vozes de grupos de pressão

¹¹³ Este dado também apareceu em algumas entrevistas conduzidas com funcionários internacionais em Viena. Segundo uma interlocutora do UNODC, *“I also think that human trafficking will be used as an argument to pressurize other countries into accepting political compromise. I have seen in the anti-drug trafficking world such an approach working. If a country traffics drugs, be it as a country of origin or as a transit country, this fact is publicized and used as a threat to get the country to cooperate in other fields. If the country is unwilling to cooperate, development funds might be withheld. These funds can be bilateral (such as USAID funds) or multilateral” (Entrevista, Viena, 27/03/2012).*

particulares, o interesse que a temática gera em termos de política internacional é indissociável do vínculo entre migração e segurança.

Por sua vez, a naturalização deste vínculo não surge de maneira espontânea ou repentina. No caso europeu, vimos como tal junção conceitual vem sendo engendrada desde as primeiras ideias políticas da agenda migratória da União Européia. Para que seja tomada como “senso-comum”, no entanto, a confluência destes conceitos necessita de elementos simbólicos e cognitivos capazes de arregimentá-los, produzindo sentido.

Na próxima seção, exploro como este processo se relaciona a pressupostos demasiado arraigados em pensamentos que interpretam o fenômeno migratório na chave da violação de direitos, utilizando-se, para isso, da controversa re-apropriação do conceito de “vítima”. Ao me deter sobre a construção e valorização corrente deste conceito, argumento que a consolidação da noção de “vítima” será crucial para alimentar a difusão do discurso anti-tráfico na contemporaneidade.

2. Vítimas e vulnerabilidades

Autores que refletem sobre os campos humanitários – com destaque, neste caso, para os campos de refugiados – têm destacado a emergência de dispositivos “humanitário-policiais” no controle de populações estigmatizadas (Agamben, 1997; Agier, 2006). Neste campo, ganharia força o discurso em torno das “vítimas absolutas”, massas de indivíduos despojados de toda socialidade e tratados como “puras vítimas”, que justificariam a própria ação de ONGs e Organizações Internacionais que lidam com a questão¹¹⁴.

Os deslocados e refugiados, assim, só seriam passíveis de reconhecimento ao se renderem à categoria “vítima”. A partir do momento que rompem com ela, lutando por seu corpo, sua saúde e sua socialização, cessariam “de ser as vítimas que a cena humanitária implica para se tornarem sujeitos de uma cena democrática que eles improvisam nos lugares

¹¹⁴ Para Agier, “a vulnerabilidade é o que distingue, de uma maneira geral, as vítimas das quais se ocupa o humanitário e o que legitima sua existência. Essa população é bem mais numerosa do que a das pessoas que sofrem de uma fragilidade física. Todos os refugiados em campo são, desse ponto de vista – digamos, do ponto de vista externo –, ‘vulneráveis’” (Agier, 2003: 208).

onde estão” (Agier, 2003: 213). Agier faz menção a distintas formas de resistência destes grupos em diferentes campos de refugiados que habitam. Todavia, a camisa de força que a concepção de “vítima” impõe às práticas destes sujeitos também é algo apreendido de sua análise.

O trabalho de Didier Fassin (2001, 2006)¹¹⁵, por seu turno, avança nessas reflexões ao mostrar como a invenção do “sofrimento social” e a disseminação de perspectivas morais atreladas ao sofrimento relacionam-se a práticas políticas e à redefinição de valores associados a populações e grupos subalternizados. No caso dos imigrantes indesejados na França, ele considera que, diferente de um contexto no qual essas pessoas interessavam pela força de trabalho que eram capazes de representar, hoje seu reconhecimento deriva da capacidade de terem seu sofrimento reconhecido, o que é medido e avaliado com base nos corpos (Fassin, 2001). O reforço do sentimento de compaixão, neste caso, é coetâneo à criação de corpos dóceis e submissos, alvos privilegiados da intervenção humanitária.

Essas reflexões nos interessam por ajudarem a pensar a transposição do sentido da “vítima criminal” para a “vítima humanitária”. Por este processo, entendo a ampliação do conceito de “vítima” do direito penal para o campo humanitário, o que ganha tons morais associados à luta humanitária e embaralha o quadro de definições dos conceitos de “mobilidade”, “crime” e “segurança”. A ampliação do escopo da justiça criminal, em conjunto com a intervenção do discurso humanitário, acabaram levando a uma inserção vigorosa das noções de “vítima” e “vulnerabilidade” nos debates migratórios.

Por sua vez, o discurso que articula os conceitos de “segurança” e “migrações” acopla-se a este imaginário “humanitário-policial” justamente através do conceito de “vítima” e de grupos e indivíduos “vulneráveis”. Isso nos coloca a tarefa de tentar compreender o processo de mudança conceitual e política que levou à transformação de agentes sociais em “vítimas desempoderadas”, apontando algumas de suas implicações.

Uma pista para compreender este processo pode ser encontrada nos documentos dos bancos multilaterais e organismos internacionais na década de 1990, que defendiam que o enfrentamento da pobreza deveria ser feito por meio de um cálculo matemático (o Índice de

¹¹⁵ Agradeço a Adriana Piscitelli pela indicação do trabalho de Didier Fassin.

Desenvolvimento Humano) que identificasse e “focalizasse” os mais pobres entre os pobres, que deveriam ser devidamente “empoderados” (Sprandel, 2004).

O trabalho de Marcia Sprandel (2004) discute essa questão de maneira bastante original, assinalando que 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, no caso brasileiro, fragilizou os movimentos sociais organizados (idem).

Este momento de transformação histórica, individualizações e focalizações, que tem como objeto a proteção de vítimas, tem chamado a atenção de analistas e autores em todo o mundo. Ao refletir sobre a disseminação das políticas de reparação¹¹⁶, por exemplo, John Torpey (2006) argumenta não ser mera coincidência o fato da proliferação dessas políticas se dar em um contexto de colapso do socialismo e desvalorização de projetos políticos explicitamente orientados para o futuro.

Segundo Torpey, o incremento na demanda por políticas de reparação tem lugar em um contexto mais ou menos simultâneo de difusão, por um lado, do multiculturalismo e das políticas de identidade e, por outro, da crescente preocupação com os direitos das vítimas. No que diz respeito a este segundo aspecto, a interpretação que Torpey faz da tese de David Garland (2001) é sugestiva:

“Over the last three decades there has been a remarkable return of the victim to center stage in criminal justice policy (...) The new political imperative is that victims must be protected, their voices must be heard, their memory honored, their anger expressed, their fears addressed...” (Torpey, 2006: 16-17).

¹¹⁶ “Políticas de reparação” são políticas destinadas a compensar a perda, sofrimento ou danos sofridos por um indivíduo ou grupo social em determinado período histórico. Reparação implica justamente a recompensa dada a pessoas que, devido a circunstâncias sócio-históricas particulares, foram alvo de inúmeras formas de injustiça. A reparação não se restringe a recompensas monetárias e pode advir de terras e infraestrutura (para aqueles que foram expulsos de determinado lugar de origem), pedidos formais de retratação por parte de Estados-Nação agressores, além de várias outras demandas de reconhecimento por violações eventualmente cometidas.

Torpey argumenta que este novo sentido de “vitimização” se relaciona à disseminação das políticas de reparação, à ascensão do pensamento de direitos humanos – com a consequente emergência de subgrupos e indivíduos como sujeitos de direito internacional – e à “juridificação” da política de maneira geral. Para ele, estaria em curso uma tendência cultural de valorização da vítima em detrimento do heroísmo, que nutriria o ressentimento em vez de valorizar a superação da adversidade. Em suma, haveria atualmente um novo tema cultural relacionado à ressemantização do conceito coletivo de vítima.

Dentre as implicações negativas dessa ressemantização, se coloca a extinção da capacidade de agência dos atores sociais e sua conseqüente responsabilização individual pelos supostos fracassos que partilham. Tal individualização acaba fazendo descolar a “vítima” de seus contextos sociais, desconsiderando que sua história de vida é construída coletivamente e que suas decisões – sejam elas de deslocamento ou não – são vivenciadas em contextos familiares ou afetivos (Dias e Sprandel, 2011a).

Tais constatações apontam para um dilema na própria utilização da categoria “vítima” para o pleito de direitos e reconhecimento. Se sua apropriação não é feita da mesma maneira em todos os contextos, o que tem gerado nuances e interpretações importantes de serem pontuadas, vários riscos se colocam na adoção automática do referido conceito.

Na Colômbia, por exemplo, a etnografia de Myriam Jimeno (2010) descreve a construção cultural da categoria “vítima” como forma de afirmação da civilidade. Segundo a antropóloga, naquele país, ao longo dos últimos anos, a emergência da linguagem da vítima, que narra experiências pessoais de sofrimento na forma de testemunho pessoal, tem tido efeitos políticos por construir “uma versão compartilhada dos acontecimentos de violência da última década”. Nesse sentido,

“(tais ações tem servido) de alicerce para uma ética do reconhecimento e para ações de protesto e de reparação, visto que é um mediador simbólico entre a experiência subjetiva e a generalização social (...) A categoria vítima é central na construção sociocultural de um conjunto simbólico ao qual acodem deliberadamente certos agentes sociais na sociedade colombiana, incluindo os indígenas, em sua busca por reivindicação” (Jimeno, 2010: 99).

Também nas discussões sobre direitos indígenas e quilombolas no Brasil, as várias formas de violência a que estes povos foram submetidos são retomadas na articulação da noção de vítima à ideia de justiça. De todo modo, é digno de nota o fato de laudos e relatórios de identificação de seus territórios tradicionais apoiarem-se fundamentalmente na noção de “autonomia” assumida por estes grupos étnicos, ainda que se pontuem os aspectos de violência a que foram historicamente submetidos. A própria ressemantização do conceito de quilombo tem se ancorado na ideia de “autonomia”, reverso da ideia de “vítima desempoderada”¹¹⁷.

Essas discussões encetam complexas questões referidas às noções de justiça e reconhecimento¹¹⁸. Em minha experiência de pesquisa, foi recorrente perceber a utilização da ideia de vítima no sentido de reforçar pleitos de defesa dos direitos de migrantes. Durante as negociações do *Protocolo contra o Contrabando de Migrantes*, por exemplo, a delegação filipina tentou a inclusão de um parágrafo fazendo referência justamente aos direitos dos migrantes e a sua condição de vítimas (Travaux Préparatoires, 2008: 578), no sentido de se contrapor a proposições mais assertivas de restrição aos fluxos migratórios por parte das delegações de Áustria e Itália.

O dilema com relação aos distintos usos da categoria “vítima” não é de simples enfrentamento. Se nos afigura pernicioso a associação da “pura vítima” a uma ideia de controle e dominação (tal como sugerida para a cena humanitária), muitas vezes o recurso à ideia de vítima torna-se um elemento para a afirmação de direitos de populações em situação

¹¹⁷ Alfredo Wagner B. de Almeida (2002, 2006) conceitualiza as comunidades quilombolas justamente na chave das práticas de autonomia e resistência desses povos: “o significado de quilombo compreende um processo de trabalho autônomo que por atos deliberados recusa a submissão forçada a terceiros, e as respectivas práticas de uso comum dos recursos e de livre comercialização de sua produção agrícola e extrativa (...) não importa tanto se o quilombo acha-se localizado distante ou próximo das casas-grandes ou os demais aspectos formais da definição do período colonial, mais valendo o grau de autonomia que os membros das comunidades remanescentes de quilombos historicamente adquiriram e a territorialidade específica que socialmente construíram em sucessivos atos de resistência, que resultaram numa identidade coletiva consolidada e na garantia da persistência de suas fronteiras” (Almeida, 2006: 42).

¹¹⁸ Para mais discussões acerca do conceito de reconhecimento, ver Honneth (2003), Fraser (2001), Oliveira (1998), Ricoeur (2006) e Taylor (1998).

desprivilegiada. Em determinadas disputas, como no caso da posição filipina nas negociações do *Protocolo contra o Contrabando de Migrantes*, ela transforma-se ainda em um dos poucos argumentos considerados legítimos em determinados cenários de negociação.

No caso das discussões sobre tráfico de pessoas, a noção de vítima costuma ser acrescida da ideia de vulnerabilidade, especialmente relacionada a mulheres e crianças. Nas discussões direcionadas, este conceito se destaca pelo próprio fato de constar do Preâmbulo e da definição de tráfico do Protocolo de Palermo. Segundo Castilho,

“O Protocolo se encarrega de indicar no artigo 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 das 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” (Castilho, 2013: 136).

De acordo com a jurista, a incorporação da ideia de vulnerabilidade ao Protocolo de Palermo segue a tendência de inclusão do termo em outros documentos internacionais, a começar pela Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 1993. Todavia, diferente do que acontece em Palermo (onde os grupos vulneráveis e os fatores de risco indicados são expressamente limitados), os documentos direcionados à defesa dos direitos humanos têm tido o cuidado em deixar evidente que não há pessoas vulneráveis por si mesmas, mas que elas se tornam vulneráveis em determinados contextos ou em decorrência de determinadas práticas¹¹⁹.

¹¹⁹ O item 24 da referida Declaração, por exemplo, salienta que: *“Deve ser dada grande importância à promoção e à proteção dos Direitos Humanos de pessoas pertencentes a grupos que tenham **se tornado vulneráveis**, incluindo os trabalhadores migrantes, à eliminação de todas as formas de discriminação contra eles, bem como ao reforço e a uma mais efetiva aplicação dos instrumentos existentes em matéria de Direitos Humanos (...)” (Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993, grifo meu).*

É fundamental a ideia de que a vulnerabilidade deva ser tratada enquanto uma categoria relacional, cuja finalidade deve ser assegurar proteção a determinadas pessoas e grupos sociais (Castilho, *idem*). Se a vulnerabilidade não se transformar em uma referencialidade fixa, as pessoas usualmente classificadas como vítimas ou potenciais vítimas de tráfico parecem correr menos risco de terem que abdicar de sua agência, já que as condições que as levaram a estar em uma situação vulnerável não a transformam necessariamente em um ser vulnerável ou em uma “pura vítima”.

As discussões em torno das noções de vítima e vitimização trazem, entretanto, implicações de mais longo alcance. No texto “Da Casa dos Mortos: ensaio sobre a memória europeia moderna” (Judt, 2007), Tony Judt escreve sobre a revisão de alguns aspectos concernentes à historiografia da Segunda Guerra Mundial, fazendo um alerta importante acerca do culto da vítima na modernidade.

De acordo com sua interpretação, a centralidade do Holocausto na identidade e na memória da Europa Ocidental no final do século XX começou a correr riscos. Para ele, esse risco não adveio da perspectiva dos “revisionistas”, que pregam a hipótese de que o extermínio em massa dos judeus pode não ter acontecido. Para Judt, esses indivíduos e organizações sempre se mantiveram às margens da política na Europa. Em seu entender, “o que talvez tenha sido mais indicativo de uma iminente guinada cultural foi o impulso generalizado, no princípio do século XXI, para se retornar à questão do sofrimento germânico, após anos de atenção às vítimas judaicas” (Judt, 2007: 805-806).

Em seu ensaio, o historiador preocupa-se com a equivalência, por outros autores, entre o crime nazista e os demais crimes ocorridos no continente europeu. Para ele, o que fundaria uma Europa relativamente pacífica a partir da Segunda Guerra seria justamente a capacidade de zelar para que se definam como “europeus” as pessoas que levam a sério o crime *fundamental* do nazismo, qual seja, “a tentativa de um grupo de europeus de exterminar todos os membros de outro grupo de europeus, em solo europeu, num tempo que ainda pertence à memória viva” (Judt, 2007: 790).

Com relação à equiparação entre os horrores do nazismo e os diversos crimes no Leste Europeu socialista, por exemplo, Judt faz a seguinte reflexão:

“Para justificar a insistência em “equivalência”, os observadores que atuam no Leste Europeu apontam para o culto da ‘vítima’ na política cultural contemporânea praticada no Ocidente. Estamos passando da história dos vencedores para a história das vítimas, eles afirmam. Muito bem, sejamos então coerentes. Mesmo que o nazismo e o comunismo tivessem propósitos totalmente distintos – mesmo que, segundo a formulação de Raymond Aron, haja diferença entre uma filosofia cuja lógica é monstruosa e uma filosofia à qual pode ser atribuída uma interpretação ‘monstruosa’ –, tal constatação não ofereceria às vítimas grande consolo. O sofrimento humano não deve ser avaliado de acordo com os objetivos dos algozes. Segundo esse raciocínio, para os que ali são punidos ou mortos, um campo comunista não é melhor nem pior do que um campo nazista” (Judt, 2007: 813).

Para Judt, essa recente deformação interpretativa, que sugere que todas as formas de se fazer vítimas seriam comparáveis, suscitou vigorosa objeção por parte do último sobrevivente entre os comandantes do levante do Gueto de Varsóvia, Marek Edelman, quando este assinou uma petição, em 2003, opondo-se ao centro proposto¹²⁰.

A reação de Edelman é um lembrete oportuno dos riscos corridos ao se exagerar o culto da homenagem – substituindo as vítimas pelos algozes enquanto foco de atenção. “A memória é, naturalmente, controversa e sectária: a admissão de uma pessoa é a omissão de outra. E, enquanto guia do passado, a memória fica a desejar” (idem).

O ensaio do historiador deixa entrever que a ampliação do uso do conceito de vítima demanda cautela. Embora o holocausto constitua a origem das políticas de reparação (Torpey, 2006), é importante atentar para o fato de que a ampla difusão das representações em torno da categoria “vítima” não representa automaticamente um processo de ampliação e consolidação de direitos. Tal como sugerido por Judt, a diluição da noção de vítima em um

¹²⁰ *“Que tipo de lembrança? Será que eles sofreram muito? Sofreram porque perderam suas casas? Claro que é triste ser forçado a abandonar a própria casa e a própria terra, mas os judeus perderam suas casas e seus parentes. Expulsões causaram sofrimento, mas existe muito sofrimento no mundo. Os doentes sofrem, mas ninguém constrói monumentos em sua homenagem (TygodnikPowszechny, 17 de agosto de 2003)” (Judt, 2007: 814).*

conjunto amplo de fatos históricos pode ser coetânea ao risco de equivaler eventos históricos e representações que não se equivalem.

Seu alerta é fundamental em um contexto de disseminação e uso indiscriminado do conceito. A transposição da noção de “vítima criminal” para “vítima humanitária” atravessa distintos campos de tensão. Para nós, ela interessa pelo fato da *Convenção do Crime* – e especialmente do *Protocolo Anti-Tráfico* – tê-la lançado com mais veemência sobre o domínio da pauta migratória. Neste caso, tal construção tem introduzido na agenda política e dos movimentos sociais uma dicotomia “vítima/algoz” não necessariamente perspicaz.

A celebração de uma vítima genérica – desprovida, inclusive, de história – retira a autonomia dos sujeitos, transformando-os em seres inertes e incapazes de agência. Dessa maneira, o conceito de “vítima” pode se tornar uma armadilha quando políticas e pensamentos sobre o tráfico de pessoas chamam a atenção equivocadamente para questões afetas a acusação, crime organizado e criminalização, legitimando o regime de deportação e eclipsando a questão mais ampla dos direitos de pessoas que migram e trabalham nas mais distintas atividades (Mahdavi, 2010).

O encapsulamento interpretativo de uma série de experiências de mobilidade na chave da simples violação de direitos parece ser uma grande armadilha para ativistas, acadêmicos e profissionais que lidam com o tema do “tráfico de pessoas”. Para a interpretação do fenômeno nessa chave mais estreita concorrem perspectivas enviesadas de “vítima” e “vitimização”, que ensejam um mundo potencialmente decadente, com meninas pobres e “vulneráveis” sempre passíveis de se tornarem “vítimas absolutas”.

Na medida em que o conceito se ativer a ideias irreais sobre o processo migratório, embasando-se na noção de violação de direitos e na dicotomia força/escolha, ele continuará sendo irrelevante para descrever as experiências de vida de sujeitos concretos identificados como suas vítimas (idem). Em compensação, mais relevante ele seguirá para a criminalização de pessoas e grupos que representam perigo para ideais não menos irreais de segurança e estabilidade.

Nas próximas seções deste capítulo, trarei essa série de discussões para o terreno etnográfico austríaco. O acompanhamento de um movimento de refugiados em Viena, que reivindicava a melhoria de suas condições de vida e que teve oito de suas lideranças

deportadas e seis presas, trará elementos para pensar como essa conjunção de discursos tem impactado a vida de sujeitos em deslocamento. Estratégias de resistência e mobilização também serão destacadas, o que confronta presunções vitimizadoras naturalizadas tanto pelas intervenções humanitárias quanto pelos discursos hegemônicos anti-tráfico.

3. “Together We Will Rise” – O Movimento de Refugiados em Viena

O Traiskirchen Lager é um campo de refugiados localizado na Baixa Áustria, vinte quilômetros ao sul de Viena. O prédio hoje destinado aos solicitantes de asilo foi construído pelo Ministério da Guerra do Império Austro-Húngaro no final do século XIX e utilizado, nos anos subsequentes, para abrigar uma escola de cadetes. Desde 1955, as instalações funcionam como campo de refugiados, e já abrigaram, por exemplo, húngaros que escaparam de perseguições decorrentes da Revolução de 1956, e tchecos e eslovacos que participaram da Primavera de Praga. Atualmente, o Traiskirchen Lager abriga refugiados de diferentes partes do mundo, que aguardam o julgamento de suas petições de refúgio e a definição de seu status na Áustria.

Em novembro de 2012, mais de uma centena de refugiados e ativistas caminharam do Traiskirchen Lager em direção ao centro de Viena, protestando contra as condições de vida naquele campo. As reivindicações incluíam a falta de tradutores, a demora no julgamento dos pedidos e a falta de oportunidades de educação e trabalho. O protesto despertou o interesse da mídia e da opinião pública porque, contrariando a previsibilidade do retorno ao Traiskirchen, os refugiados decidiram acampar no parque Sigmund Freud, um dos pontos turísticos centrais da capital austríaca. É válido destacar que essa decisão não foi desprovida de conseqüências e acarretou na perda dos subsídios mensais recebidos pelos refugiados, já que tais subsídios dependem da confirmação de sua presença na ronda noturna diária do campo.

A permanência das tendas dos refugiados no parque foi um evento sem precedentes, assim como o foi a ocupação da igreja Votivkirche¹²¹ por cerca de noventa refugiados no mês

¹²¹ A Votivkirche é uma igreja neo-gótica localizada na Ringstrasse, principal avenida da cidade de Viena, e inaugurada no ano de 1879.

de dezembro daquele ano. A polícia reagiu, removendo suas barracas do parque, o que acirrou os conflitos e levou cerca de cinquenta refugiados a fazerem greve de fome por cerca de um mês dentro da igreja.

Um dos integrantes da marcha me relatou que este foi um dos momentos mais tensos da história do movimento, já que os participantes corriam risco de morte dentro de uma das mais importantes igrejas europeias. O envolvimento do Presidente Heinz Fischer e do cardinal Christoph Schonborn, dirigente máximo da igreja católica na Áustria, mostra o grau de importância que o protesto adquiriu¹²².

Várias iniciativas de negociação foram tentadas e os refugiados receberam, inclusive, uma oferta para serem instalados em outro centro de acolhimento e outra proposta, extra-oficial, para receberem um visto humanitário pelo período de um ano. Em função da negativa a essas tratativas, as autoridades austríacas endureceram. Um dos líderes foi preso de maneira arbitrária e levado a um centro de deportação, tendo sido solto somente após fazer greve de fome.

Depois de mais de três meses ocupando a Votivkirche, novas negociações permitiram que os refugiados saíssem da igreja e passassem a viver no monastério Serviten, administrado pela Cáritas. Com influência do cardinal Schonborn, a Cáritas também se responsabilizou por voltar a fornecer a assistência básica que havia sido retirada dos refugiados em função de sua “deserção” do Traiskirchen.

Nesse ínterim, várias das solicitações de refúgio dos integrantes do movimento tiveram seus resultados expedidos. Vinte e sete dos sessenta pedidos feitos foram denegados e nenhum dos refugiados registrados no monastério teve sua solicitação aceita. Os que não receberam a resposta negativa continuavam a aguardar o julgamento de seus pedidos. As mobilizações dos refugiados mantiveram-se incessantes. Passeatas, eventos públicos,

¹²² Para mais informações sobre o movimento, conferir o blog <http://refugeecampvienna.noblogs.org/>. Ver também vídeo informativo encontrado em <http://2013.elevate.at/en/refugee-protest-camp-vienna/>. Acesso em 22/11/2013.

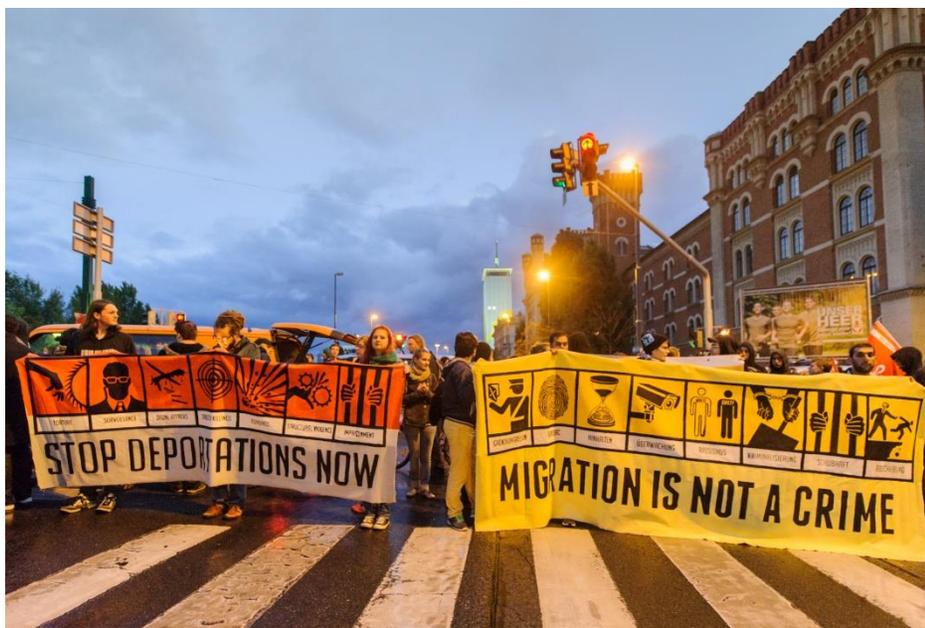
exposições artísticas e várias outras iniciativas ganharam espaço e apoio de diferentes setores da sociedade austríaca¹²³.

Em julho, vinte refugiados que tiveram suas decisões de asilo denegadas receberam a *Gelinderes Mittel*, carta que pede que o indivíduo se dirija à polícia nos dias subseqüentes, sob pena de tornar-se passível de detenção. Oito refugiados paquistaneses que se reportaram à polícia foram imediatamente presos. Seus papéis de retorno já haviam sido expedidos pelas autoridades de seu país, o que permitiu que fossem deportados para o Paquistão em menos de dois dias. Nem mesmo as colocações do cardeal em busca de soluções alternativas foram consideradas. Os outros doze refugiados, por sua vez, se recusaram a ir à polícia e passaram a viver o medo da deportação em seu dia a dia.

O período em que ocorreram essas deportações era de corrida eleitoral na Áustria. Vários ativistas e jornalistas vincularam essa reação desproporcional das autoridades a interesses de campanha. O partido de extrema direita FPO utilizou a questão dos refugiados para acirrar os sentimentos anti-imigrante no país. O Partido Popular, que estava (e continua) no poder, para defender o rigor de sua atuação. Já alguns poucos integrantes do Partido Verde, apoiados por organizações de direitos humanos, pleiteavam a interrupção das deportações.

Apesar dos protestos e das campanhas de solidariedade, a deportação daquelas oito pessoas para o Paquistão caiu como bomba para os membros e militantes do movimento. Não bastassem essas iniciativas, a perseguição a seus integrantes continuou por meio da criminalização. Escutas telefônicas estavam sendo feitas nos celulares de refugiados e ativistas desde a época da ocupação da igreja e a tentativa de criminalizar o movimento ganhou materialidade em 30 de julho de 2013, quando seis refugiados (quatro deles estavam no monastério) foram detidos sob a alegação de serem parte de uma quadrilha internacional de tráfico de seres humanos.

¹²³ Destaco o apoio da Academy of Fine Arts de Viena, de políticos e personalidades do Partido Verde, além de inúmeras organizações de direitos humanos com atuação na capital austríaca e no contexto europeu.



Protesto – Refugiados. Viena, 20/09/2013

Não tive acesso aos advogados responsáveis por sua defesa. As informações que obtive foram pela imprensa e por ativistas envolvidos com o caso. De todo modo, soube que todos os acusados eram paquistaneses. Dois deles tinham, respectivamente, 18 e 19 anos e foram liberados por falta de indícios de ligação com qualquer atividade criminosa. O principal acusado estava sendo indiciado como “líder” de uma quadrilha que trazia estrangeiros para serem explorados na Áustria e que entravam no país via fronteira com a Hungria. Outro estava sendo acusado de facilitar a entrada de paquistaneses por ter recebido dinheiro para buscar pessoas em uma estação de trem em Viena. Finalmente, um terceiro paquistanês estava sendo acusado de facilitação de imigração ilegal, por ter comprado comida para outros imigrantes que viviam na Áustria de maneira irregular.

A Ministra do Interior da Áustria, Johanna Mikl-Leitner, não fez qualquer esforço em diferenciar os delitos cometidos por aqueles indivíduos. Em uma entrevista para um jornal televisivo, ela noticiou que a quadrilha movimentava cerca de “10 milhões de euros” por ano. Suas afirmações foram desmentidas por jornalistas, políticos e advogados, o que a levou a fazer uma pequena retratação dizendo que havia falado de maneira geral e que os € 10 milhões não provinham somente daquela quadrilha.

Segundo o jornalista Florian Klenk, as alegações contidas nos registros do Ministério Público sobre as práticas criminosas envolvendo os refugiados de Votivkirche seriam "inofensivas" quando comparadas às declarações da Ministra. As acusações envolviam o acompanhamento do percurso de outros refugiados vindos de Budapeste ou da Itália a partir da estação de trem, o fornecimento de comida para alguns deles, e o empréstimo de montantes que variavam entre 30 e 200 euros. Mikl-Leitner foi posteriormente acusada de abuso de autoridade¹²⁴.

Os protestos que se seguiram denunciavam a arbitrariedade das medidas tomadas e o processo de criminalização por que passava o movimento. Durante algumas das reuniões e passeatas que acompanhei, pude sentir a preocupação das pessoas diante da possibilidade de serem enquadradas no "parágrafo da máfia", que, em tese, permitiria à polícia denunciar qualquer pessoa envolvida nas manifestações como parte de quadrilha criminosa. Segundo uma apoiadora do movimento, vários ativistas que defendiam os direitos dos animais haviam sido presos no ano anterior com base naquele mesmo parágrafo.



Protesto – Refugiados. Viena, 20/09/2013

¹²⁴ Ver entrevista disponibilizada em <http://fm4.orf.at/stories/1722737/>. Acesso em 22/11/2013.

Nas conversas e posicionamentos das reuniões que participei no monastério Serviten, os principais motivos de indignação e apreensão das pessoas envolvidas com o movimento relacionavam-se: à sua criminalização (principalmente em função das acusações concernentes ao crime de tráfico de pessoas); à natureza discriminatória do julgamento dos pedidos de asilo, particularmente daqueles mais abertamente envolvidos com os protestos; ao perigo de retorno às regiões de onde a maioria provinha no Paquistão (Khyber-Pakthunkhwa, Swat Vale); à falta de transparência e decodificação dos documentos e ritos de que participavam no processo de petição de asilo; e à traição das autoridades austríacas que redundara na deportação de parentes e conhecidos.

As mobilizações em Viena seguem até os dias atuais e o movimento de refugiados completou um ano no dia 23/11/2013. Suas demandas continuam sendo expostas publicamente e embora o grupo tenha sido enfraquecido, sua simples existência é motivo de preocupação e angústia para as autoridades do país, que seguem implacáveis na rotina de vigilância dessas pessoas. O quadro de ativistas e militantes do movimento, por sua vez, segue colaborando com os refugiados e chamando a atenção da sociedade austríaca para a incapacidade das autoridades em lidar com as demandas daquele movimento de caráter pacífico.

„We demand our rights!“

Solidarité avec tous les réfugiés à Traiskirchen

Il y a une année, le 24 Novembre 2012, que réfugiés du camp d'asile à Traiskirchen sont marchés à Vienne pour demander leurs droits, pour lutter pour leur liberté et leurs droits humains. Le mouvement de proteste des réfugiés continue jusqu'à aujourd'hui: On a construit un camp de proteste et pour plus de deux mois, réfugiés ont occupé une église (Votivkirche). A diverses occasions, les réfugiés ont confronté le public Autrichien, les medias et les politiciens à ses exigences. Et aujourd'hui, nous revenons au camp d'asile à Traiskirchen.

Ici, à Traiskirchen, nous voulons montrer notre plus profonde solidarité avec Vous, les réfugiés souffrants des mêmes problèmes comme beaucoup d'autres réfugiés. Nous savons qu'un grand nombre de Vous ne pouvez pas dormir bien parce que Vous êtes menacés des autorités d'être deportés à des pays comme l'Hongrie ou l'Italie, les pays, où vous avez laissé Vos empreintes de doigts! Nous savons que Vous êtes confrontés à la repression quotidienne, à restrictions de circulation, à mauvaise nourriture, à mauvais chambres et à mauvais traducteurs! Nous savons qu'un grand nombre de Vous allez être forcés de fuir à un autre pays Européen juste après que Vous êtes venus ici parce que le système Autrichien d'asile ne Vous donne aucune chance.



23 Novembre 2013:

**Nous exigeons le respect de nos droits
– 1 année de proteste des réfugiés à Vienne**

SOLIDARITÉ AVEC TOUS LES REFUGIÉS À TRAIISKIRCHEN



Nous voulons nous solidariser avec Vous parce qu'un grand nombre de nous sommes confrontés à la même oppression et la même discrimination comme Vous. Un grand nombre de nous sommes venus à l'Autriche pour sauver notre vie de la persecution, de la guerre et des mauvaises conditions de vie. Les états Européens participent activement dans la destruction des pays originaires des réfugiés – ils supportent des régimes de dictature, ils exacerbent des guerres et ils volent les ressources de tous les parts du monde. Au même temps, les autorités en Autriche et dans tous les parts d'Europe mettent en danger les vies des réfugiés.

Nous voulons Vous inviter à lutter ensemble pour nos droits, pour notre futur et pour une meilleure vie! Nous ne pouvons pas Vous offrir une solution facile parce que nous affrontons un système puissant qui cherche à détruire nos espoirs et nos rêves. Nous voulons Vous offrir d' élever la voix ensemble et de résister ensemble!

ENSEMBLE AVEC VOUS NOUS EXIGEONS:

- **Fin à toutes les déportations!**
Pas de déportations à l'Hongrie ou l'Italie,
pas de déportations à les pays d'origine!
- **Séjour en sécurité en Autriche pour tous les réfugiés!**
- **Nous exigeons liberté de circulation, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit au traitement medical!**
- **Nous exigeons maisons et appartements où nous pouvons vivre dans des conditions humaines!**

Si tout ça n'est pas possible, effacez nos empreintes de doigts et laissez nous passer à un autre pays!

Campanha que faz alusão ao aniversário de um ano do movimento

Fui tomar conhecimento do movimento “Together we will rise” somente no final do mês de agosto de 2013, em minha segunda estada mais prolongada na cidade de Viena. Uma ativista que havia então conhecido comentou que estava dando apoio à iniciativa e me convidou para participar de um piquenique público promovido no monastério, que, por sinal, era próximo da minha casa. A inquietação que me acometeu foi a seguinte: Como não soube desse movimento antes? Por que um pesquisador estudando tráfico de pessoas em Viena não veio a tomar conhecimento que lideranças de um movimento importante de refugiados estavam sendo acusadas justamente por tal crime?

Essa pergunta subsequente poderia ser justificada pela minha falta de compreensão da mídia local, decorrente de um esquálido conhecimento da língua alemã. Porém, estava

tendo contato cotidiano com funcionários de diferentes organizações internacionais que lidavam com a temática do tráfico de pessoas. Como não fui informado? No decorrer da pesquisa, a constatação obtida foi a de que, com raríssimas exceções, meus entrevistados também não sabiam da existência do movimento e muito menos de sua criminalização através da categoria “tráfico de pessoas”.

Para verificar se aquela não seria apenas uma percepção pessoal, perguntei a diversos funcionários internacionais se eles haviam tomado conhecimento do movimento. Em algumas de minhas entrevistas, essa era, inclusive, a pergunta que deixava reservada para o final. Dos funcionários abordados, apenas dois revelaram um conhecimento mais detalhado sobre o movimento. Um deles lidava especificamente com a questão dos refugiados e tinha colegas e conhecidos participando das ações do movimento. Já a segunda era uma pesquisadora que dominava a língua alemã e havia tomado conhecimento do movimento através da mídia.

Tal constatação somente confirmou a distância que existe entre o mundo dos migrantes e o mundo dos funcionários internacionais que se ocupam da temática migratória¹²⁵. Pelo menos cinco importantes organizações internacionais baseadas em Viena contam com departamentos ou representações específicos sobre o tema do tráfico de pessoas: OSCE, UNODC, UN.GIFT, OIM, ICMPD. Isso sem falar da European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), além dos escritórios da Cruz Vermelha, Anistia Internacional e várias outras organizações de grande porte com algum grau de envolvimento com a temática.

Nenhuma delas teve qualquer posicionamento a respeito da utilização das leis anti-tráfico para a criminalização do movimento de refugiados em Viena. Se não me equivoco ou cometo alguma injustiça, no âmbito das ONGs e Organizações Internacionais, o único documento de apoio nesse sentido foi escrito pelo presidente da Aliança das ONGs de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, Dr. Michael Platzer¹²⁶.

¹²⁵ Essa constatação já havia sido feita pela etnografia de Feldman (2012), que inicia seu trabalho descrevendo a visita a um Centro de Detenção de Migrantes por experts e autoridades envolvidas com a gestão das migrações na Europa/norte da África e notando a completa falta de interação dos experts na temática migratória com os imigrantes ali detidos.

¹²⁶ Faço referência ao documento “Report to the United Nations: Deportation of Protestors against Inhumane Conditions in Refugee Camps and Asylum Procedures in Austria”, Viena, 08/08/2013.

A falta de interação entre as rotinas de refugiados e funcionários internacionais que lidam com temas afetos à questão migratória buscava ser rompida por iniciativa dos próprios refugiados. Em 27/08/2013, participei de uma reunião no monastério na qual membros e ativistas do movimento discutiam a possibilidade de irromperem em um evento organizado pela Prefeitura de Viena para entregarem uma carta ao Secretário-Geral da ONU, Ban Ki Moon. A carta pedia apoio e proteção ao mandatário das Nações Unidas, que é o representante maior da Convenção dos Refugiados de 1951.

O Secretário-Geral havia sido convidado para receber um prêmio relativo aos “serviços prestados à cidade de Viena” e estaria na sede da prefeitura na manhã do dia 30/11/2013. As maiores dificuldades eram conseguir a autorização para entrar na prefeitura e a aproximação ao Secretário-Geral, sempre acompanhado de um batalhão de seguranças. As discussões sobre a possibilidade de intervenção foram diversas e havia pelo menos três diferentes planos correndo em paralelo.

No principal deles, um fotógrafo que trabalhava para um jornal de Viena havia conseguido a autorização para a entrada no prédio e o deputado do Partido Verde e apoiador do movimento, Klaus Werner-Lobo, que estaria presente na cerimônia, se prontificava a entregar a carta. O político estava presente na reunião e disse que tentaria se aproximar do Secretário em um momento oportuno, abordando-o de maneira cautelosa. A mobilização deu certo, embora o movimento se mantivesse cético quanto à eventual solidariedade do Secretário Ban ki Moon à mobilização dos refugiados em Viena.



O deputado do Partido Verde, Klaus Werner-Lobo, entrega carta elaborada pelos refugiados para o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki Moon. Viena, 30/08/2013.

Pois bem, ainda que exílio e refúgio não sejam meus principais temas de estudo, o movimento de refugiados de Viena despertou meu interesse porque desde que tomei conhecimento das mobilizações, soube que seus integrantes estavam sendo acusados pelo crime de tráfico de pessoas. Já o acompanhamento parcial da rotina dos refugiados no monastério Serviten, assim como das atividades e mobilizações organizadas em Viena, me impelem a fazer algumas breves considerações.

Primeiramente, é dramático ver um movimento auto-organizado com tamanha legitimidade e autonomia necessitar, ainda que contextualmente, recorrer à categoria vítima para se defender das atitudes arbitrárias do Estado austríaco. Em um dos documentos de apoio ao movimento, a invasão da Votivkirche foi narrada como uma necessidade do grupo “escapar do frio e chamar a atenção das autoridades para as condições desumanas no campo”. Esse argumento foi levantado num momento posterior ao enfraquecimento do movimento, decorrente da deportação e criminalização sofrida por alguns de seus integrantes. Ainda que seu posicionamento como “vítimas” neste caso fosse contextual e conduzido de maneira proposital, deixo em aberto a dúvida sobre o tipo de ganho que pode ser auferido com a estratégia de apropriação da categoria vítima.

As pessoas que conheci no monastério estão muito longe de serem as vítimas que prega a cena humanitária. Seus interesses e histórias de vida são múltiplos e a diversidade de perspectivas

que trazem para um contexto como o de Viena deveria ser venerado pelas autoridades locais. Só a desinformação justifica a peremptória negação dessa diversidade e a incapacidade de relacionar tal negativa aos períodos históricos precedentes de uma cidade como Viena, que só se constituiu enquanto fonte de criação artística e cultural na virada do século XIX por ter sido parte de uma rota de circulação mais abrangente que os povos falantes de língua alemã¹²⁷.

Também é espantoso ver a reação desproporcional do Estado austríaco frente às demandas daquele movimento social. O termo “deportação”, evitado pelas autoridades e reiterado pelas lideranças do movimento, que outorgam ao Estado a responsabilidade por essa “verdadeira modalidade de tráfico humano”, dá pistas sobre a arbitrariedade do Estado austríaco no tratamento de imigrantes e refugiados. Sem forçar qualquer analogia entre o que se passa hoje em Viena e o que ocorreu na cidade há cerca de setenta anos, as reações fortes ao movimento de Votivkirche somente salientam que o trato com grupos tornados estigmatizados e que pleiteiam direitos básicos de cidadania ainda é uma questão sensível naquele contexto.

Finalmente, não menos estarrecedora é a criminalização do movimento através da categoria “tráfico de pessoas”. As leis que disciplinam o tema na Áustria não diferem daquelas adotadas pelos demais países europeus e seguem as linhas gerais das Diretivas Europeias e da legislação internacional em torno do assunto. No caso em análise, vimos como elas deram margem e suporte à criminalização de membros do movimento da Votivkirche. A instrumentalização dessas políticas para criminalizar o deslocamento de indivíduos que dificilmente estão relacionados a grandes “quadrilhas” ou “organizações criminosas” é mais uma evidência etnográfica a apontar para a perniciosidade de certo ativismo anti-tráfico, que vem

¹²⁷ Como sugere Milan Kundera, “At the beginning of our century, Central Europe was, despite its political weakness, a great cultural center, perhaps the greatest. And, admittedly, while the importance of Vienna, the city of Freud and Mahler, is readily acknowledged today, its importance and originality make little sense unless they are seen against the background of the other countries and cities that together participated in, and contributed creatively to, the culture of Central Europe. If the school of Schönberg founded the twelve-tone system, the Hungarian Béla Bartók, one of the greatest musicians of the twentieth century, knew how to discover the last original possibility in music based on the tonal principle. With the work of Kafka and Hasek, Prague created the great counterpart in the novel to the work of the Viennese Musil and Broch. The cultural dynamism of the non-German-speaking countries was intensified even more after 1918, when Prague offered the world the innovations of structuralism and the Prague Linguistic Circle. And in Poland the great trinity of Witold Gombrowicz, Bruno Schulz, and Stanislas Witkiewicz anticipated the European modernism of the 1950s, notably the so-called theater of the absurd” (Kundera, 1984: 06).

sendo denunciado pela literatura especializada e por autores que se dedicam ao assunto em diferentes contextos regionais.

Seja nos Emirados Árabes, Estados Unidos, Indonésia, França, Holanda, Alemanha ou Áustria, muitas das políticas destinadas a combater o tráfico de pessoas têm redundado na criminalização de indivíduos ou grupos sociais com mobilidade questionada ou controlada. Em um contexto onde as noções de cidadania e direito dão lugar à cada vez mais frequente dicotomia vítima/algoz, vários sujeitos têm sido enredados nos pólos extremos de um tipo de classificação restrita e sem nuances. É nessa chave classificatória que as medidas anti-tráfico delineadas em diferentes contextos contemporâneos têm apresentado seus limites, reforçando a nocividade de práticas estatais de controle e discriminação.

4. MAIZ: Resistência e ativismo migrante

O campo das organizações da sociedade civil com atuação na temática do tráfico de pessoas na Áustria é extenso. No contexto de Viena, talvez a principal delas seja a LEFÖ-IBF (Intervention Centre for Trafficked Women). A LEFÖ é uma organização feminista que lida com a temática da migração de mulheres no país. Fundada em 1985 por um grupo de mulheres exiladas da América Latina, a organização tem atuado nas últimas décadas com as demandas e necessidades de mulheres no contexto de imigração, tendo sido “pioneira na Áustria em apoiar as trabalhadoras do sexo e as mulheres migrantes afetadas pelo tráfico”¹²⁸.

A LEFÖ é a representante austríaca da rede europeia TAMPEP (European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers), que lida com a temática da prostituição migrante no contexto europeu, contestando perspectivas abolicionistas. A organização conta com ampla gama de serviços de aconselhamento e assistência e também trabalha em cooperação como o Ministério do Interior da Áustria e a Diretoria de Mulheres do Ministério das Relações Exteriores do país, recebendo recursos para prover serviços específicos para “mulheres traficadas”¹²⁹.

¹²⁸ Ver http://www.lefoe.at/index.php/sobre_lefoe.html. Acesso em 25/11/2013.

¹²⁹ Retirado de <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/NIP/Austria;jsessionid=2xqLSGtc1IZLw7H7HI72H2L1ylgbXtsjpp0w1mTmYS2lrQ5QH5J!760991597>. Acesso em 25/11/2013.

Outra organização de destaque no campo da assistência a mulheres vítimas de tráfico em Viena é a PEREGRINA. A organização oferece serviços de aconselhamento e assessoria em questões relativas a carreira e educação, dentre elas um curso de alemão. Também conta com serviços de atendimento psicológico e terapêutico para mulheres vítimas de violência física e psicológica¹³⁰.

Já a ONG EXIT dedica-se especificamente o tráfico de sexual de mulheres africanas. A ONG foi fundada em 2006 pela ativista Joana Adesuwa Reiterer e tem como foco principal o trabalho com nigerianas. Além de campanhas e aconselhamento, a organização também fornece apoio social e legal a vítimas de tráfico e atividades de cooperação com autoridades policiais. A missão a que a organização se outorga é a de reduzir a vulnerabilidade das mulheres passíveis de se tornarem vítimas de tráfico e de exploração, aumentando a conscientização das pessoas diante da temática¹³¹.

Além dessas organizações, a Áustria abriga outras instituições de menor porte que lidam com a questão do tráfico de pessoas, na esteira de financiamentos e priorizações da temática pelas distintas esferas de governo. O campo e os efeitos de atuação dessas organizações são controversos. A colaboração com órgãos da polícia, por exemplo, é vista com ceticismo por algumas ativistas que lidam com a intersecção entre gênero e migração. Também são contestadas iniciativas de promoção de cursos de alemão voltados “para a integração” e que deixam de utilizar as potencialidades do aprendizado do idioma enquanto veículo de ruptura a estigmas e hierarquias que afetam o dia a dia das migrantes.

Nesta seção, opto por dar destaque à atuação do MAIZ (Self-organization – Participation – Autonomy – Resistance – Transformation – Utopia). A interação mais densa e prolongada com suas atividades e ativistas me permitiu perceber a singularidade desta organização, que tem se mantido autônoma num campo evidentemente impregnado por discursos e perspectivas anti-tráfico. A história da construção e constituição de sua autonomia, a partir dos ideais de suas fundadoras e de confrontos específicos assinalados,

¹³⁰ Ver <http://peregrina.at/>. Acesso em 25/11/2013.

¹³¹ Ver <http://www.ngoexit.org/>. Acesso em 25/11/2013.

mostra que, ainda que difícil, a manutenção da autonomia de organizações que operam no mundo dos projetos não é de todo impossível.

O MAIZ se define como uma organização independente formada por e para mulheres migrantes. Sediada em Linz, capital do estado da Alta Áustria, a organização foi fundada em 1994 por três militantes latino-americanas que se mudaram para aquela cidade por razões diversas. O objetivo da organização é o de “melhorar a vida e as condições de trabalho das mulheres migrantes na Áustria e promover a sua participação política e cultural na sociedade, além de transformar as condições sociais injustas existentes”¹³².

A organização promove cursos de alfabetização e aprendizado da língua alemã para estrangeiras¹³³, projetos de pesquisa que lidam com questões de reflexividade e afetividade relativas ao processo de aprendizado de idiomas, além de intervenções políticas e culturais as mais variadas.

A história de consolidação da organização tem espaço no período de emergência e difusão da agenda anti-imigratória e das políticas de combate ao tráfico de pessoas na Áustria. Segundo uma de suas fundadoras, que veio do Brasil para realizar seus estudos de doutorado no país, assim que chegou à cidade, ela passaria a ser confrontada com a questão das imigrantes latino-americanas e caribenhas no trabalho sexual.

¹³² “En 1994, en una unión auto-organizada, comenzamos a analizar nuestra propia situación de mujeres migrantes en Austria – como trabajadoras en la industria sexual, como personal de limpieza para empresas de leasing, como personal en empresas y casas privadas, como trabajadoras en el ámbito asistencial, pero también como ilegalizadas, como solicitantes de asilo, como personas sin trabajo, mujeres de casa, estudiantes, científicas...

Luchamos por un mejoramiento legal y social de todas las mujeres migrantes e intervenimos de manera activa en las discusiones sociales sobre migración y (anti-)racismo. Aparte de asesoría y formación nuestras actividades también incluyen el trabajo político cultural, acciones públicas y proyectos de investigación científica. Nos oponemos al discurso victimizador y al voyeurismo de los medios de comunicación y apostamos por protagonismo, auto-representación y acción colectiva.

También es importante la discusión entre las mujeres migrantes mismas. Entre todas las contradicciones existentes buscamos crear espacios colectivos de debate, con el objetivo de apoyar los intereses de las mujeres migrantes y visibilizar sus demandas hacia afuera”.

Retirado de <http://www.maiz.at/>. Acesso em 28/01/2013.

¹³³ No primeiro semestre de 2013, a maior parte das frequentadoras do curso provinham dos seguintes países: Afeganistão, Somália, Irã, Iraque, Congo, Guiné, além de países do leste europeu.

Na época em que chegou a Linz, o MAIZ estava dando os primeiros passos, a partir da iniciativa de outras duas pioneiras: uma delas, bolsista do CNPq que também havia vindo fazer o doutorado na Áustria, e a outra, uma brasileira que tinha um vínculo mais sólido com a cidade por ter trabalhado como *Au Pair* na casa de um casal austríaco. A organização começou como uma pequena iniciativa dessas mulheres, que se preocupavam com sua própria situação, mas que estavam sendo confrontadas com a situação de outras migrantes em situação muito mais precária.

“O processo foi acontecendo. Nossa primeira atividade foi um encontro no dia internacional da mulher. E tinha acabado de acontecer uma mudança das leis migratórias. Foi portanto um encontro informativo, porque estava todo mundo meio perdido (...) E apareceram, então, umas sessenta e tantas mulheres e, basicamente, mulheres ativas no trabalho do sexo (...)E aí, a partir de encontros esporádicos, a gente começou a ver que outros temas despertavam interesse. Muitas disseram que adorariam fazer curso de alemão que fosse oferecido nos horários mais convenientes pra elas. E muitas só queriam informação sobre assuntos básicos” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

A primeira atividade regular organizada pelo MAIZ – e que é o carro chefe da organização até os dias de hoje – foi um curso de alemão para essas migrantes, que acontecia duas vezes por semana. Paralelamente, as militantes organizavam uma espécie de consultoria para questões jurídicas. “As mulheres vinham para os cursos trazendo as cartas que tinham recebido de diferentes autoridades e queriam saber o que aquilo significava. Como não entendiam e havia casos sérios, mesmo de injustiça com relação a elas, vimos que precisavam de advogados. E as professoras quase não podiam dar aula porque era problema atrás de problema” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Nessa época, a entidade funcionava, basicamente, em função do trabalho voluntário de suas fundadoras. Com base em um pequeno financiamento e na utilização de um espaço gratuito, o curso começou a ocorrer. Desde então, a demanda por consultoria foi crescendo exponencialmente. Muitas pessoas que participavam do curso de alemão começaram a trazer

conhecidas, que iam, a princípio, somente para esclarecer dúvidas. Em pouco tempo, o espaço do curso se tornaria inviável para atender à demanda por informações.

Na época, o contingente de mulheres latinas, sobretudo caribenhas, era bem grande e a operatória baseada no trabalho voluntário começou a apresentar suas limitações. Foi ficando evidente para as fundadoras do MAIZ que a questão com a qual estavam lidando tinha um alcance bem maior do que imaginavam e do que conseguiriam encaminhar. Foi quando tiveram que pensar em recursos e financiamento para estruturarem serviços mais profissionalizados. Nesse sentido, a primeira estratégia foi a de fazer alianças e buscar cooperação. Após dois anos de trabalho voluntário, as idealizadoras da organização procuraram a Cáritas e propuseram um projeto cooperação.

“Nessa altura, a gente não tinha reconhecimento jurídico. Éramos um grupo, simplesmente. A Cáritas se posicionou, dizendo que isso não seria problema, porque seria a parte deles oferecer esse lado jurídico e a gente continuaria de forma autônoma. A T. e eu vínhamos de um background da teologia da libertação, que via a instituição como um meio para atingir fins mais nobres. Era essa nossa visão, mas também nossa inocência. Só que a história não foi assim tão simples” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Em parceria com a Cáritas, o MAIZ pleiteou seu primeiro projeto de financiamento junto à Comunidade Europeia. Entretanto, um conflito que ameaçava a autonomia das iniciativas das fundadoras da organização começou a ser engendrado antes mesmo de sair a resposta formal sobre o financiamento do projeto. A história deste conflito e da decorrente disputa por autonomia corresponde ao que uma das pioneiras do MAIZ chamou de “mito de fundação” da instituição.

“Na época, houve uma nova mudança nas leis migratórias e as leis contra as migrantes passaram a ser ainda mais duras. Eram contra os direitos humanos. E houve demonstrações e protestos, e nós fomos. Aí, uma pessoa da Cáritas envolvida no projeto questionou: como assim vocês vão sem nos consultar? (...) Espera aí, dissemos,

nós somos uma organização autônoma. E aí a resposta foi: Vocês são um projeto da Cáritas. Ao que tratamos de esclarecer que não éramos um projeto, mas que só tínhamos um projeto de cooperação com eles e que isso era diferente” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Essa disputa pela manutenção da autonomia durou cerca de nove meses e foi bastante cerrada. Nesse período, com a resposta positiva de financiamento da Comunidade Europeia, o projeto “conjunto” começou a acontecer. Todavia, a Cáritas não teria repassado os recursos combinados, desrespeitando o acordo previamente firmado com o MAIZ. Depois de uma série de tentativas de conciliação e de cinco meses de andamento do projeto, as integrantes da organização contaram ter recorrido diretamente à Comunidade Europeia, mandando uma denúncia acerca da usurpação do acordo feito.

Para sua surpresa, uma feminista antiga dos quadros da Comunidade Européia que já havia tido outras experiências negativas com a Cáritas foi designada para acompanhar o caso. Depois de ter se deslocado até Linz e ouvido as denúncias das ativistas do MAIZ, ela pressionou a Cáritas para que repartisse o dinheiro, respeitando o combinado.

“E aí ela praticamente obrigou a Cáritas: ‘ou vocês dividem o dinheiro ou devolvem’. Não tem terceira alternativa. Claro, eles tiveram que dividir com a gente (...) Então, foi com esse dinheiro que a gente alugou nosso primeiro lugar, que era aqui mesmo na cidade antiga. E a coisa floresceu muito. E através desse conflito também a gente ganhou muita visibilidade. E ganhou apoio fora dessa estrutura mais institucional. Ganhamos apoio do pessoal mais crítico na área de cultura. E esse pessoal mais politizado não tinha aquele discurso vitimizador, que é o mais forte dentro da igreja” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Na interpretação das ativistas da organização, essa crise acabou abrindo possibilidades que antes não se colocavam. Além de ter provido a visibilidade para uma organização ainda bastante pequena, o conflito demandou a exposição e a clareza de princípios e valores que, sem o ocorrido, talvez não tivesse tido espaço.

A delegada da Comunidade Europeia justificou ao MAIZ que a decisão não poderia ser retroativa (aos cinco meses do projeto), já que o acordo com a Cáritas seria refeito a partir daquele momento. Todavia, ela também teria insistido para que as ativistas fizessem um novo projeto autônomo dentro do mesmo programa. A partir de então, a organização teve seus projetos subseqüentes aprovados e conseguiu se consolidar em termos financeiros e institucionais.

Segundo uma de suas ativistas, em diálogo com outras organizações feministas atuantes na época (como LEFOE e FIZ¹³⁴), o MAIZ se pensava no espectro de mulheres latino-americanas. Após a finalização do projeto com a Cáritas, entretanto, a organização abriu o leque de atuação para trabalhar na assistência a mulheres migrantes de todas as regiões do mundo. Ela lembra que:

“Naquela época, fazíamos contatos e ações com organizações de mulheres latino-americanas. E estava tudo muito ligado com essa coisa do tráfico, no período pré-Palermo. E até a gente tinha um pouco essa perspectiva da vítima no começo, tanto que esse primeiro projeto que a gente fez para a Comunidade Européia tinha como ponto forte o combate à violência e o tráfico. E o projeto tinha sido feito dentro dessa perspectiva da vítima inocente que vem enganada para a Europa” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

As ativistas contaram que a experiência com as mulheres migrantes e seus problemas cotidianos foi transformando os enfoques prioritários dos projetos. De uma perspectiva de violência carregada pela linguagem do tráfico, a organização passou a lidar com questões relativas ao mundo do trabalho precário, que era o ambiente no qual as mulheres levavam suas vidas, embora a ênfase na vitimização e na linguagem sedutora tráfico de pessoas não tenha deixado de ser incorporada pelas participantes naquele processo:

¹³⁴ A LEFOE foi mencionada anteriormente. Já a FIZ é uma organização feminista sediada em Zurique. Ambas atuam na defesa de direitos de mulheres migrantes e têm interface com as discussões sobre tráfico de pessoas. Para mais informações, conferir: http://www.lefoe.at/index.php/sobre_lefoe.html e <http://www.fiz-info.ch/index.php?setLang=4>. Acesso em 28/01/2013).

“Nossa primeira aproximação foi com a questão da violência e do tráfico. Mas eu me lembro que a mudança de perspectiva foi acontecendo aos poucos. Em 1997, nós fizemos uma instalação (...) E foi uma instalação com bip-show e teatro. E quando a gente apresentou isso pela primeira vez, ainda tinha uma perspectiva vitimizadora, uma perspectiva ‘tráfico’. Isso foi em 1996. E nós até ganhamos um prêmio com esse projeto (...) Mas ao reapresentá-la, seu formato foi mudando com o tempo. No final, havia três quadros, que correspondiam a três momentos de um minuto e meio cada um. Então, era uma mulher primeiro lá, no país de origem. Depois, a decisão de migrar, o projeto migratório. E outra, a situação aqui. E essa virada foi importante. No final a gente já apresentava esses três momentos com uma pessoa ativa, que toma uma decisão, que tem iniciativa, que busca alternativa. Na verdade, acabou virando uma outra apresentação, muito diferente da primeira” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Segundo uma ativista do MAIZ, essa primeira apresentação, realizada em 1996, ainda partilhava muitos elementos “vitimizadores”. Cada vez que a peça era apresentada, entretanto, ela passava por avaliações e debates das participantes. Deste modo, a interação com o público foi propiciando a convicção de que as mulheres não queriam ser vistas como “coitadinhas” ou como objeto de compaixão, mas que queriam que sua experiência fosse realmente transmitida às pessoas da platéia.

“Eu uso esse exemplo para dizer que houve um processo de reflexão forte. Na verdade, é um círculo hermenêutico. A realidade suscita uma ação. Dessa ação, que é uma intervenção pública, há reações das pessoas daqui, dos próprios migrantes que visitaram, ou dos que ajudaram a montar (porque foi um processo coletivo grande também, em que muitas ajudaram a montar e algumas que diziam: eu quero que isso seja colocado. E mesmo que a gente não estivesse muito de acordo, a coisa foi feita assim). A partir daí, houve uma reflexão e uma avaliação e as coisas foram mudando” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Nessa época, surgiu um Programa de Proteção à Vítima de Tráfico, patrocinado pelo Ministério do Interior da Áustria, em um momento de expressa repressão à imigração indocumentada no país, que era a principal questão motivadora de muitas das violações sofridas pelas migrantes¹³⁵. Além disso, o Programa teria ajudado a acentuar uma linguagem vitimizadora da qual as participantes do MAIZ já estavam conseguindo se distanciar.

A distribuição de recursos para projetos com aquele viés, porém, teve forte apelo e, em decorrência da lógica do financiamento de seus projetos e de sua reprodução institucional, muitas organizações acabariam se rendendo a uma perspectiva reducionista da questão migratória. Nesse ínterim, as fundadoras do MAIZ salientaram que a instituição tentou manter-se independente e buscou se afastar daquele discurso reduzido e das instituições que o disseminavam:

“Houve um reducionismo fatal e, até hoje, embora com todas as críticas, tem muita gente que procura para entrevista com essa linguagem e com esse contexto que a gente quer justamente se afastar. De fato, foi através do contato com as mulheres, escutando as histórias delas e os motivos delas para a migração, que a gente foi vendo que não estamos falando de vítima nem de tráfico, mas de outra coisa (...) Então, se você entra na nossa página na web, vai ver que a gente trabalha com mulheres migrantes, independentes de onde elas vêm, que vivem e trabalham aqui, e também se são vítimas de tráfico” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Uma das fundadoras da organização destacou que essa mudança conceitual influenciou a reformulação de seu próprio trabalho de pesquisa. Segundo ela, as entrevistas feitas com mulheres migrantes partiam, em um primeiro momento, do princípio da “vítima” e da “vitimização”. Neste processo, todavia, foi aprendendo com as próprias mulheres, com a

¹³⁵ A coincidência entre o aumento da repressão à imigração e a criação de programas destinados a auxiliar vítimas de tráfico não é aleatória. As perspectivas anti-tráfico e os discursos anti-imigração muitas vezes se articulam na perspectiva do Estado, conforme destaquei nos estudos apresentados na seção 1 deste capítulo. Ademais, o incremento de barreiras à migração por parte de determinados países é o fator primordial na geração de um intenso mercado paralelo de trabalhadores indocumentados que migram e tornam-se vítimas de tráfico e trabalho forçado (Dias e Mattos, 2008).

interpretação que elas mesmas fazem de suas histórias, e descobrindo que suas hipóteses e dados dependiam dos níveis de confiança que tinha com suas interlocutoras:

“Elas podem muito bem se colocar como vítimas, se não há um nível de confiança e se elas estão partindo do princípio de que somente como vítimas, irão receber apoio, receber o que querem. Mas se você já tem um nível de confiança e escuta aquela história, você percebe que não é nada disso. O ponto é que, se não fosse daquele jeito, não haveria outra possibilidade de migrar. As leis são muito restritivas. Então, o que é que você faz. Você tem que pegar o caminho que é possível. E ali, rola negociação, rola exploração? Rola. As mulheres são conscientes disso também. Mas isso é por causa da restrição. A história é outra” (Entrevista, 22/12/2011).

No que se refere às principais demandas de atuação da organização atualmente, as ativistas do MAIZ destacaram questões jurídicas relacionadas à regularização migratória e/ou referentes a laços familiares entre homens europeus e mulheres estrangeiras. No caso das brasileiras, as maiores dificuldades se dão na relação de dependência criada junto aos maridos austríacos¹³⁶. Como a renovação do visto depende da comprovação de vínculos familiares, essa dependência acabaria gerando vulnerabilidades que podem se associar a desdobramentos de violência ou desrespeito¹³⁷.

¹³⁶ A maioria das brasileiras se mudou para Linz nas décadas de 1990 e início dos anos 2000. A partir de 2006, entretanto, houve uma mudança na legislação austríaca que tornou ainda mais difícil a obtenção do visto para estrangeiros casados com austríacos e as implicações dessas modificações têm sido recorrentes.

¹³⁷ Seguindo o excerto da entrevista, “Há dificuldade de se assumir essa relação de dependência e os problemas daí decorrentes. Então, acontece das mulheres virem quando a situação já está mais do que periclitante. Quando já está mesmo insuportável. Eu percebo isso: a dificuldade de se assumir e verbalizar a dependência (...) Esse é um nível. E pelo fato das brasileiras se colocarem num patamar mais alto do que as outras migrantes, é difícil que elas vejam como problema ou como abuso as questões de racismo. ‘Não, nós brasileiras não somos discriminadas. Discriminadas são as turcas, discriminadas são as africanas’. Então, todos os clichês do racismo para elas não são vistos como racismo, mas como valorização, como exótico. Mesmo se você é reduzida a uma dançarina de samba e já leve uma cantada em qualquer lugar que você vá, isso não é racismo, é ‘valorização do seu ser brasileiro” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Com relação propriamente à questão do tráfico de pessoas, uma ativista apontou que ela só é utilizada enquanto categoria êmica pelas mulheres em determinados contextos ritualísticos. Nestes casos, menos do que acionado para descrever experiências e contingências vividas pelas migrantes, o conceito costuma ser instrumentalizado no reforço de posicionamentos de compaixão e solidariedade eventualmente existentes:

“A gente participa dos encontros de língua alemã, com trabalhadoras do sexo, e de pessoas que trabalham com o tópico do trabalho do sexo, e o discurso racista é muito grande, entre as próprias trabalhadoras do sexo, porque tem uma coisa de deslegitimar a concorrência (...) E aí, dentro desses encontros, para as pessoas que têm mais sensibilidade, o arranjo que elas conseguem fazer é o do tráfico. E dizem: “Ah, a gente não pode simplesmente abandonar as colegas porque, coitadas, elas são vítimas de tráfico”. Então, tem aquelas categóricas e racistas assumidas. Mas tem outras que fazem essa curva: se é vítima, você tem que ter um pouco de compaixão” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

Nesse sentido, se algumas mulheres partem do princípio de que somente como vítimas irão conseguir apoio para sua empreitada, assim o fazem, transformando-se nas vítimas que determinadas instituições e indivíduos pleiteiam. Para outras, a categoria é utilizada no sentido de reforçar o apoio a colegas que se encontram em situações difíceis e não deveriam ser abandonadas. Deste modo, a utilização da categoria vítima responde a demandas contextuais e as “vítimas” são criadas e destituídas na conjunção de discursos e instituições com as quais as migrantes se relacionam.

Finalmente, interessa retomar uma última classificação discutida com as integrantes do MAIZ, que relaciona o trabalho do sexo a outras formas de trabalho precário incidentes nas áreas da assistência e cuidado. Trabalhos sociológicos e etnográficos têm mostrado a demanda massiva por mulheres migrantes para ocuparem posições laborais nas áreas de assistência doméstica e familiar em países europeus (Silva, 2011; Hazeu, 2011). Em tais atividades, a irregularidade migratória costuma ser praxe e tem implicações, inclusive, no desencadeamento de situações de exploração.

É nessa seara que tem incidência um emaranhado complexo de questões afetas à realidade migratória das mulheres que atualmente procuram atendimento no MAIZ. De maneira geral, a maioria delas está vinculada à área do “cuidado” e muitas utilizam o projeto migratório como forma de também possibilitar o “cuidado” dos filhos nos países e contextos de origem, administrando lares transnacionais. Na opinião das ativistas, o tratamento dessas distintas formas de atuação laboral deve ser conceitualmente integrado e entendido na chave do “cuidado”.

“O trabalho do sexo é um trabalho dentro da linha do cuidado (care), junto com o trabalho doméstico, as cuidadoras de idosos, a enfermagem, o cuidado de crianças, etc. São esses tipos de cuidado. Trabalho do sexo é um dentre esses outros na área do “care”, que é muito precária e que ainda tem um reconhecimento legal muito restrito. Quem trabalha com doentes e idosos, ainda tem condições melhores, mas o resto ainda é tudo muito precário. Então, nosso discurso está situado dentro da precariedade e da área de “care” (Entrevista, Linz, 22/12/2011).

É digna de nota a transformação político-conceitual vivida pelo MAIZ e a ampliação de seu escopo de atuação para o mundo do trabalho precário, em especial para as atividades laborais relacionadas ao “cuidado”. Isso surge em decorrência de questões de exploração e injustiça vividas pelas mulheres que buscam apoio na organização. Ou seja, é com base nessa interação cotidiana com as mulheres migrantes que ressemantizações conceituais e políticas estão sendo engendradas e repostas no dia a dia de resistência da instituição.

O destacamento do MAIZ nesta seção salienta a complexidade de perspectivas e dinâmicas que tangenciam a experiência migratória de mulheres na Áustria. Várias dessas perspectivas se imbricam e se relacionam às discussões sobre “vítima”, “migração” e “tráfico” trazidas anteriormente.

A disputa por autonomia vivida por essa organização é um contraponto interessante aos discursos hegemônicos que circunscrevem a categoria “tráfico de pessoas”. Nesse sentido,

é importante notar como a afirmação de sua autonomia se dá à revelia de pressupostos vitimizadores tão comuns ao discurso anti-tráfico. A instituição consegue se firmar enquanto defensora dos interesses de inúmeras mulheres migrantes na Áustria justamente por não se render ao aparato burocrático-institucional que valoriza uma noção atópica e passiva de “vítima”.

Em comparação com o perfil e discurso da grande maioria das organizações anti-tráfico que atuam no contexto austríaco, ela parece, de fato, representar uma exceção. De modo que os aspectos que tornam possível sua autonomia talvez estejam relacionados ao domínio da linguagem técnico-burocrática de seus financiadores e, fundamentalmente, à clareza político-conceitual de suas militantes, que encontra amparo na experiência cotidiana junto às mulheres com as quais interagem. As soluções criativas, que recorrem à linguagem do humor e da subversão para lidar com uma série de preconceitos e estigmas que acometem as imigrantes na Áustria, também são um ponto de destaque explicitado na próxima seção.

5. Rebelodrom: Nem Vítimas nem Heróis

No dia 22/09/2013, participei de uma procissão artística em Viena, organizada pelo núcleo cultural do MAIZ. A encenação, intitulada “Devorando a Europa”, aconteceu em frente à Karlskirche, igreja barroca do início do século XVIII situada em uma das principais praças da cidade. Naquele “espetáculo sangüinário”, também chamado *Rebelodrom*, diferentes personagens contracenavam, exibindo suas características particulares e o anseio comum em “devorar a Europa” em um banquete cuidadosamente preparado pelas ativistas da instituição¹³⁸.

Os personagens criados são grotescos e exageram um conjunto de clichês relativos às representações de imigrantes e austríacos. A ideia subjacente a essa estética política é a de contestar visões simplistas do fenômeno migratório e usualmente atreladas a ideais paternalistas ou simplesmente xenofóbicos. Segundo uma das organizadoras do evento, “esses personagens são os excluídos, a ilegalidade, o aborto da Europa. Mas também querem romper com a visão de que podem vir a ser o imigrante trabalhador, vencedor, que batalhou para conquistar seu espaço na sociedade. Não é nada disso. Essa é uma estética da desobediência. Não queremos integração. Nem vítimas nem heróis”.

A seguir, opto por apresentar as características de alguns dos personagens criados pelo MAIZ, destacando seu perfil e suas frases de efeito. Por meio do humor e de uma linguagem transgressiva, esses personagens compõem, na forma de sátira, um belo contraponto à apropriação da categoria “vítima” e de determinados discursos de gênero no endosso de pautas restritivas à circulação, além de implodirem narrativas que encarceram a experiência migrante em clichês, sejam eles negativos ou positivos.

¹³⁸ Um vídeo referente à encenação está disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=6ivzzE3VRLg>. Acesso em 27/11/2013.



“Áustria, nós te amamos e nunca iremos te deixar!”

Besta Integrada

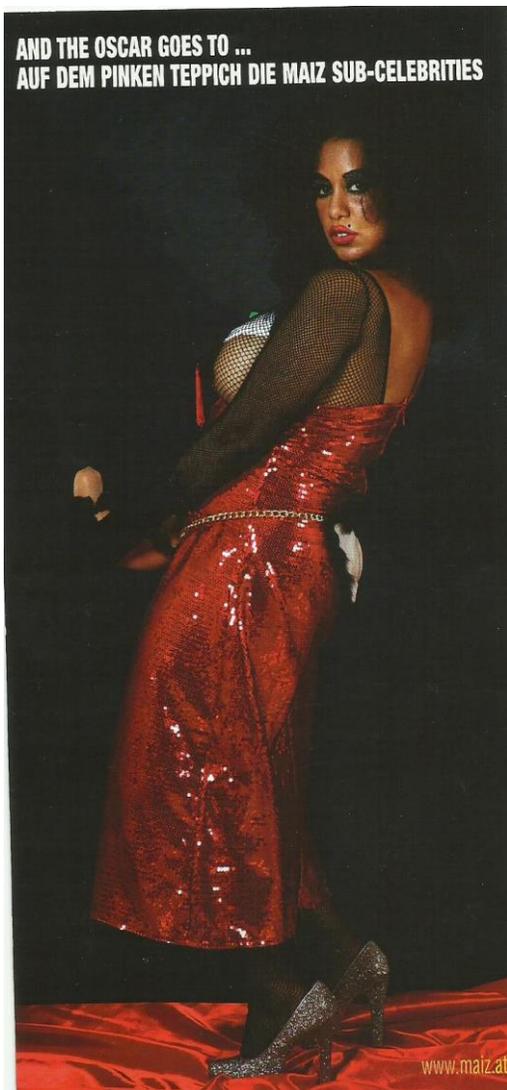
A Besta Integrada é a migrante modelo Kurt 2020, uma referência a Sebastian Kurt, político criador do Prêmio Integração, endereçado a imigrantes capazes de demonstrar excelentes habilidades de integração à sociedade austríaca. A Besta Integrada já recebeu vários destes prêmios e faz questão de carregar medalhas e marcos que demonstram seu amor e reverência pela Áustria. Adora schinitzel de porco, mas prefere ainda mais aquele que é servido com marmelada. A Besta é católica fervorosa. Estudou teologia e vai à missa todos os domingos. Foi a melhor estudante da classe integração 2010 e é fã declarada de Hubert von Groisem. Tem uma personalidade esquizofrênica e entra em desespero se vê ameaçada a possibilidade de continuar vivendo na Áustria. Seu maior sonho é o de permanecer para sempre no país.



*“Onde tem muita merda se pode
fazer muito dinheiro”.*

Madame Klóé

Madame Klóé traz em seu nome a marca da riqueza e da sofisticação. É considerada a migrante-faxineira mais rica da Europa. Ficou rica limpando neuroses freudianas e excrementos que fascistas e racistas escondem debaixo do tapete. Como a demanda era muito grande e ela inovou naquele mercado, enriqueceu rapidamente. Em seguida, migrou seus investimentos para a especulação na bolsa austríaca, o que a tornou milionária. Sua vestimenta de papel higiênico representa também um ideal: limpar as merdas de toda a Áustria. Para Madame Klóé, este é um investimento: “Onde tem muita merda se pode fazer muito dinheiro”.



“Trabalho do sexo é trabalho”

“Lute contra o sexismo e a homotransfobia!”

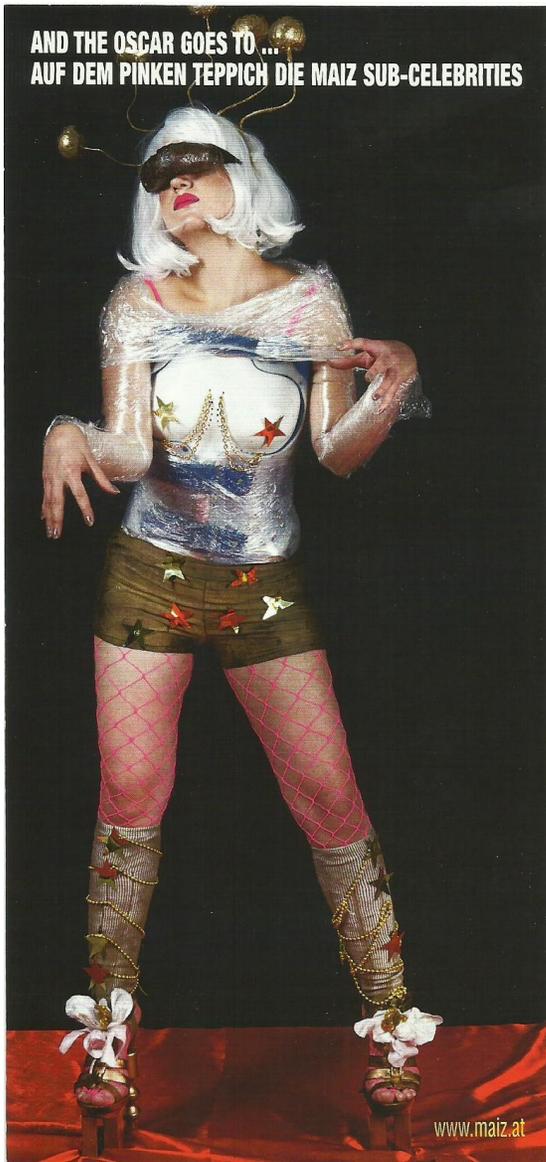
A Super Puta é uma parlamentar da União Europeia, que luta desde os 30 anos pelos direitos de migrantes e transexuais na indústria do sexo. Ela luta contra o sistema neoliberal seletivo de imigração e seu papel nos regimes dos corpos sexualizados, transformando o sujeito político visível através da auto-encenação e auto-exotização. Sua missão é a de desconstruir estigmas e estereótipos, endossando os direitos das trabalhadoras do sexo e rebatendo todas as formas de sexismo. Em suas intervenções, a questão racial e sua intersecção com o desejo é sempre assinalada.



“Sem nós, isso não funciona”

She-Heroes

As She-heroes nasceram em TaubenmarktChinaTownStephansplatz (USA) depois de um conjunto de greves transnacionais organizadas contra o processo de integração de imigrantes mundo afora. Esses super-heróis lutam contra a assimilação, o paternalismo e o super-heroísmo de outros imigrantes. Agindo fora da lei, nas franjas ilegais do sistema, optam por desbançar os imigrantes que se consideram super-heróis e vencedores, lutando contra as tiranias da assimilação. Seu objetivo maior é o de mostrar ao restante do mundo que sem imigrante, nada funciona.



“Bio merda, bio pirataria, bio política, bio botox, bio, bio, bio...”

Lady Di Bio Kaka

Lady di Bio Kaká é uma pessoa fundamentalmente “bio”, referência à fixação de certos segmentos da sociedade austríaca a produtos e tratamentos naturais. Não tem identidade, apenas o desejo de satisfazer o mainstream, tornando-se parte dele. Ela é tão original que até mesmo sua autenticidade é uma cópia. Mas é deste modo que consegue se incorporar ao “establishment” austríaco, ao mesmo tempo em que defende o direito dos gays, o direito das orgias, o direito do strip-tease, os direitos humanos... Mas ela não liga, pois é 100% poliéster, zumbi e plástico.



Além das figuras dramáticas mencionadas, outros personagens me chamaram a atenção durante a performance do dia 22/09: a Ministra dos Órgãos Interiores – que, em alusão aos Ministérios de Interior dos países europeus, devora os fígados e órgãos de imigrantes que não se comportam bem; o Latino Lover – amante latino que faz grande sucesso com as mulheres europeias; e duas bispas da igreja católica responsáveis pela condução da cerimônia. A procissão foi seguida de “uma grande conferência de imprensa” sobre a sociedade canibal e o ritual vodu que ameaça comer toda a Europa. Tudo feito sob o olhar atento e vigilante de vários policiais austríacos, que, mesmo de forma não intencional, compunham de maneira magistral o cenário da peça.

É justamente com estes personagens e provocações do MAIZ que gostaria de encerrar a primeira parte da tese. A existência dessas criaturas e de suas criadoras foi uma infusão de oxigênio no asfíxiante contexto do mundo dos projetos e das instituições que trabalham com a questão migratória na Europa. O contraste de suas intervenções com os “ritos de seriedade” disseminados por essas organizações – através de incontáveis palestras, seminários, treinamentos, workshops, etc. – revela que o humor é uma linguagem bem mais apurada na descrição e compreensão de realidades locais do que as muitas vezes enfadonhas apresentações de power-point conduzidas por indivíduos alçados à condição de “experts”.

Conforme procurei descrever neste capítulo, a intersecção entre migração e criminalidade ganhou no tema do tráfico de seres humanos um grande veículo de propagação. Ainda que reconhecendo as peculiaridades desta temática, espero ter demonstrado que o vínculo que ela estabelece com as noções de migração e segurança é crucial e engloba aspectos de criminalização e controle concernentes à circulação e mobilidade de estrangeiros.

Por sua vez, a ideia de “vítima” dos discursos anti-tráfico contemporâneos – seja ela “criminal” ou “humanitária” – também não parece a mais promissora para descrever a experiência de grupos e pessoas concretas que se deslocam e que têm sido recorrentemente tomadas como seres “vulneráveis”. A chave restrita da “violação de direitos” segue sendo uma armadilha para os que postulam o reconhecimento e valorização da diversidade da experiência migrante nos mais diferentes contextos. “Nem vítimas nem heróis”. O que se pleiteia é a negação de um mundo de mocinhos e bandidos, inadequado para descrever as ricas experiências de quem se desloca.

Na próxima parte da tese, os interesses do trabalho migram para o cenário sul-americano. Abordarei de que maneira a aproximação conceitual entre migração, segurança e tráfico de pessoas tem sido difundida e re-criada no Brasil. Em um primeiro momento, faço uma análise da incorporação da agenda anti-tráfico no contexto brasileiro para, em seguida, questionar de que forma o cruzamento entre “migração” e “segurança” tem sido replicado ou (re)atualizado naquele país. O foco analítico continua a ser o das políticas públicas, seus atores e personagens.

CAPÍTULO 4

Tráfico de Pessoas no Brasil: (re)atualizações de um debate

“We must disengage from the notion that trafficking is rooted in a rising global demand for commercial sex, and confront the problem as yet another component of a massive response to severe global economic inequalities”

Pardis Mahdavi, 2011

Neste capítulo, apresento uma leitura do processo de incorporação e re-criação da agenda anti-tráfico no contexto brasileiro. As ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas ganharam proeminência no âmbito global após a assinatura e ratificação do Protocolo de Palermo por um número acentuado de países. No Brasil, a incorporação desta temática vem sendo acompanhada por um conjunto abrangente de debates e discursos referidos a atores os mais diversificados.

Partilho da premissa de que a produção transnacional de representações sociais decorre de processos complexos que envolvem experiências de aprendizado, co-produção, apropriação, adaptação, reelaboração, negociação e outras dinâmicas de interação entre agentes sociais e contextos heterogêneos (Mato, 1998). Nesse sentido, não é possível compreender a disseminação das ideias/políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil sem problematizar as contradições, encontros e desencontros decorrentes da adequação das políticas brasileiras a padrões internacionais.

Além de relacionar a influência de Tratados e Organizações Internacionais na disseminação desta pauta temática, procuro questionar em que medida os debates sobre tráfico de pessoas produzidos no país têm atualizado alguns dos pressupostos discutidos anteriormente. Para isso, lanço mão de dados etnográficos que resultam do acompanhamento de eventos políticos, seminários e treinamentos organizados por agências internacionais e órgãos de governo. Além disso, o capítulo se alimenta de dados produzidos durante o acompanhamento da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal, instalada para investigar e combater o tráfico de pessoas no Brasil.

1. Trajetória da agenda anti-tráfico no Brasil

As primeiras mobilizações de setores governamentais e não governamentais brasileiros com relação à implementação de ações e políticas anti-tráfico contemporâneas não se dissociam de iniciativas internacionais. Já em 2001, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) assinou um primeiro projeto de cooperação com o Ministério da Justiça, com a intenção de “aperfeiçoar os mecanismos existentes de combate ao tráfico de seres humanos por meio de análise da situação, aumento da capacidade investigativa e de instauração de processos, treinamento de pessoal das organizações envolvidas e promoção de campanhas de conscientização”¹³⁹.

No ano de 2003, por sua vez, o Consulado Geral dos Estados Unidos em São Paulo ajudou a Secretaria de Justiça daquele estado a inaugurar o Escritório de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos, que seria posteriormente replicado em outros entes da federação. Segundo consta da página eletrônica da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, além do apoio da instituição ter possibilitado ao Escritório comprar equipamentos básicos, verbas adicionais dos EUA subsidiaram programas da Organização Internacional do Trabalho para combater o trabalho infantil e o trabalho forçado. Além disso, naquele ano, o Brasil seria escolhido pelo governo dos EUA para receber ajuda do programa Iniciativa Contra o Tráfico de Seres Humanos, do presidente George W. Bush¹⁴⁰.

Ainda em 2003, a Embaixada da Suécia patrocinou, com a chancela da Secretaria Nacional de Justiça do Brasil, um seminário anti-tráfico que também teve a participação de representantes da Embaixada norte-americana no país. “As apresentações dos Departamentos do Trabalho e de Segurança Interna se dirigiram a uma audiência composta por autoridades do governo federal do Brasil, representantes de ONGs, ativistas de direitos

¹³⁹ Retirado de <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/acoes.html>. Acesso em 17/12/2013.

¹⁴⁰ Por meio deste programa, os Departamentos de Segurança Interna e de Justiça da Embaixada mantiveram consultas com autoridades brasileiras para preparar a concessão de subsídios a projetos, com vistas a ajudar as autoridades do país a combater o tráfico. Para mais informações, ver: [//www.embaixadaamericana.org.br/arc-index.php?action=materia&id=3377&submenu=press.inc.php&itemmenu=21](http://www.embaixadaamericana.org.br/arc-index.php?action=materia&id=3377&submenu=press.inc.php&itemmenu=21). Acesso em 20/12/2013.

humanos, diplomatas e autoridades responsáveis pela aplicação da lei. As apresentações destacaram o compromisso do governo americano com a luta contra o tráfico humano por meio da prisão dos criminosos, da proteção às vítimas e da criação de programas que coíbam a continuidade do tráfico”¹⁴¹.

Em 2004, o Brasil ratificou o Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, do qual era signatário desde 2000. O processo de ratificação do Protocolo de Palermo ocorreu em um contexto conturbado, posterior aos atentados terroristas de 11 de setembro e das invasões norte-americanas ao Afeganistão e ao Iraque. Embora naquele momento o processo de ratificação do Protocolo não pareça ter demandado muita atenção do poder legislativo brasileiro, setores da sociedade civil já estavam sendo mobilizados por meio de seminários e eventos direcionados.

Em 2006, foi criada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que tinha por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. A Política Nacional instituiu, ainda, no âmbito do Ministério da Justiça, um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP¹⁴². Neste processo de disseminação da pauta política anti-tráfico no Brasil, a articulação entre movimentos de direitos humanos, estruturas de governo, organismos internacionais e redes feministas transnacionais ganhou destaque (Piscitelli, 2008: 40).

De 2008 a 2010, vigorou o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). Este plano previu um conjunto grande de atividades, dentre as quais, a elaboração de estudos, a capacitação de autoridades e agentes públicos envolvidos com o tema, o aperfeiçoamento da legislação específica e o fomento da cooperação internacional para reprimir o tráfico de pessoas. Em função do compromisso internacional assumido e das políticas instauradas, ocorreram mudanças na legislação, capacitaram-se operadores de

¹⁴¹ Ver: www.embaixadaamericana.org.br/arc-index.php?action=materia&id=3377&submenu=press.inc.php&itemmenu=21. Acesso em 20/12/2013.

¹⁴² Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm. Acesso em 01/02/2013.

direito e de segurança pública, produziu-se uma quantidade significativa de estudos qualitativos, ocorreram operações policiais e o tema ganhou espaço na mídia e nas preocupações da sociedade civil organizada.

É fato que o tema do tráfico de pessoas já circulava no universo dos defensores dos direitos de crianças e adolescentes desde a década anterior, em função da Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, e da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, de 1999, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil (Dias e Sprandel, 2010: 157). A primeira tentativa de levantamento de informações sobre a questão – a Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial (Pestraf) – foi produzida justamente por uma rede de pesquisadores e entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes¹⁴³.

Apoiada por organizações como a *Agência Norte-Americana de Desenvolvimento e Cooperação Internacional* (USAID) e a *Save the Children*¹⁴⁴, a pesquisa tem gerado controvérsias desde que foi publicada, em decorrência de suas opções metodológicas. Embora assertivamente criticada devido à falta de acuidade científica e metodológica – além das presunções morais que a tornaria parcial (Blanchette, 2012) –, a PESTRAF (e seus números) continua sendo utilizada como fonte de informação para políticos e ativistas envolvidos com a

¹⁴³ Esta rede estava, há algum tempo, envolvida com o tema da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil, inicialmente tratada como “prostituição infantil”. “A adequação do termo para ‘exploração sexual comercial’ foi resultado da participação de delegações brasileiras em eventos internacionais importantes, como o I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças (realizado em Estocolmo, Suécia, em 1996, e que teve como resultado a Declaração de Estocolmo e a Agenda para a Ação, adotada por 122 países) e o II Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizado em dezembro de 2001, em Yokohama, Japão, resultando no Compromisso Global de Yokohama, firmado por 161 países (...) Entre ativistas da área, no Brasil, firmou-se sobretudo a percepção de que não se deveria mais usar a expressão ‘prostituição’ para menores de 18 anos, pois, sendo estes indivíduos crianças, conforme a CDC, presumia-se sempre a violência e a exploração” (Dias e Sprandel, 2010: 158).

¹⁴⁴ A *USAID* é a agência de cooperação externa dos Estados Unidos, responsável pela distribuição dos recursos provenientes da cooperação internacional norte-americana. Criada em 1961, trata-se de um órgão vinculado às diretrizes estratégicas do Departamento de Estado dos EUA. Já a *Save the Children (International Save the Children Alliance)* é uma organização não governamental de defesa dos direitos da criança criada em 1919 na Inglaterra. Com atuação em mais de 120 países, a Organização tem grande influência nos debates internacionais em torno dos direitos de crianças e adolescentes, sendo uma interlocutora privilegiada de órgãos como as Nações Unidas e a União Europeia.

agenda anti-tráfico no Brasil. A insistência nessa utilização sugere que o tom moral associado a determinada perspectiva anti-tráfico se sobrepõe a evidências, mais servindo para embasar posições políticas pré-definidas.

Por ora, interessa evidenciar que os defensores dos direitos de crianças e adolescentes serão um dos primeiros públicos da sociedade civil brasileira a se aproximar da agenda anti-tráfico, que, na década de 1990, se difundia de maneira vigorosa no âmbito de estruturas das Nações Unidas e da comunidade internacional.

Em 2006, o documento “Direitos Humanos no Brasil 2006 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos” (Sprandel, 2006) já identificava algumas tensões concernentes à chegada da agenda de enfrentamento ao tráfico de pessoas no país. Nele, faz-se referência, por exemplo, ao posicionamento do Grupo de Pesquisa *Davida*, uma associação de cientistas sociais que estuda a prostituição do ponto de vista das trabalhadoras e trabalhadores do sexo. Para o *Davida*, grande parte das mulheres adultas que estariam se prostituindo na Europa não seria vítima de tráfico e tratá-las desta forma caracterizaria uma violação ao seu direito ao trabalho no mercado do sexo (Silva et al., 2005).

O relatório denunciava, igualmente, que nas operações que a Polícia Federal brasileira realizara até então com as polícias europeias para reprimir o tráfico de pessoas, as mulheres ou transgêneros que deveriam - consoante o protocolo de Palermo - ter sido tratadas como “vítimas de tráfico” e recebido algum tipo de proteção especial teriam sido simplesmente detidas e deportadas como imigrantes indocumentadas (Sprandel, 2006). O Relatório salientava que o universo do tráfico de pessoas e da prostituição tinha contrafaces com o racismo, a xenofobia, o preconceito, a pobreza, o desejo de consumo e os fluxos internacionais de migração, o que deveria ser levado em conta nas distintas abordagens sobre o assunto (Dias e Sprandel, 2011: 161).

Duas pesquisas produzidas no âmbito do governo federal apontavam para estas imbricações teóricas, também evidenciadas por trabalhos de campo. Para Jacqueline Oliveira Silva, coordenadora do estudo “Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul”, falar de tráfico de seres humanos implicava falar em sexualidade, preconceito e internacionalização do mercado da prostituição (Ministério da Justiça, 2005).

Já a pesquisa coordenada por Adriana Piscitelli, “Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via o aeroporto de Guarulhos” (Ministério da Justiça, 2006), alertava sobre o tratamento concedido por diversos países às cidadãs brasileiras, ancorado em um preconceito que estende-se desde os funcionários das polícias estrangeiras até os das companhias aéreas (MJ, 2006).

Nos relatos ouvidos pelas atendentes do *Posto Avançado de Atendimento Humanizado ao Migrante*, fica evidente a importância das redes sociais, sobretudo femininas e integradas por parentes, na organização da partida e inserção na indústria do sexo no exterior. De acordo com o estudo, estas redes também garantiriam o cuidado dos filhos que ficavam no Brasil e do dinheiro enviado por aquelas que viajavam. Sem negar a existência de grupos criminosos, a pesquisa identificava que o acionar destas redes é muito similar aos arranjos presentes na migração internacional de brasileiros com outras profissões (Dias e Sprandel, 2011: 161).

Além do movimento das prostitutas e dos defensores dos direitos de crianças e adolescentes, outro grupo que veio a se relacionar com a pauta anti-tráfico no Brasil foi o de ativistas que lutam pela erradicação do “trabalho escravo”. No tocante ao trabalho forçado, esta categoria nativa aglomera um conjunto específico de pessoas comprometidas, especialmente, com o enfrentamento de situações de exploração de trabalhadores rurais. Desde o fim da ditadura militar, com o advento da Nova República, o governo federal – por meio da Coordenadoria de Conflitos Agrários do Ministério do Desenvolvimento Agrário – havia reconhecido institucionalmente a ocorrência de relações de trabalho análogas à escravidão, principalmente em grandes latifúndios da região amazônica (Dias e Sprandel, 2010; Figueira, 2005).

A noção de *trabalho escravo* tem grande força política no Brasil, o que se traduz em planos e políticas criados especificamente para sua erradicação. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por exemplo, conta com um programa de fiscalização móvel estruturado no combate a práticas análogas à escravidão que é referência internacional. Todavia, a ratificação do Protocolo de Palermo, que conta com uma definição de tráfico de pessoas abrangente e referida às inúmeras atividades laborais, também incorporou esses ativistas às discussões direcionadas ao enfrentamento ao tráfico.

Finalmente, um quarto grupo de atores que passou a se relacionar de forma cada vez mais recorrente com a categoria “tráfico de pessoas” foi aquele vinculado à defesa dos direitos dos trabalhadores migrantes. Desde 1997, quando aconteceu o *I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira*, promovido pela Casa do Brasil em Lisboa, a maior reivindicação dos brasileiros no exterior e seus mediadores externos (ONGs, Ministério Público, Congresso Nacional e pesquisadores de assuntos migratórios), explicitada no *Documento de Lisboa*, de 2002, era “a criação de uma instância orgânica interministerial para coordenar uma política para atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros e incentivo ao seu regresso, integrando esforços de vários Ministérios” (Dias e Sprandel, 2011: 159).

Seguiram-se a *Carta de Boston* (2004) e o *Documento de Bruxelas* (2007). Conforme Rosita Milesi e Orlando Fantazzini, estes documentos “expressam um sentimento de que o Estado brasileiro ainda não dispensa aos brasileiros e brasileiras que residem no exterior a atenção que esses indivíduos merecem” (Milesi e Fantazzini, 2009).

Também foi grande a mobilização da sociedade civil brasileira, desde a década de 1990, para que o Brasil assinasse a *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares*, aprovada pela ONU em 18 de dezembro de 1990. O *Instituto Migrações e Direitos Humanos* (IMDH) e o *Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios* (CSEM) vêm, desde 1994, lutando pela ratificação da Convenção. Todavia, a Convenção segue sem ser ratificada pelo governo federal¹⁴⁵.

Os ativistas vinculados a estes movimentos também têm incorporado a categoria “tráfico de pessoas” a suas reflexões e demandas, muitas vezes impulsionados pela disseminação da linguagem do tráfico no cenário internacional. No *Documento Final* resultante do *I Seminário sobre Migração Brasileira e Questões Gênero*, ocorrido em Roma, na

¹⁴⁵ A referida Convenção demorou mais de 10 (dez) anos para ser assinada pelo Brasil, enquanto o Protocolo de Palermo está em vigência desde 2004, a partir de processos de assinatura e ratificação relativamente céleres. No caso da *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares*, todavia, o governo federal a enviou ao Congresso em dezembro de 2010, solicitando que tramitasse como Proposta de Emenda a Constituição. Contudo, o prazo para que isso ocorresse venceu dia 19 de agosto de 2011, de modo que a Convenção será incorporada à normativa legal brasileira sem a força de uma emenda constitucional (o que lhe garantia o § 3º do art. 5º da Constituição Federal) (Dias e Sprandel, 2011: 70).

Itália, entre os dias 23 a 25 de julho de 2010, por exemplo, o termo “tráfico de pessoas” aparece 11 (onze) vezes, referido às mais distintas reivindicações¹⁴⁶.

A incorporação desta categoria por distintos movimentos da sociedade civil organizada brasileira não tem se dado sem críticas e problematizações. Em 2007, o documento “Direitos Humanos no Brasil 2007 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos” identificou que o conceito de tráfico havia passado por uma relativização decorrente justamente dessas críticas, oriundas de diferentes atores.

O tensionamento que a categoria produzia no movimento de prostitutas, por exemplo, levou o então Ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, a tecer considerações apresentando a complexidade do fenômeno. Segundo ele, para colocar em prática as diretrizes, princípios e ações previstos na Política, teríamos que vencer muitas barreiras. A maior delas estaria “no preconceito que geralmente dirigimos àqueles que decidem migrar (...) e esse preconceito aumenta ainda mais quando o migrante em questão trabalha como profissional do sexo” (Ministério da Justiça, 2006). O Ministro dizia, ainda, que para enfrentar o tráfico de pessoas, seria necessário considerar o contexto mais amplo de prostituição e de imigração, muitas vezes irregular, no qual ele se insere (Dias e Sprandel, 2011: 162).

O que se percebe, neste momento, é que o governo e a sociedade brasileira estavam conscientes de que não se poderia falar em tráfico de pessoas sem uma compreensão crítica e adequada do conceito. Questionava-se, inclusive, se o foco das atenções mundiais (e de seu sistema protetivo) não deveria se voltar para as migrações irregulares e o mercado de sexo (Sprandel, 2007).

Neste mesmo Relatório, Leonardo Sakamoto, coordenador da ONG Repórter Brasil e Xavier Plassat, da Comissão Pastoral da Terra, ativistas contra o trabalho escravo, defendiam que é preciso haver medidas distintas para o combate ao tráfico de seres humanos com fins de exploração sexual e para o tráfico para trabalho escravo. Os autores entendiam que a tentativa de uniformizar ações repetiria os mesmos erros de todas as políticas impostas de forma centralizada. “Ou pior, serão apenas ações cosméticas para convencer o Departamento

¹⁴⁶ Neste Encontro, participei como colaborador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentando um *paper* justamente sobre a “A OIT e o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”.

de Estado dos Estados Unidos (...) a rever seu posicionamento deste país” (Sakamoto e Plassat, 2007 *apud* Dias e Sprandel, 2010: 162).

Nesta mesma publicação, as organizações brasileiras filiadas à Aliança Global Contra o Tráfico de Pessoas denunciavam três aspectos considerados falhos nas ações de enfrentamento ao tráfico: “(1) o fato do tráfico de pessoas nunca ter sido considerado um problema de governo no Brasil antes dos organismos internacionais passarem a pautar o tema; (2) a constatação de que nos países receptores os governos tampouco se mostram preocupados com o sofrimento e a violação dos direitos das pessoas traficadas; e (3) o fato das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas só terem algum efeito se as políticas econômicas e as políticas de migração estiverem em consonância, fortalecendo as pessoas, ampliando suas oportunidades e acesso a seus direitos e tendo uma escolha real de permanecer num lugar ou de migrar” (Dias e Sprandel, 2011: 163).

Tais organizações avaliavam também que as violações de direitos humanos não diminuíram com as políticas e legislações antitráfico e que, embora as pessoas objetos de tráfico sejam designadas como “vítimas” em várias políticas e leis, tendem a ser tratadas como imigrantes indocumentados, criminosas ou ameaças à segurança nacional (*idem*).

Evidenciava-se, assim, a existência de tensões entre organismos internacionais e governo, governo e sociedade civil, além daquelas inerentes aos debates relativos às áreas da criança e do adolescente, trabalho escravo, gênero e migrações.

“Neste contexto, pode-se afirmar que o governo estava (1) sendo pressionado para elaborar uma política para brasileiros no exterior e para imigrantes e (2) estava envolvido na execução de um Plano Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (2000), um Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003) e um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2004)” (Dias e Sprandel, 2011: 160).

No plano das políticas públicas, portanto, a categoria “tráfico de pessoas” irá incidir justamente sobre os programas, gestores e críticos relacionados a estes temas. Em 2010, foi produzida uma Avaliação Oficial do governo brasileiro acerca das ações anti-tráfico

empreendidas até aquele momento. O “Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” indica algumas das metas e objetivos executados. O mais interessante, porém, é que tal documento incorpora algumas das tensões e incertezas que acompanharam a chegada da pauta do tráfico de pessoas no país, apontando para representações subjetivas que não constam dos discursos hegemônicos internacionais em torno do fenômeno:

“Apesar de a questão do tráfico ser um problema de índole social, faz-se necessário considerar como ela atua na história de cada pessoa, respeitando-se o contexto social no qual esta se encontra inserida, como também, fundamentalmente, os motivos pessoais que levam à escolha de outra realidade, vista como mais positiva” (Ministério da Justiça/SNJ, 2010).

Nesse sentido, tal posicionamento do governo brasileiro levava a tensões discursivas em torno de perspectivas anti-tráfico entoadas por organismos internacionais e países receptores de migrantes, que vão desde a recusa de realização de campanhas de desestímulo à migração de brasileiros até a defesa da ampliação do conceito de “vítima de tráfico” (com direito à proteção especial, segundo Palermo) também para aqueles que não denunciam as redes e que retornam ao Brasil como não admitidos e deportados (Dias e Sprandel, 2010: 165).

Esta disparidade de posições veio à tona, por exemplo, quando o Departamento de Estado dos EUA, que monitora anualmente os avanços ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no mundo, avaliou, em seu “Relatório Tráfico de Pessoas 2010”, que o Brasil ainda não punha em prática todas as medidas necessárias para a erradicação do tráfico de pessoas. O documento também apontava a impunidade como um dos principais desafios do país¹⁴⁷.

¹⁴⁷ De acordo com o Relatório (2010), “The Government of Brazil does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking; however, it is making significant efforts to do so. Last year the government sustained strong efforts to rescue several thousand victims of slave labor through mobile labor inspection operations and enhanced efforts to provide sex trafficking victims with services through an expanding series of anti-trafficking centers. However, convictions of sex trafficking offenders decreased

O documento classificava o Brasil na “Categoria 2”, grupo no qual estão nações que não cumpriram integralmente os requisitos mínimos para a eliminação do tráfico, embora estivessem empreendendo esforços significativos para tanto. Segundo o Coordenador do Núcleo de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça naquela época, o relatório americano teria apenas uma visão parcial do enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil:

“A pergunta que o relatório deveria fazer é: ‘Quais são as políticas que estão voltadas a reduzir a vulnerabilidade social, que é uma das causas do tráfico de pessoas?’”¹⁴⁸.

Com esta resposta, o governo brasileiro defendia que as políticas de repressão não eram a única forma de combate o tráfico de pessoas. O posicionamento do representante do MJ, no caso, aventava que as políticas públicas de transferência de renda e de fortalecimento do salário mínimo desenvolvidas pelo governo federal seriam igualmente importantes no enfrentamento do fenômeno¹⁴⁹. A demanda pela ampliação do foco repressivo das políticas anti-tráfico era, portanto, realçada.

Críticas sérias têm sido feitas ao viés político dos Relatórios TIP realizados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos. A antropóloga Pardis Mahdavi (2010), por exemplo, enfatiza que a hierarquização dos esforços anti-tráfico dos diferentes países nos Relatórios TIP estaria diretamente relacionada aos interesses da política externa dos Estados

from the previous year and government provided shelter services and protections for trafficking victims remained inadequate” (Trafficking in Persons Report, 2010).

¹⁴⁸ “Brasil nega ‘impunidade’ do tráfico humano citada em relatório dos EUA”. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/06/brasil-nega-impunidade-do-raficohumano-citada-em-relatorio-dos-eua.html>. Acesso em 20/06/2010.

¹⁴⁹ Este posicionamento da autoridade brasileira faz eco à intervenção de ativistas e acadêmicos envolvidos com a temática do tráfico de pessoas no Brasil. Para Marcel Hazeu, por exemplo, o grande desafio seria o de “inserir esta discussão no âmbito das políticas econômicas (...) assegurando a participação da sociedade civil, para que as medidas contra o tráfico não continuem tendo efeitos negativos para pessoas as quais pretende proteger (Hazeu, 2007: 27).

Unidos, reforçando imagens de violência e indiferença ao sofrimento por parte de países islâmicos e/ou daqueles não alinhados às posições norte-americanas.

O Relatório elenca 180 países em três grupos (sendo o Grupo 1 o melhor e o Grupo 3 o pior) de acordo com as iniciativas e desafios levadas à cabo pelos governos nacionais no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2010, o número de países classificados no Grupo 3 (que podem ser objeto de sanções não-humanitárias) cresceu de 13 para 23. A autora interpreta que tal ranking parece representar mais os interesses da política externa dos Estados Unidos do que os problemas de tráfico, o que compromete a integridade dos dados constantes nas classificações. Coreia do Norte, Irã, Cuba, Venezuela, Iêmen, Argélia, Birmânia e Líbia, por exemplo, ficaram no Grupo 3, enquanto Canadá, Alemanha, Dinamarca, Coreia do Sul, Austrália e, é claro, EUA, permaneceram no Grupo 1.

Para a pesquisadora, “por trás de uma suposta intenção neocolonial do relatório, ainda parece transparecer uma retórica moralizante sobre os países de maioria muçulmana, o que, em particular, alimenta a ideia do ‘choque de civilizações’” (Mahdavi, 2010). Nenhum dos “heróis do tráfico”, neste caso, viria do Oriente Médio ou de países onde o islamismo é a religião majoritária¹⁵⁰. Deste modo, quando se leva em conta os inúmeros problemas decorrentes da inconfiabilidade de tais publicações, a natureza da compilação dos dados do Relatório TIP se mostraria comprometida:

“O escopo dos problemas de tráfico ou os esforços governamentais para combatê-lo ‘não são conhecidos’ em vários países. Em muitas das descrições dos países, está escrito que os governos ‘parecem’ estar encaminhando o problema, enquanto outros países ‘parecem’ não estar

¹⁵⁰ Mahdavi cita outros exemplos de como este “nepotismo norte-americano” tem se manifestado no Relatório TIP. A questão está presente, por exemplo, no contraste entre as descrições da Venezuela (Grupo 3) e de sua vizinha Colômbia (Grupo 1). A Colômbia é descrita como sendo capaz de realizar esforços “continuados e robustos de prevenção”, o que inclui uma condenação por trabalho forçado. A Venezuela, por outro lado, é penalizada no Grupo 3, quando “o governo prendeu pelo menos doze pessoas por crimes de tráfico durante o período do relatório”. Dentre os países classificados no Grupo 3, as narrativas para países de maioria muçulmana, como o Irã e o Iêmen, estão em forte contraste com aqueles considerados compatriotas (MAHDAVI, op. cit.).

fazendo o suficiente. O que constitui 'suficiente', entretanto, não está claro. Além disso, há uma abordagem confusa sobre números e estatísticas. Em sua introdução ao relatório, a Secretária de Estado Hilary Clinton falou sobre cerca de 27 milhões de pessoas que são traficadas anualmente. Quando se olha no TIP, todavia, o número de vítimas identificado no mundo, em 2010, não alcança 27 mil pessoas" (Mahdavi, 2010).

Ainda que as reações do governo brasileiro diante da classificação do Relatório TIP demonstrem que a incorporação da agenda anti-tráfico não tem se dado de forma absolutamente acrítica no país, há que se ler com cautela a disposição das autoridades em confrontar as linhas discursivas hegemônicas dos discursos anti-tráfico. Muitas vezes, o que se nota é a absorção argumentos críticos sem que isso necessariamente coincida com uma crítica severa de pressupostos abolicionistas ou da conjunção entre migração e criminalidade presentes nas políticas de enfrentamento ao fenômeno. Deste modo, a ambigüidade das posições de governo tem sido a regra na re-criação da agenda anti-tráfico no Brasil e, algumas vezes, as posições críticas têm sido incorporadas no sentido de reforçar posições aparentemente criticadas.

O governo federal, por meio do Ministério da Justiça, tem organizado grandes eventos envolvendo diferentes setores da sociedade civil organizada para discutir as ações de enfrentamento ao tráfico. De 08 a 10 de novembro de 2010, por exemplo, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) realizou, na cidade de Belo Horizonte, o *I Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento do Tráfico de pessoas*. O encontro contou com a participação de 200 pessoas e teve o intuito de gerar discussões e propostas para a estruturação do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)*. Além do então Ministro da Justiça, participaram do encontro Secretários de Estado, representantes de ministérios e de mais de 30 organizações não governamentais, além de pesquisadores de universidades públicas brasileiras (Ministério da Justiça, 2010a).

De 07 a 09 de novembro de 2011, por sua vez, foi realizado em Recife o *II Encontro Nacional da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. No evento, também estiveram presentes cerca de duzentas pessoas, "representando ministérios e secretarias de

Estado, governos estaduais, governos municipais, organizações que trabalham com a prevenção e o atendimento à vítimas, representantes de movimentos de proteção e promoção de direitos humanos étnicos, raciais, de gênero, das crianças e dos adolescentes, LGBT, de profissionais do sexo, pesquisadores, operadores do sistema de garantia de justiça e direitos, cooperação internacional, juristas, equipes de núcleos e postos que atendem diretamente os casos de tráfico de pessoas” (Ministério da Justiça, 2012).

A amplitude das organizações e representações que participaram de ambos os Encontros mostra a capilaridade e pulverização da pauta anti-tráfico no Brasil, que abarca indivíduos e organizações relacionadas às mais distintas pautas e reivindicações políticas. Essa “multi-representação” vista em Belo Horizonte e Recife se relaciona à característica “guarda-chuva” da agenda anti-tráfico, ou seja, ao fato dela levantar problemáticas visivelmente heterogêneas e que aglutina pessoas e organizações as mais diversificadas¹⁵¹.

Essa característica não tem passado despercebida por analistas e ativistas brasileiros. A caracterização da pauta “guarda-chuva” anti-tráfico chegou, inclusive, a ser tomada como eixo explicativo na palestra proferida por Marcia Sprandel na abertura do *II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico*, em Recife. A pesquisadora, que representava o Conselho Nacional de Migrações (CNIg), referiu-se à amplitude da noção de tráfico de pessoas no contexto brasileiro da seguinte maneira:

“A partir dessa fala, pretendo apontar dois grandes problemas: 1) Tudo virou tráfico, para o mal; 2) Tudo virou tráfico, para o bem. 1) Tudo virou tráfico, para o mal: Refiro-me aqui sobretudo à prostituição de mulheres e travestis. (...) Veio à tona uma espécie de pânico moral em relação à prostituição como há muito eu não via. A tal ponto que preparei esta exposição – e a estou lendo - com temor. O debate às vezes assume tons de bem e mal que pouco tem a ver com a realidade das pessoas que pretendemos proteger. (...) 2) Tudo virou tráfico, para o bem: Nesses vinte anos de luta apaixonada em prol dos migrantes, sem que as coisas avançassem, a pauta do tráfico de pessoas chegou com força e foi rapidamente incorporada pelo nosso Governo e por

¹⁵¹ A monografia de Vitor Melo (2011) também relaciona o aspecto homogeneizador referido à incorporação da categoria tráfico de pessoas no Brasil (Melo, 2011: 121).

todos nós, com maiores ou menores resistências. (...) De certa forma, jogamos na política de enfrentamento ao tráfico de pessoas muitas de nossas expectativas referidas a políticas migratórias” (Sprandel, 2011).

Esta fala traz alguns elementos-chave para a compreensão do processo de incorporação e re-criação da agenda anti-tráfico no Brasil. A palestra foi feita em um contexto ritual que reunia as principais instituições e pessoas envolvidas com a pauta anti-tráfico. Seu conteúdo, todavia, é o que há de mais revelador acerca das especificidades da difusão da agenda de enfrentamento ao fenômeno no país.

Um destes aspectos, relativo ao fato de “tudo ter virado tráfico, para o mal”, aponta para a falta do enfoque apropriado das políticas de repressão e da conseqüente ambigüidade da legislação penal brasileira, que alimenta um processo nefasto de estigmatização de prostitutas e travestis¹⁵². Pesquisas etnográficas conduzidas pela antropologia brasileira têm apontado algumas conseqüências relativas à tipificação do crime de tráfico para estes grupos sociais, que têm intensa mobilidade, especialmente para a Europa.

No caso das prostitutas, Blanchette e Silva (2010) interpretam que o tema do tráfico internacional de pessoas estaria sendo utilizado no Brasil como forma de desincentivar o movimento internacional de prostitutas, o que estaria relacionado à atual preocupação brasileira com a melhoria da reputação da nação aos olhos do mundo (Cf. Blanchette e Silva, 2010). Suas pesquisas conduzidas junto a prostitutas e turistas sexuais em Copacabana indicam que a grande maioria das mulheres que imigra daquela zona de prostituição para outros países procura o trabalho sexual de forma consciente e não é afetada por graves violações de direitos humanos em suas trajetórias de migração.

No que se refere às travestis, a pesquisadora Flávia Teixeira tem chamado a atenção para a paradoxal situação de ONGs que vêm atuando no combate ao tráfico e na proteção de vítimas na Itália, por terem dificuldades em compreender os significados por elas atribuídos às suas práticas de mobilidade e trabalho. A autora defende a necessidade de compreendermos que “os sonhos e as experiências de circulação entre as fronteiras Brasil-Europa integram o universo das travestis com sentidos que podem se afastar daqueles atribuídos pelos órgãos

¹⁵² Sobre esta ambigüidade, ver Piscitelli, 2008.

oficiais e outras organizações envolvidas no combate ao tráfico de seres humanos” (Teixeira, 2008: 277).

O trabalho de Larissa Pelúcio (2005, 2012) também tem questionado a insistente correlação entre prostituição travesti e tráfico de seres humanos por parte da imprensa brasileira e europeia. Segundo a autora, diferente do que se propaga, “a prostituição travesti na, e para a, Europa não é alimentada por tráfico de seres humanos, mas pela opressão material e simbólica que circunscreve as travestis em guetos, dificultando o acesso à escolaridade, ao mercado de trabalho e comprometendo seus projetos de transformação e inserção social fora da prostituição” (Pelúcio, 2005: 243)¹⁵³.

Gilson G. Carrijo (2012), por seu turno, ao eleger a trajetória de uma travesti residente em Uberlândia que tem se deslocado desde a década de 1990 para trabalhar no mercado do sexo na Itália, mostra a complexidade das práticas de deslocamento do referido universo que aborda, além de apresentar sua interlocutora como alguém envolta em uma confusão conceitual sobre migração e tráfico de pessoas cujos desdobramentos são ações truculentas e repressivas dos Estados de origem e destino (Carrijo, 2012: 295)¹⁵⁴.

Outro aspecto, relacionado ao fato de “tudo ter virado tráfico, para o bem” revela a tentativa de (re)significação de pautas relegadas a segundo plano na atuação do governo federal brasileiro. Nesse sentido, movimentos sociais teriam “pego carona” na agenda do tráfico de pessoas para pressionarem por mudanças básicas na anacrônica legislação

¹⁵³ Pelúcio mostra a recorrência de desejos coloniais na constituição de corpos racializados e subalternos das travestis. “Desejadas e rechaçadas; expulsas de seu país pela intolerância e ícone nacional no exterior; nem só homens, tampouco somente mulheres, elas perturbam a ordem dos gêneros, provocando com seus corpos transformados abjeção e desejo” (Pelúcio, 2012: 219).

¹⁵⁴ Em seu trabalho, o autor mostra como a abordagem policial nos aeroportos italianos – com destaque para Malpensa, em Milão – se centra em questões de gênero, confirmando as incertezas de admissão de travestis e transexuais no país, sempre consideradas em posição de suspeita (Carrijo, 2012: 274). Por outro lado, a possibilidade (certeza) de recusa da permissão de ingresso para as travestis na Itália tem consolidado um conjunto de saberes sobre porosidade das fronteiras italianas, o que integra o repertório da preparação para a viagem (idem, 271).

migratória do país¹⁵⁵. A força da agenda anti-tráfico surge, neste caso, como força motriz para novos posicionamentos político-conceituais em torno do fenômeno migratório.

Embora não se possa afirmar que tal estratégia não tenha produzido qualquer efeito¹⁵⁶, esse tipo de apropriação do discurso anti-tráfico não ocorre sem riscos. No próximo capítulo, retomarei essa questão de maneira pausada, ao buscar compreender em que medida a agenda anti-tráfico no Brasil também tem ajudado a atualizar a vinculação entre migração e segurança difundida internacionalmente. A seção seguinte, no entanto, se atém sobre o papel do “mundo dos projetos” na disseminação da temática do tráfico de pessoas no país.

O Brasil não se desconecta de um contexto no qual a agenda anti-tráfico se consolidou enquanto mobilizadora significativa de discursos e intervenções internacionais. Por isso, nosso olhar será redirecionado para algumas organizações que têm pautado o tema em pesquisas e intervenções no cenário brasileiro.

2. Organizações Internacionais e a temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro

No Brasil, um dos motivos que contribuiu para o desenvolvimento de ações e políticas anti-tráfico por parte do governo federal foi a atuação e lobby de determinadas Organizações Internacionais. Neste caso, tiveram importância atividades desenvolvidas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e o Crime (UNODC), Organização Internacional do Trabalho (OIT),

¹⁵⁵ Cabe destacar, que a Lei 6.815, de 1980, atualmente em vigor, foi elaborada em um contexto marcado pela preocupação com a Segurança Nacional e com o trabalhador brasileiro e está em desacordo com princípios básicos da legislação brasileira e internacional (Dias e Mattos, 2009). Voltaremos a essas discussões no capítulo seguinte.

¹⁵⁶ No *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016)*, por exemplo, constam duas importantes demandas relacionadas à questão migratória: “1.A.1 - Estratégia desenvolvida para viabilizar a aprovação do Projeto de Lei nº 5.655, de 20 de julho de 2009, de autoria do Poder Executivo, que visa a reformular o Estatuto do Estrangeiro (...) 1.A.8 - Estratégia desenvolvida para internalização e regulamentação da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, em tramitação no Congresso Nacional (grifos meus) (SNJ, 2013).

Organização Internacional para as Migrações (OIM), Centro Internacional de Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD), além de iniciativas de menor alcance do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).

No caso do UNODC, as primeiras ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes iniciaram-se em 2002, com a assinatura de um projeto de cooperação técnica com o Ministério da Justiça. Esse projeto foi implementado até o ano de 2005 e seguido por outro, a partir de 2006, que daria apoio à elaboração da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP). No segundo projeto, o UNODC atuou na implementação das ações previstas no Plano Nacional, como o estabelecimento de Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Municipais de Atendimento às Vítimas.

De 2002 a 2013, o UNODC criou ou traduziu para o português mais de 15 publicações exclusivas sobre a temática do tráfico de pessoas, além de diversas pesquisas e publicações em parceria com outras instituições¹⁵⁷. Além de apoiar o governo federal na divulgação de seus planos e políticas, a instituição tem realizado inúmeros eventos de treinamento e mobilização de atores governamentais e campanhas de caráter nacional e local, com a distribuição de materiais informativos, inserções publicitárias contra o tráfico de pessoas em mídias diversificadas e mobilização de personalidades públicas em torno do tema¹⁵⁸. O

¹⁵⁷ Elenco algumas dessas publicações disponibilizadas na página eletrônica do UNODC: I Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará (2004), Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (Cartilha Trilingue) (2006), 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 (2007), Pesquisa Tri-nacional sobre Tráfico de Mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede (2008), Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008), Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008), Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011 (2013), II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013).

¹⁵⁸ Destaco a “Campanha Coração Azul” como a mais recente dessas iniciativas do UNODC. A referida campanha, que tem amplitude internacional, foi trazida para o Brasil no ano de 2013 e tem como sua Embaixadora Nacional a cantora Ivete Sangalo. Para mais informações sobre esta iniciativa, ver <https://www.facebook.com/CampanhaCoracaoAzul>. Acesso em 17/12/2013.

UNDOC também tem atuado em parceria com outras organizações internacionais, apoiando ações de projetos de cooperação técnica relacionados ao tráfico de pessoas.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) também tem se destacado na disseminação das políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no contexto sul americano. O *Projeto de Prevenção ao Tráfico de Pessoas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai*, realizado entre 2006 e 2007 nas cidades de Ciudad del Este, Foz do Iguazu e Puerto Iguazú, pretendeu sensibilizar atores governamentais em torno do tráfico de pessoas, além de prevenir “vítimas” e “potenciais vítimas” acerca do problema naquela região de fronteira. Este projeto foi financiado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos e contou com o apoio de autoridades argentinas, paraguaias e brasileiras. A OIM também tem atuado no treinamento de autoridades do poder público na América do Sul, utilizando a expertise de instituições de segurança europeias¹⁵⁹.

Outras duas organizações que têm tido destaque no desenvolvimento de atividades relativas ao tema do tráfico de pessoas no Brasil são a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Minha participação em projetos específicos dessas duas instituições no Brasil, assim como a interação com seus funcionários e consultores, permite abordá-las de maneira mais pausada, refletindo sobre o impacto de suas ações na disseminação de conceitos e perspectivas da agenda anti-tráfico no contexto brasileiro.

¹⁵⁹ Em agosto de 2013, por exemplo, a OIM promoveu um treinamento sobre tráfico de pessoas para policiais na cidade de Buenos Aires. Segundo consta de sua página eletrônica, “As part of on-going efforts to combat human trafficking in South America, specialized police, prosecutors and judges from nine countries are participating this week in a Training for Investigators of Human Trafficking in South America in Buenos Aires, Argentina. The four-day event is an interagency effort organized by IOM, the International Criminal Police Organization (INTERPOL), and the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). IOM experts from Bolivia, Ecuador and Colombia will be part of the group of trainers”. Retirado de <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2013/pbn-listing/south-american-law-enforcement-o.html>. Acesso em 17/12/2013.

2.1) A OIT e o Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem mantido representação no Brasil desde a década de 1950. Os principais objetivos da Organização são a promoção das Normas Internacionais do Trabalho, do emprego, da melhoria das condições de trabalho e da ampliação da proteção social. De acordo com sua página eletrônica, a atuação da OIT tem se destacado em áreas como “o combate ao trabalho forçado, ao trabalho infantil e ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e comercial, à promoção da igualdade de oportunidades e tratamento de gênero e raça no trabalho e à promoção de trabalho decente para os jovens, entre outras”¹⁶⁰.

O Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (TIP) da OIT teve vigência de junho de 2006 a julho de 2009 e contou com um orçamento de cerca de US\$ 3.200.000,00 (três milhões e duzentos mil dólares), financiado pela *United Agency for International Development (USAID)*. Seu principal objetivo foi o de fortalecer a capacidade das organizações nacionais para aplicar a legislação existente sobre o tema, bem como para implementar políticas e programas de combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual comercial e trabalho forçado¹⁶¹.

O projeto começou, portanto, antes do lançamento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo governo federal no final de 2006, e do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovado em 2008. No Informe Avaliativo, aventa-se, inclusive, a hipótese de que “o projeto da OIT teve papel importante na articulação de planos e grupos diferentes, com metodologias e formatos diversos” (OIT, 2009)¹⁶².

¹⁶⁰ O conceito de “Trabalho Decente”, cunhado pela OIT, é definido como o trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. No entendimento da Organização, esta é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Ver: <http://portal.mte.gov.br/anttd/>. Acesso em: 03/02/2013.

¹⁶¹ Os dados específicos referentes ao TIP foram retirados do Informe de Avaliação Independente, produzido pela OIT.

¹⁶² Segundo o Informe Avaliativo do projeto, “este também foi o rumo da Política e do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), de janeiro de 2008, cuja elaboração baseou-se em outros

O projeto TIP apoiou várias das responsabilidades detalhadas no PNETP. Foram realizadas, por exemplo, pesquisas sobre tráfico de pessoas, exploração sexual, trabalho forçado e migrações. Também foram elaborados manuais de treinamento para jovens, policiais e operadores do direito. Nesse processo, o projeto atuou em parceria com instituições federais, organizações de empregadores e trabalhadores, organizações não-governamentais e organizações de ensino e pesquisa. Dentre as inúmeras publicações lançadas, constam manuais de treinamento, pesquisas e textos teóricos e práticos, abordando os temas do tráfico de pessoas, exploração sexual, trabalho forçado e migração (Anexo 3).

Ainda no que se refere às atividades do projeto, a organização: participou na 31ª Reunião Anual da ANPOCS, em 25/10/2007, com a mesa redonda *O mundo do trabalho e a prática de trabalho forçado, trabalho infantil e tráfico de pessoas*; participou no Seminário promovido pelo Observatório Social para discutir a pesquisa feita com suporte do *Projeto sobre trabalho forçado e cadeias produtivas*; apoiou a pesquisa *Tráfico de Crianças e Adolescentes para Exploração Sexual no Estado da Bahia* (2008); e apoiou a iniciativa *Prêmio Libertas*, do Ministério da Justiça, que premiou artigos acadêmicos sobre o tema do tráfico de pessoas no Brasil. Além disso, a OIT realizou um documentário abordando aspectos da vida do trabalhador migrante em São Paulo/SP, além de vídeos de seminários, palestras e aulas sobre os diversos temas (OIT, 2009).

Esse amplo leque de atividades desenvolvidas mostra como uma Organização Internacional como a OIT atua na articulação de diferentes setores da sociedade, ajudando na difusão de determinada agenda. O relacionamento privilegiado com setores da mídia, do governo, da academia e de representações sindicais e patronais enseja um poder de capilaridade grande na difusão de conceitos e perspectivas. No caso específico do tráfico de pessoas, porém, observa-se um processo de remodelação conceitual concernente ao diálogo tenso entre pautas êmicas (como a do trabalho escravo) e conceitos exógenos (como tráfico

cinco Planos Nacionais: 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). No processo de construção do PNETP, os conteúdos desses planos foram discutidos e analisados, levando a um fortalecimento mútuo” (OIT, 2009).

de pessoas ou mesmo trabalho forçado). O Relatório de Avaliação Independente (2009) apresentou algumas características deste processo:

“Em termos conceituais, parece que ainda é preciso definir melhor o que é trabalho forçado. Existe um conceito mais familiar ao senso comum brasileiro, que é o de trabalho escravo, referido sobretudo ao trabalho rural, masculino e adulto. Por se tratar de categoria nativa, tem uma força política muito grande, que se traduz nos planos e políticas criados para a sua erradicação. Recomenda-se a intensificação de pesquisas capazes de caracterizar outras formas de trabalho forçado no país, como tráfico para trabalho doméstico (infantil e adulto, interno e internacional), tráfico para trabalho forçado infantil (em todas as ocupações e áreas) e tráfico para trabalho forçado de adultos na zona urbana (especialmente bolivianos em São Paulo)” (OIT, 2009).

Naquele momento, a leitura do tráfico de pessoas na chave mais abrangente do trabalho forçado, levando em consideração aspectos de geração, gênero e raça, já se tratava de um viés crítico em relação à pauta hegemônica euroamericana, que enfatizava a simples criminalização e repressão ao fenômeno. Nas entrevistas realizadas para a Avaliação do Projeto TIP, no entanto, o que apareceu de forma recorrente foi a questão afeta à junção de temas, projetos e planos nacionais. Segundo os entrevistados, ao incorporar a ideia de trabalho escravo à de trabalho forçado, problemas relativos a esta junção estariam colocados:

“Há (1) o risco de enfraquecer politicamente a categoria nativa trabalho escravo ao diluí-la em trabalho forçado; e (2) o perigo de resumir a categoria trabalho forçado a trabalho escravo e com isso ofuscar outras formas de trabalho forçado, como o trabalho infantil doméstico, a exploração sexual e o trabalho urbano” (OIT, 2009).

A então Coordenadora do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho e Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas da OIT, comentou em

entrevista que, no âmbito do governo federal, “não houve grandes resultados no sentido da integração entre os temas do trabalho escravo e do tráfico de pessoas”. Em sua opinião, o insucesso da integração das equipes de trabalho do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho e Emprego talvez se devesse às inseguranças geradas pela chegada do “novo” conceito do “tráfico de seres humanos”.

De todo modo, o que restava evidente era a dificuldade que o conceito do tráfico de pessoas impunha ao reunir, de um lado, reflexões em torno do tema do trabalho escravo e, de outro, da ideia de exploração sexual. No caso brasileiro, esta dificuldade reverberava a existência de estruturas de trabalho, políticas públicas e comissões ou conselhos técnicos previamente estabelecidos. É o que também foi sugerido no Relatório de Avaliação Independente do TIP:

“Diversos parceiros registraram que o Projeto permitiu o tensionamento das diferentes posições e o surgimento de novos discursos. No movimento de crianças, por exemplo, permitiu que viessem à tona dificuldades na discussão sobre direitos sexuais. Na área de trabalho escravo, trouxe firmemente a discussão de gênero, nem sempre revelada. Da mesma forma, demonstrou que existem algumas dificuldades em se pensar o tráfico de pessoas em suas interfaces com as migrações para o trabalho” (OIT, 2009).

Esta interpretação salienta outra questão importante também trazida pelas discussões do projeto: a temática migratória. Para os entrevistados para a Avaliação, o projeto da OIT teria contribuído para trazer o tema das migrações para o debate e para a produção de conhecimento. Com isso, tornava-se ainda maior o desafio da produção de um conhecimento que sistematizasse as principais variáveis do fenômeno, levando em conta aspectos relacionados à exploração sexual, ao trabalho escravo e às migrações. Segundo o Relatório,

*“À guisa de conclusão, duas importantes lições aprendidas: **o convite da rede de exploração é o trabalho e a exploração se dá na circulação das pessoas.** Como enfrentar o tráfico garantindo o direito ao trabalho decente e à livre circulação deve*

ser a meta de todos que, graças a atuação do Projeto e de seus parceiros, aprenderam que o tráfico de pessoas é sobretudo um fenômeno social, a ser enfrentado no campo dos direitos” (OIT, 2009).

De certa maneira, a análise do projeto TIP da OIT evidencia como a produção transnacional de representações sociais está atrelada a dinâmicas complexas de interação entre atores e contextos heterogêneos. A difusão e implementação de uma pauta exógena passa por releituras e interpretações nos contextos de origem. O papel dos Organismos Internacionais, neste caso, é mais aproximado da noção de “agente indutor de trocas conceituais”, ainda que tal indução esteja eventualmente comprometida com perspectivas e interesses de “donors” ou financiadores externos.

Se é fato que as OIs participam ativamente de processos de legitimação de grandes linhas discursivas, o que se dá por meio de seminários, capacitações, eventos, treinamentos, publicações, mas também viagens, jantares e coquetéis, os posicionamentos de atores locais são fundamentais na dinâmica de incorporação e replicação de conceitos. Deste modo, o histórico de lutas e resistência de “ativistas” ou “representantes da sociedade civil”, assim como sua interação com realidades locais e “reais”, sempre trará injunções e complexificação aos discursos homogêneos vindos de fora.

No caso em tela, os personagens envolvidos com a implementação da agenda anti-tráfico no Brasil – mobilizados pela OIT através do TIP – se perguntavam se o tema não deveria ser discutido em termos políticos mais abrangentes, de luta pelo trabalho em liberdade, pelo direito de mobilidade dos migrantes e pelos direitos profissionais e sexuais de prostitutas e travestis. Deste modo, representantes de diferentes setores do governo sinalizavam a inviabilidade em lidar com um conceito de tráfico relativo tão somente a crime e repressão.

2.2) O ICMPD no debate sobre migrações e tráfico de pessoas no Brasil

Conforme descrito no capítulo 2, O *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) é uma Organização Internacional estabelecida na cidade de Viena, em

1993, com atuação vinculada ao campo das políticas migratórias. A instituição tem uma base de atuação predominantemente europeia e conta, atualmente, com o suporte institucional de 15 estados membros, todos europeus. Embora, diferentemente da OIT, trate-se de uma organização de pequeno/médio porte e não se caracterize enquanto uma agência multilateral de abrangência global, o ICMPD tem desenvolvido atividades em diferentes contextos da Europa, África, Ásia Central, Oriente Médio e América do Sul.

No Brasil, o primeiro projeto desenvolvido pela instituição – “Promovendo Parcerias Transnacionais: Prevenção e Resposta ao Tráfico de Seres Humanos do Brasil para os Estados-Membros da União Europeia” – foi implementado no ano de 2010. Com o objetivo de “reduzir a incidência do tráfico de seres humanos do Brasil para os Estados-Membros da UE, principalmente Portugal e Itália, a médio e longo prazo”¹⁶³, o projeto, financiado pela Comissão Europeia, incluía atividades de capacitação de policiais federais brasileiros acerca do fenômeno do tráfico de pessoas, além da realização de três pesquisas nacionais sobre o fenômeno nos contextos brasileiro, italiano e português.

Neste projeto, ajudei a desenvolver a pesquisa brasileira, que visava “identificar os mais vulneráveis e os grupos de risco, bem como as relevantes rotas de tráfico transnacional”. Além da realização da pesquisa, que resultou na publicação *Transatlantic Journeys: an exploratory research on human trafficking from Brazil to Italy and Portugal* (Dias e Sprandel, 2009), participamos de diferentes debates, conferências e outros momentos rituais. Algumas anotações etnográficas produzidas nestes eventos servem para aprofundar a reflexão acerca do papel das Organizações Internacionais na difusão da pauta anti-tráfico no Brasil.

Um primeiro apontamento a ser feito refere-se à dinâmica limitada na produção desse tipo de conhecimento. Além da realização dessas pesquisas passar por constrangimentos diferenciados do espaço acadêmico – como o ritmo e a dinâmica de realização de entrevistas e coleta de dados –, as linhas conceituais de tais pesquisas vêm usualmente pré-moldadas e definidas, com pouco espaço para inovações. Embora tenha sido dada liberdade para o desenvolvimento do trabalho por parte da coordenação do projeto, a moldura conceitual e os interesses da investigação estavam definidos de antemão.

¹⁶³ Termo de Referência do Projeto “Promovendo Parcerias Transnacionais: prevenindo e respondendo ao tráfico de seres humanos do Brasil para países membros da União Europeia”.

Nesse sentido, um dos focos da pesquisa era o de encontrar “vítimas” ou “potenciais vítimas de tráfico” brasileiras nos contextos português e italiano. Nas reuniões iniciais do projeto, destacamos as dificuldades de contatar as vítimas ou potenciais vítimas requeridas, o que se dava em função da natural demora demandada para aproximação e empatia dos entrevistados. A saída foi recorrer a entrevistas com autoridades policiais, funcionários de governo, Procuradores da República, pesquisadores e dirigentes de ONGs, todos com experiência no assunto e graus diversos de interação e conhecimento com “vítimas” ou “potenciais vítimas”.

Em Salvador, participamos de um debate com as demais equipes de pesquisa do projeto, que ocorreu no âmbito do 32º Congresso do Crime da ONU, no dia 17/04/2010. Neste debate, uma observação confrontava nossa metodologia de trabalho. Segundo uma autoridade portuguesa presente, a metodologia da pesquisa teria problemas porque “não são as vítimas que falam, mas somente pessoas que têm opinião formada sobre o tráfico” (Caderno de Campo, 17/04/2010). Seguindo seu raciocínio, pesquisas legítimas entrevistariam “vítimas” e não essas “outras pessoas”. Além disso, a interlocutora advertia para a falta de clareza conceitual na distinção entre “tráfico de pessoas, imigração irregular, prostituição e trabalho forçado”, conceitos que deveriam ser aplicados às pessoas de acordo com o grupo a que pertencessem.

De fato, levando em conta a definição de Palermo, fomos sinceros ao dizer que não havíamos encontrado as “vítimas” procuradas. Além da ansiedade pelo destacamento dessas “vítimas”, o mais interessante é questionar o motivo da interlocutora não achar legítimo os dados advindos de “pessoas que têm opinião formada sobre tráfico”. Com relação à confusão conceitual apontada, por sua vez, reagimos afirmando que “a realidade é que é fluída e confusa e que não há como impor modelos conceituais rigorosos a esta realidade. O tema do tráfico de pessoas envolveria um conjunto de questões complexas que não se resolvem enquadrando pessoas ou grupos em modelos simplificadores, que só reconhecem vítimas e aliciadores” (Caderno de Campo, 17/04/2010).

Por conseguinte, o que se salientava, na época, era o cuidado em lidar com uma linguagem relativamente nova para atores que estavam se debatendo previamente com questões relativas a outros temas, como os direitos dos brasileiros no exterior e a prostituição

infantil. Embora reconheça as debilidades e escolhas terminológicas daquela pesquisa¹⁶⁴, tivemos o cuidado em salientar suas limitações metodológicas. Neste caso, destacamos que o universo da pesquisa não poderia ser apresentado como representativo da realidade do tráfico internacional de pessoas para exploração sexual no Brasil, já que as autoridades e os pesquisadores entrevistados ou lidos refletiriam sobre grupos e áreas geográficas específicas, o que certamente mudaria se a pesquisa fosse feita em outros estados e com outros grupos sociais.

Outro cuidado que tivemos foi o de evitar abordar nossos interlocutores utilizando as categorias “vítima”, “traficante” ou “migrante”. Isso porque na realidade localizada nem sempre seria possível diferenciar conceitos e categorias provenientes do mundo das ideias e das leis. E no caso do estudo da temática do tráfico de seres humanos, “além das etnografias e políticas públicas de sucesso serem aquelas que ouvem e apreendem as representações dos próprios sujeitos, elas só fazem sentido se protegerem as pessoas em deslocamento sem lhes negar seu direito ao trabalho e à livre circulação” (Caderno de Campo, 25/05/2011).

Nessas percepções, além da atenção em lidar com categorias exógenas não necessariamente vinculadas à realidade dos informantes, insistíamos em deslocar o tema do tráfico de pessoas para o campo analítico e político mais abrangente do trabalho e das migrações. A conclusão mesma da pesquisa era a de que “redes de tráfico, redes migratórias e redes de trabalho têm superposições e rebordas que precisam ser levadas em consideração, porque tais como os conceitos, as redes também não são estanques” (Dias e Sprandel, 2011: 85). Tal conclusão fazia eco à complexidade das discussões do projeto da OIT analisado anteriormente, além de evidenciar uma reação a paradigmas restritos em torno do fenômeno do tráfico, ancorados na dicotomia “vítima/aliciador”.

Essas assertivas pareciam ser compartilhadas por autoridades e representantes do governo federal que participaram da Conferência Final do Projeto, ocorrida em Brasília entre

¹⁶⁴ Como debilidades conceituais da pesquisa brasileira, destacaria a reiteração da noção de vítima, além do endosso de um olhar criminal sobre fenômenos sociais, o que se dá através da utilização de conceitos como “rota” ou, ainda, pela exposição de tabelas que destacam o “perfil das vítimas de tráfico”. De qualquer forma, destacaria que as três equipes de pesquisa nacionais diferiram substancialmente em sua abordagem do fenômeno do tráfico, de modo que é importante considerar os trabalhos realizados pela equipe brasileira, italiana e portuguesa como intervenções diferenciadas e não concatenadas.

os dias 25 e 26 de maio de 2011. No pronunciamento de abertura, por exemplo, o Secretário Nacional de Justiça, destacava o cuidado em “não confundir o enfrentamento ao tráfico de pessoas com o desrespeito humano à migração e de não conduzir o debate do tráfico de pessoas a partir de paradigmas morais”, o que, além de fazer eco às inúmeras discussões empreendidas no âmbito da sociedade civil brasileira, refletia algumas das conclusões destacadas pela pesquisa brasileira¹⁶⁵.

Estes inúmeros processos de retro-alimentação revelam como os organismos internacionais acabam funcionando enquanto agentes indutores em processos de conexão institucional. Embora o ICMPD seja uma organização de pequeno porte e não tenha capilaridade para se envolver em projetos de grandes proporções, suas iniciativas têm tido impacto no debate político-conceitual em torno do tema do tráfico de seres humanos, e a organização está indo para o quarto projeto em parceria com o governo federal.

Na próxima seção, descreverei como as diferentes disputas e desencontros de sentido em torno da categoria “tráfico de pessoas” também tiveram na CPI do Senado Federal outro importante locus de manifestação.

3. CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas, Senado Federal

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil – CPITRAFPE teve por finalidade, de acordo com seu Requerimento de Criação (RQS 226 de 16/03/2011), “investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da convenção de Palermo”. A CPI, que vigorou de março de 2011 a dezembro de 2012, realizou audiências públicas em diferentes estados e municípios brasileiros, além de ter produzido um Relatório Final – que apresenta o resultado abrangente das discussões

¹⁶⁵ Segundo a pesquisa, “A compreensão restrita da imigração e da prostituição como problemas a serem combatidos ajuda a aumentar a discriminação e criminalização das práticas de muitos imigrantes brasileiros na Europa, o que agrava sua condição de vulnerabilidade (...) Ainda, vítimas de tráfico não devem ser tratadas como imigrantes irregulares. No geral, percebe-se o perigo do crescimento do estigma contra a prostituição e do combate ao tráfico levar a uma repressão à imigração. Em função disso, nos parece essencial a sensibilização permanente com relação ao tráfico de pessoas” (ICMPD, 2011: 82).

realizadas – e a minuta de um projeto de lei que propõe alterar a legislação sobre tráfico de pessoas no país.

Em 2011, acompanhei algumas das audiências públicas e atividades da CPI em Brasília. Durante este período, Marcia Sprandel requisitou à então relatora da Comissão, Senadora Marinor Brito (PSOL/PA), a inclusão de meu nome para que pudesse assessorar a CPI de forma voluntária, quando as reuniões ocorressem tanto no Distrito Federal quanto nos demais estados da federação. Deste modo, pude participar de audiências públicas ocorridas em Brasília e em outros municípios brasileiros, além de reuniões restritas à assessoria dos Senadores envolvidos na CPI.

Nesta seção, farei, em um primeiro momento, uma apresentação cronológica dos eventos, apresentando uma descrição etnográfica das reuniões e audiências de que participei. Também descreverei algumas das principais linhas discursivas envolvidas na CPI, além de pequenos “dramas sociais” ocorridos, que ajudam a problematizar a maneira como o tema do “tráfico de pessoas” tem sido incorporado por diferentes setores da sociedade brasileira. Em um segundo momento, faço uma análise do conteúdo do Relatório Final, publicado em dezembro de 2012, o que permitirá retomar o debate referente à chegada da agenda anti-tráfico no Brasil.

3.1) Audiências públicas e a criação do fenômeno político do tráfico humano

A CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas foi proposta pela Senadora Marinor Brito, do PSOL/PA. Militante da área de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, a Senadora esteve envolvida com a CPI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes quando era vereadora em Belém e enxergou no tema do tráfico de pessoas uma oportunidade de ampliar sua atuação política para a escala nacional. No dia 17/08/2011, a entrevistei em seu gabinete, em Brasília. Ao ser questionada como teve contato com o tema do tráfico de pessoas e o que a levou a propor a CPI, ela deu o seguinte depoimento:

“Em 1997, como vereadora de Belém e já há algum tempo militando no movimento sindical e já próxima da luta pelos direitos humanos em meu Estado, ajudei

a organizar um Fórum Permanente sobre a questão da violação dos direitos sexuais de crianças e adolescentes. Acho que minha história com o tráfico humano se inicia nesse momento porque o trabalho realizado tinha como objetivo ajudar na estruturação de políticas públicas para tirar da vulnerabilidade social crianças e adolescentes (...) Daí foi um passo para eu assumir a Presidência da CPI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, em Belém (...) E lá eu tive acesso pela primeira vez ao Relatório da CPMI do Congresso Nacional sobre a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil, que teve um capítulo especial sobre a Amazônia (...) aí fomos tomando posse dos conceitos (...) E foi assim que eu tomei contato com o tráfico humano na Amazônia e resolvi que seria importante destacá-lo no Relatório da CPI” (Entrevista, Brasília, 17/08/2011).

Nota-se, de partida, que o envolvimento da Senadora com o tema do tráfico de pessoas decorre de sua inserção prévia nos debates sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes em seu estado de origem. Conforme destacado anteriormente, o movimento de defesa dos direitos das crianças tem sido um dos principais receptores da agenda anti-tráfico no Brasil.

É curioso, todavia, perceber a maleabilidade do conceito “tráfico de pessoas”. Ao mesmo tempo em que o tema é objeto de apropriação e difusão por segmentos anti-aborto e anti-prostituição conservadores ligados à administração Bush na Casa Branca (Cf. Kempadoo, 2005), ele transforma-se, no Brasil, em “pauta prioritária” de uma Senadora que representa um dos principais partidos da esquerda no espectro político-partidário nacional. Isso é possível aparentemente em função da associação do tema a uma vaga noção de “direitos humanos” que permite a confluência de atores os mais heterogêneos.

Tal característica também parece decorrer da aproximação do tema do tráfico a um paradigma moral inabalável, que é difícil de ser criticado por remeter a vítimas e direitos fundamentais. Além de ser uma temática “guarda-chuva”, capaz de se associar a inúmeros outros temas que não necessariamente se relacionam ao tráfico de pessoas, o enfrentamento ao fenômeno não parece, portanto, enfrentar grandes barreiras político-ideológicas. A seguir, todavia, pretendo explicitar como essa paradoxal inserção da pauta anti-tráfico no Brasil

geraria contradições e ambiguidades que acabaram por tomar corpo nas audiências públicas da CPI.

Nas primeiras seções, ocorridas em Brasília, foram ouvidas autoridades e representantes de distintas organizações governamentais e não-governamentais envolvidas com as ações anti-tráfico no Brasil. Nas colocações dos palestrantes, evidenciava-se uma heterogeneidade interpretativa e conceitual acerca do fenômeno.

A representante do ICMPCD, Fabiana Gorenstein, por exemplo, indagou se a CPI já havia estabelecido um foco, dado que a questão do tráfico de pessoas seria demasiado abrangente para ser tratada de maneira holística. Além de salientar nuances relativas ao tráfico interno e internacional, sua fala refletiu uma preocupação com a questão migratória, apontando como sérias as questões envolvendo xenofobia e discriminação dos brasileiros no exterior e a falta de assistência do serviço consular brasileiro para endereçar questões aparentemente relacionadas ao tráfico de seres humanos.

Nesse sentido, a funcionária também destacou a questão do retorno de brasileiros em decorrência da crise econômica nos Estados Unidos, Europa e Japão, salientando que o país precisava “discutir seu papel como país receptor de imigrantes e desprovido de políticas públicas nesta área” (Caderno de Campo, 24/05/2011).

Marcia Sprandel também fez uma apresentação representando a Associação Brasileira de Antropologia e que preparamos conjuntamente. Nela, fizemos uma análise conceitual da formulação e implementação do Protocolo de Palermo, bem como da Política e do 1º Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil.

Durante a apresentação, fizemos uma distinção conceitual entre (I) tráfico de pessoas e migração, (II) tráfico de pessoas e trabalho escravo, (III) tráfico de pessoas, turismo sexual e exploração sexual e (IV) tráfico para fins de trabalho doméstico. O interesse em tematizar estas distinções era o de buscar separar temáticas diferentes que são usualmente confundidas, gerando problemas conceituais graves, como víamos ocorrer de forma recorrente nas próprias falas e entendimentos dos Senadores engajados na CPI.

Nessas primeiras seções, a Senadora Marinor Britto salientou que era de extrema importância a presença de “especialistas” relacionados ao tema do tráfico de pessoas na CPI,

mas que fazia questão de intercalar sua atuação com depoimentos e relatos de “vítimas”. Em suas palavras, a Comissão “anseia ouvir aqueles que foram traficados e que são vítimas do crime”. Este posicionamento seria repetido à exaustão em suas intervenções e preocupações subsequentes.

Representando o UNODC, o Sr. Bo Mathiasen citou a definição de tráfico à luz do Protocolo de Palermo e fez referência a estimativas referendadas pelo UNODC e que são usualmente repetidas nos eventos que discutem tráfico de pessoas¹⁶⁶. Estes dados foram problematizados por diferentes ativistas durante os trabalhos da Comissão, que questionavam a precisão e confiabilidade de tais estimativas.

Outro representante do UNODC, por sua vez, encarregou-se de fazer uma apresentação sobre o contexto brasileiro. Em sua fala, fez referências indiretas à PESTRAF, afirmando que haveria 241 rotas de tráfico no Brasil, sendo que 110 delas seriam de tráfico interno. Ele também destacou que seriam principalmente “mulheres e crianças” a fonte principal do tráfico interno e internacional para fins de exploração sexual e trabalho forçado e chamou a atenção para o fato do Brasil como país de destino do tráfico de pessoas.

Outro convidado destas primeiras seções foi o Sr. Thiago Tavares, representante da Safernet Brasil¹⁶⁷. Ele foi contatado pelo Secretário Geral da CPI, que também havia sido o Secretário da CPMI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, de onde o conhecia. Sua

¹⁶⁶ Segundo ele, o fenômeno atingiria 2,5 milhões de pessoas no mundo e movimentaria 32 bilhões de dólares. A exploração sexual representaria 80% dos casos detectados e cerca de 20% das vítimas iriam para o trabalho forçado. Ainda segundo Mathiasen, 80% das vítimas seriam mulheres ou meninas e metade das pessoas traficadas seriam menores de 18 anos, sendo que 15 a 20% das vítimas seriam crianças. Com relação aos autores do crime, o representante do UNODC disse que em 30% dos países onde o gênero dos autores foi reconhecido, mais mulheres foram condenadas por crimes relacionados ao tráfico de pessoas (UNODC, 2009).

¹⁶⁷ A organização, fundada em 2005, é fruto de uma parceria entre a PUC/BA e UFBA e foi instituída inicialmente para combater a pornografia infantil. Segundo sua página web, “a SaferNet Brasil é uma associação civil de direito privado, com atuação nacional, sem fins lucrativos ou econômicos, sem vinculação político partidária, religiosa ou racial. Fundada em 20 de dezembro de 2005 por um grupo de cientistas da computação, professores, pesquisadores e bacharéis em Direito, a organização surgiu para materializar ações concebidas ao longo de 2004 e 2005, quando os fundadores desenvolveram pesquisas e projetos sociais voltados para o combate à pornografia infantil na Internet brasileira”.

Disponível em <http://www.safernet.org.br/site/institucional>. Acesso em 31/10/2011.

apresentação foi repleta de confusões conceituais entre tráfico de pessoas, prostituição e “pornografia infantil”¹⁶⁸.

A partir de acusações anônimas, o Sr. Thiago insistiu na necessidade de investigação da Polícia Federal em torno da chamada “ficha rosa”. A “ficha rosa” seria um código que usaria a linguagem de agências de recrutamento de modelos para que fossem acordados programas sexuais. Segundo sua exposição, a “ficha rosa” corresponderia a “garotas que atuam como modelos, mas que estão dispostas a saírem com o cliente no final do evento para encontros sexuais”.

No caso de sua exposição, o tratamento moral dado à prostituição a aproximava de uma atividade ligada à escravidão, atualizando uma postura explicitamente abolicionista. Nesse sentido, ele fez uma série de acusações a agências que contratariam modelos para “promoverem a prostituição”. Os dados apresentados pelo representante da Safernet, portanto, confundiam de maneira explícita trabalho sexual e “tráfico de seres humanos”, o que replicava um tipo de apropriação de determinado discurso de direitos humanos por correntes abolicionistas, reiterando a confusão conceitual entre prostituição forçada, voluntária e tráfico de pessoas (Chapkis, 2005, Augustin, 2007, Bernstein, 2010):

“According to observers both laudatory and critical, this displacement has been facilitated by the embrace of a certain version of human rights discourses by abolitionist feminists, who effectively neutralized domains of political struggle around questions of labor, migration, and sexual freedom via the tropes of prostitution as gender violence and sexual slavery” (Bernstein, 2010: 50)

¹⁶⁸ De acordo com a análise de Thaddeus Blanchette, a definição de “pornografia infantil” sustentada pela Safernet seria abrangente e vaga: “Pornografia infantil é qualquer representação, por qualquer meio, de uma criança ou adolescente envolvida em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou qualquer representação dos órgãos sexuais de uma criança ou adolescente para fins primordialmente sexuais”. Segundo Blanchette, os conceitos “atividades sexuais explícitas” e “fins primordialmente sexuais” seriam mal definidos e baseados em pressupostos culturais homogêneos e etnocêntricos. Deste modo, a definição presumiria que os valores sexuais do mundo inteiro são iguais e que podem ser medidos de acordo com uma norma regulamentar, presumivelmente estabelecida. A análise foi pedida aos pesquisadores brasileiros para subsidiar tecnicamente a Assessoria da CPI. Sexta-feira, 03/6/2011.

A força de tal replicação pôde ser vista na seriedade com que as Senadoras trataram a fala do Sr. Thiago Tavares. Ainda que as afirmações do representante da Safernet tenham sido assertivamente contestadas por muitos assessores que participavam daquela apresentação, as Senadoras levaram bastante a sério as acusações em torno da “ficha rosa”, pedindo aos policiais federais atenção especial na investigação do potencial delito.

No dia 08/08/2010, a seção da CPI ocorreu na cidade de Salvador. Durante a manhã, as Senadoras Vanessa Graziottin (PCdoB/AM) e Marinor Britto (PSOL/PA) se reuniram com o governador do Estado da Bahia, Jaques Wagner (PT), no Palácio de Ondina. Na parte da tarde, por sua vez, foi realizada audiência pública no Centro Cultural da Câmara Municipal de Salvador.

Uma equipe de jornalistas da Agência Senado acompanha as Senadoras nos deslocamentos realizados aos Estados. Muitas vezes, as matérias veiculadas por esta equipe servem para alimentar sites e notícias publicadas em jornais de circulação local e/ou nacional. Obviamente que as informações referentes a estas audiências não se restringem àquelas veiculadas pela Agência Senado, mas é importante notar a valorização dada pelas Senadoras à equipe de jornalistas, que cumpre papel relevante na disseminação das notícias da Comissão.

Em um dos “releases” enviados à imprensa, a Senadora Marinor Brito justificou realização da CPI em Salvador devido ao grande afluxo de turistas na cidade, além da questão do trabalho escravo detectado em determinadas regiões da Bahia. Segundo ela, “Salvador é uma das capitais do nordeste que mais recebe turistas e já detectamos situações de aliciamento de mulheres e casos confirmados de trabalho escravo no interior da Bahia.”¹⁶⁹.

Já a Senadora Vanessa Graziottin, motivada pela audiência de Salvador, deu uma entrevista à TV Senado, aproximando a questão do tráfico de pessoas à temática do desaparecimento de pessoas: “Já estamos percebendo que o tráfico de pessoas se manifesta de maneira diferente de acordo com a região (...) Uma das coisas que estamos questionando muito é que é comum em diferentes lugares do Brasil, pessoas desaparecidas. Como é que a legislação trata, como ela encara esse tal desaparecimento? Porque a pessoa pode ter saído

¹⁶⁹ Disponível em <http://nossasalvador.org.br/site/noticias/215-cpi-do-traffic-de-pessoas-realiza-audiencia-publica-em-salvador>. Acesso em 04/11/2011.

por conta própria, mas pode ter ido seduzida, ludibriada, enganada. Mas no Brasil, ela está desaparecida, e paciência. Então, nós estamos ouvindo as autoridades locais e as entidades não-governamentais, que têm um papel muito importante nesse processo de pessoas que são vítimas do tráfico ou que estão vulneráveis a esse tipo de crime”¹⁷⁰.

A equipe que assessorava a CPI chegou à cidade um dia antes do evento e se reuniu previamente no hotel. Ainda na noite anterior à audiência, houve uma reunião com as Senadoras, que se empenharam em explicar o que esperavam da equipe. Marinor Britto disse que a equipe precisa estar ciente de que “o que queremos é ouvir vítimas e casos emblemáticos” (Caderno de Campo, 07/08/2010).

A Senadora também destacou a importância da equipe trabalhar no sentido de dar prestígio à CPI e promover um impacto político significativo. Para ela, “quanto mais parlamentares e políticos envolvidos, melhor”. Para reforçar a posição de que a equipe da CPI deveria trabalhar com afinco para gerar fatos políticos e trazer vítimas para o centro da Comissão, Marinor Britto disse que “a CPI tem que ter resultado, senão não é CPI, mas pesquisa universitária” (Caderno de Campo, 07/08/2010).

Na parte da manhã, a CPI ouviu reservadamente o depoimento da Senhora Rosenilda Barbosa Alves, a “primeira vítima” identificada pela Comissão. Tomei a liberdade de citar seu nome porque, após a diligência, as reportagens e encaminhamentos subsequentes não mantiveram o sigilo sob o caso. Não tenho ciência do que foi acordado com a Sra. Rosenilda quanto a esta questão, mas seu depoimento foi tomado de forma reservada na parte da manhã e imediatamente divulgado à tarde.

Dona Rosenilda, que mora na cidade de Camaçari, contou que conheceu a Sra. Paula, de nacionalidade portuguesa, em um bar de sua cidade. Ela estaria, na época, grávida de sete meses. A Sra. Paula teria feito amizade com sua família e se prontificado a ser madrinha de sua segunda filha, em gestação. Dona Rosenilda teria, então, sido convidada a trabalhar como empregada doméstica na casa da Sra. Paula, em Portugal, o que teria feito durante o período de seis meses. Durante este período, segundo seu depoimento, ela teria trabalhado na casa de Paula sem receber salários ou benefícios.

¹⁷⁰ Idem.

Após uma conversa com Paula, Rosenilda teria acatado a sugestão de voltar ao Brasil para regularizar sua situação migratória, deixando uma Procuração para que a cidadã portuguesa se responsabilizasse por suas filhas em Portugal. A partir de então, Paula teria negado o acesso da Sra. Rosenilda às filhas e entrado com o pedido de guarda na justiça portuguesa, alegando que a menina mais velha havia sido violentada pelo irmão da mãe no Brasil. Após uma aparente ação leniente e/ou equivocada de órgãos oficiais brasileiros (Polícia Federal e Consulado do Brasil em Lisboa), o problema teria perdurado por aproximadamente cinco anos, sem que a mãe brasileira conseguisse reatar o contato com as crianças.

O caso, trazido à tona pela CPI, ganhou relativa repercussão e foi o primeiro a envolver o depoimento de uma “vítima”. Na interpretação do Procurador do Ministério Público da Bahia, Livaldo Brito, que acompanhou o caso desde o início, a Sra. Paula tenta um fato consumado para que as duas meninas permaneçam em Portugal. “Acusar de abuso sexual é muito comum nesse tipo de tráfico de pessoas”¹⁷¹.

É curioso o fato da primeira "vítima" da CPI ter sido levada inicialmente para Portugal para trabalhar como empregada doméstica, sem direito a salário e benefícios. Em seguida ela teria seus filhos “subtraídos”, mas a questão que a levou a Portugal inicialmente foi a busca por melhores condições de vida e trabalho.

De todo modo, a informação relativa à falsa promessa de emprego ficou bastante sombreada nas interpretações dadas pelas Senadoras e demais integrantes da CPI. Isso porque o drama materno posteriormente ocorrido parece mais forte e sensível à linguagem emocional da mídia e da política. Nesse sentido, é relevante notar que a migração para trabalho doméstico foi uma das menos tematizadas e relacionadas ao tráfico de pessoas nos discursos posteriores no âmbito da CPI.

Na audiência pública, ocorrida na parte da tarde, o representante do Ministério Público Federal da Bahia, Procurador Vladimir Aras, fez um breve panorama da questão do

¹⁷¹ O caso ganhou espaço, inclusive, em jornais de grandes circulação brasileiros. Conferir, por exemplo, a reportagem “Brasileira disputa guarda de filhas mantidas em Portugal há 3 anos”, da Folha de São Paulo de 25/04/2009.

Site: “<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u555813.shtml>”. Acesso em 01/11/2011.

Ver também http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=1&id_noticia=160961. Acesso em 04/11/2011.

tráfico de pessoas no Estado, dizendo que também não há, no âmbito do MPF, departamentos especializados na matéria. Com relação ao trabalho escravo, cuja incidência seria mais representativa na Bahia, sugeriu que haja um esclarecimento normativo sobre as competências de investigação, para que as provas do crime não venham a ser eventualmente anuladas.

A Sra. Jaqueline Leite fez uma fala representando o Centro Humanitário de Proteção à Mulher (CHAME). A ONG faz parte do *Observatório Brasileiro do Tráfico de Pessoas*, que se auto-define como “uma articulação de organizações da sociedade civil brasileira dedicada à incidência política, à produção e divulgação de informações e conhecimentos e ao monitoramento de políticas públicas de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas”¹⁷². Sua apresentação enfatizou casos de casamento servil e violência doméstica e questionou o direcionamento das campanhas de prevenção ao tráfico apenas para a periferia e lugares mais pobres.

Outra convidada a falar nesta audiência foi a Presidente da Associação de Travestis de Salvador (ATRAS), Milena Passos. Para ela, as travestis sofrem violência o tempo todo. “Então, as que viajam sabem que podem sofrer violência fora. Mas na Europa não se mata travestis como se mata no Brasil (...) As pessoas têm consciência que podem sofrer alguma coisa, mas mesmo assim vão”. A representante da ATRAS ressaltou a hipocrisia da sociedade brasileira, que parece só se preocupar com as profissionais do sexo quando identificadas com o conceito de doente (no caso de HIV/AIDS) ou “vítima”. Disse faltar coragem e ações para se enfrentar questões estruturais de preconceito de gênero e deu como exemplo a recusa de votação do PLC122/2006¹⁷³.

A última colocação na audiência foi do Senhor Valdemar Oliveira, representando o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia - CEDECA/BA. O Centro, fundado em

¹⁷² Retirado de: <http://www.facebook.com/pages/Observat%C3%B3rio-Brasileiro-do-Tr%C3%A1fico-de-Pessoas/151547184914147?sk=info>. Acesso em 01/11/2011.

¹⁷³ O PLC122/2006, da deputada Iara Bernardi, altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, dá nova redação ao § 3º do art. 140 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e ao art. 5º da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.

Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79604.

1991, é formado por entidades sociais e administrado por um Conselho de nove ONGs. Ele comentou que o Centro foi fundado para denunciar a impunidade dos homicídios praticados contra crianças e adolescentes no estado da Bahia. Posteriormente, teria direcionado também suas ações para a questão da violência sexual contra meninas. Somente mais recentemente o Centro passaria a debater a questão do tráfico de pessoas.

A fala do representante do CEDECA foi interessante por revelar como antigos e graves problemas, embora não equacionados, permanecem subsumidos por novas pautas e agendas políticas. Segundo Valdemar Oliveira, Salvador registra uma média de 170 homicídios de crianças por ano, sendo que 97% deles ficariam impunes. Ou seja, ainda que engajado na luta pela eliminação do homicídio de crianças, o Centro tentava ter voz em uma audiência pública sobre tráfico de seres humanos devido a uma questão de visibilidade política.

No dia 22/08/2011, a audiência pública da CPI ocorreu na cidade de Belém. Ao acordar, tomei café da manhã com o Delegado da PF e um assessor da CPI, que estavam hospedados no mesmo hotel. Tivemos uma discussão conceitual sobre o tema do tráfico de pessoas e percebi que o assessor estava um pouco desconfortável com algumas das discussões que foram tratadas na audiência pública ocorrida em Salvador.

Em sua opinião, “não é possível pegar um tema tão complexo só para mostrar aos eleitores o poder de prender alguém”. Ele se referia, naquele momento, a algo que já havia sido apontado por outras pessoas da assessoria envolvidas nos trabalhos do Senado: o poder de polícia outorgado à CPI e a vontade de alguns políticos de realizar prisões e ações que produzissem efeitos imediatos e midiáticos.

Neste momento, percebi que muitas das falas das Senadoras, como a necessidade de “se encontrar vítimas”, “provocar um impacto político” ou “endurecer as ações contra os bandidos” diziam respeito à ampliação de sua exposição numa certa mídia de teor sensacionalista, o que não deixa de reiterar o ímpeto de gestão da vida social pela via do crime (Wacquant, 2011). Ao final do café, o assessor fez uma colocação provocadora e que se incumbia em situar as discussões da CPI no âmbito mais abrangente das pautas da esquerda partidária brasileira: “É duro quando a pauta da nossa esquerda vira aumentar pena e transformar tudo em crime hediondo”.

A audiência pública ocorreu na sede do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) do Pará, o que é simbólico no sentido de mostrar como a pauta do tráfico de pessoas no âmbito da CPI foi ampliando seus horizontes para além da questão da exploração sexual¹⁷⁴. O Desembargador José de Alencar, Presidente do TRT, mencionou, por exemplo, os 70 anos da Justiça do Trabalho na região amazônica, destacando a centralidade do tema do trabalho escravo na região. Seu principal pleito foi pelo encaminhamento e aprovação de uma “Emenda à Constituição para incluir na competência da Justiça do Trabalho o julgamento de crimes contra o trabalho”¹⁷⁵.

Na mesa de abertura da audiência, também foi convidada a se posicionar a Sra. Lurdes Barreto, Presidente da Associação de Prostitutas do Pará. Ela destacou que sua associação luta pela legalização da profissão e que é contra a exploração de qualquer tipo, inclusive de crianças. Externou preocupação com relação aos grandes eventos e disse que as prostitutas estariam sendo desrespeitadas nas cidades onde haverá jogos da copa do mundo.

Lurdes Barreto destacou o Brasil como um país de reiteradas injustiças, pedindo segurança para que as pessoas que queiram denunciar violências eventualmente sofridas. Com relação à migração internacional de trabalhadoras do sexo, mencionou conhecer pessoas “que foram e se deram bem e outras que não”. Ao final de sua fala, disse que as prostitutas são parceiras para enfrentar a violência porque “conhecem os dois lados da moeda” (Caderno de Campo, 22/08/2011).

¹⁷⁴ Em artigo publicado na Revista Intersdisciplinar de Mobilidade Humana (REHMU), Adriana Piscitelli também endossa que a CPI teria ampliado seu arcabouço temático e conceitual para além da exploração sexual. Em sua interpretação, “a intenção inicial (da CPI) era concentrar-se prioritariamente no tráfico de crianças, adolescentes e mulheres para exploração sexual e/ou o turismo sexual (...) No decorrer das sessões, os/as diferentes palestrantes, vinculados/as ao combate ao tráfico de pessoas no âmbito governamental, não governamental e acadêmico, oferecem elementos para repensar essa priorização e algumas noções presentes nas motivações para instalar a CPI. Diferentes agentes apontam para a urgente necessidade de harmonizar as leis do Código Penal com as do Protocolo de Palermo, questão que aparece como prioritária, sobretudo, para operadores do direito. Algumas instâncias governamentais afirmam a necessidade de trabalhar com os três eixos presentes no Protocolo de Palermo e, no que se refere à exploração sexual, destacam a importância de não confundir prostituição, que não é crime no Brasil, com prostituição forçada e a importância de que as medidas de combate ao tráfico de pessoas não operem como repressão às prostitutas nem cerceiem o direito ao deslocamento das pessoas. Outras mostram a particular relevância que o tráfico para o trabalho escravo adquire em alguns estados, nos quais as vítimas nem sempre são brasileiras, mas estrangeiras” (Piscitelli, 2011).

¹⁷⁵ Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=klkFQ4KGpzig>. Acesso em 04/11/2011.

Depois dessas falas, a CPI contou com o depoimento de duas pessoas “encapuzadas” que foram convidadas a contar suas histórias. A decisão sobre o depoimento público dessas pessoas não foi discutida com os demais integrantes da assessoria, tendo sido tomada de forma exclusiva pela assessoria da Senadora Marinor Britto. De certo modo, esse tipo de estratégia alimenta o grandioso apetite da mídia por sensacionalismo e promove a exposição pública, bastante almejada pelos agentes políticos. Em ambos os depoimentos, vários repórteres se juntaram em torno dos depoentes para capturar áudio e imagem de suas falas. Essas imagens seriam amplamente veiculadas em redes de televisão locais e nacionais.

O “depoente 1” relatou que seu filho encontra-se preso no Suriname. Segundo ele, o filho havia sido convidado para ser modelo fotográfico na Holanda e que passaria alguns dias no Suriname antes de embarcar. Entretanto, sem condições financeiras no país, teria sido convidado a realizar um assalto a banco, sendo preso em decorrência do fato. Segundo o depoente, seu filho nunca tinha visto uma arma, mas lhe deram uma pistola no dia do assalto, além de ter sido acusado de tentar violentar uma moça, que teria se assustado muito durante o ato criminoso. Segundo ele, vários brasileiros estariam em situações similares no Suriname, sem direito a assistência jurídica.

A “depoente 2” contou que a filha havia sido convidada por uma mulher para ir para Zaragoza, na Espanha. Lá teria sido levada a se prostituir, sendo posteriormente “jogada na rua”. Um dia, teria ligado para o Brasil pedindo ajuda para retornar, pois estaria sofrendo muito. Depois de conseguir chegar a São Paulo, a ASBRAD¹⁷⁶ intermediou sua ida para o Pará. A depoente afirmou, no entanto, que a filha chegou com problemas psiquiátricos graves, quebrando tudo que havia em casa. O caso já teria sido encaminhado à Secretaria dos Direitos Humanos e ao Ministério Público Federal, embora sem encaminhamento posterior.

¹⁷⁶ A Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude (ASBRAD) é uma organização não-governamental fundada em 1997, por profissionais engajados na defesa dos direitos humanos. Dentre seus projetos, a ASBRAD conta com Posto de Atendimento Humanizado a Deportados e Inadmitidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, que tem por objetivo: “oferecer atendimento humanizado a deportados, inadmitidos possíveis vítimas do tráfico de pessoas. Oferece ao público alvo possibilidade de orientação jurídica, (re) cambio de pessoas aos seus estados de origem, orientação quanto a reparação de danos, encaminhamento para atendimento de saúde e abrigamento provisório (se necessário). Tal trabalho é realizado a partir da parceria entre o Ministério da Justiça e a Agência de Cooperação Internacional CORDAID”. Retirado de <http://www.asbrad.com.br/Html/Quemsomos.html>. Acesso em 18/02/2012.

No jornal da noite da TV Record, por sua vez, a imagem da “depoente 2”, encapuzada, foi amplamente divulgada. De acordo com a reportagem, “o depoimento de familiares de vítimas revelou a dor de quem viveu este drama (...) durante os depoimentos, a emoção tomou conta de parentes de homens e mulheres paraenses vítimas de tráfico humano (...) uma das depoentes é mãe de uma pessoa levada por uma aliciadora para a Espanha. Ela foi explorada sexualmente e só conseguiu voltar para o Brasil cinco anos depois. O intenso sofrimento provocou transtornos mentais...¹⁷⁷”.

No dia seguinte, em Brasília, ao realizar a entrevista com a Senadora Marinor Britto, ela me perguntou o que tinha achado dos depoimentos públicos feitos no dia anterior. Com delicadeza, tentei ser honesto ao dizer que via problemas com aquele tipo de estratégia. Que a mensagem complexa trazida nos debates anteriores poderia, por exemplo, ter se diluído com a questão dos “depoentes encapuzados” divulgada pela mídia, ainda que estivesse ciente da importância de chamar a atenção para a CPI no estado de origem da Senadora. Em seguida, ela me mostrou um jornal que havia publicado uma reportagem com a foto da “depoente 2” encapuzada em sua contracapa: “É verdade que a mídia gosta de sensacionalismo...”.

No dia 29/8/2011, foi a vez do Rio de Janeiro receber a audiência pública da CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas. A audiência ocorreu na parte da tarde na sede da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). A mesa de abertura contou com a presença de vários deputados daquele estado, além de representantes da sociedade civil, como a Davida, organização carioca que promove os direitos das prostitutas.

Gabriela Leite¹⁷⁸, representante daquela organização, disse que na Carta de Princípios da *Rede de Prostitutas no Brasil* está explícito que são contrárias ao tráfico de seres humanos e que lutam pela regulamentação da profissão de prostituta. Com relação ao tema do tráfico, ela disse que sempre que é convidada para algum evento sobre o assunto, fica receosa e sem saber o que falar.

¹⁷⁷ Vídeo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=klkFQ4KGpzig>. Acesso em 02/11/2011.

¹⁷⁸ Proeminente liderança da Rede de Prostitutas no Brasil, Gabriela Leite faleceu, aos 62 anos, no dia 10/10/2013, na cidade do Rio de Janeiro. Gabriela foi uma das principais militantes em defesa dos direitos das prostitutas e da regulamentação daquela profissão no país.

Em seu entender, isso decorre da grave confusão conceitual em torno do problema. A representante da Davida, que estava articulada com o Movimento Mundial das Prostitutas, disse que tem lutado para que o assunto de tráfico de pessoas seja tratado de forma separada da prostituição. Nesse sentido, salientou que a questão do tráfico passa pela migração para o trabalho e pela falta de documentação, problemas vividos por muitos brasileiros que vão para o exterior. Outro problema grave, em sua opinião, seria a junção do conceito de tráfico com o turismo sexual, o que continua difundido no senso comum e também no escopo de pesquisas enviesadas sobre o assunto.

Em seguida, falou o Sr. Claudio Secchin, Auditor-Fiscal do Trabalho. Segundo ele, a questão do trabalho escravo no Rio de Janeiro é usualmente relacionada às atividades agro-pastoris na região de Campos dos Goytacazes, especialmente nas lavouras de cana e café. Os trabalhadores viriam do interior da Bahia e seriam submetidos a “condições análogas à de escravo”. Ele também refletiu sobre a falta de Auditores-Fiscais na cidade que, embora tenha virado um grande canteiro de obras em decorrência dos grandes eventos, não tem merecido a atenção do poder público em termo de fiscalização do trabalho¹⁷⁹.

Na audiência do Rio de Janeiro, é interessante destacar a fala da Deputada Estadual Enfermeira Rejane (PCdoB). Ela definiu seu mandato como um mandato de apoio às condições de vida e trabalho das enfermeiras do Rio de Janeiro. Disse que o trabalho análogo à escravidão deveria ser investigado no caso das enfermeiras, pois “elas não costumam ter salas ou locais de descanso e receberiam um tratamento destacado dos médicos que atuam em plantões e outras rotinas similares.

O pronunciamento seguinte foi do Delegado do Departamento de Polícia Federal (DPF) André Santana. Ele definiu brevemente as competências da Polícia Federal e disse que a

¹⁷⁹ Este apontamento etnográfico interpela alguns escritos e reflexões que têm sido feitos em torno da realização dos grandes eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim, se a preocupação diante da construção das arenas tem remetido menos às condições dos trabalhadores recrutados do que a seu potencial papel como potenciais “exploradores sexuais”, tais reflexões trazem um cenário mais complexo para o debate. O trabalho de Melo e Sprandel (no prelo), por exemplo, discorre sobre uma situação ambígua que caracteriza o processo de construção das grandes obras para os eventos esportivos do país: “De um lado, trabalhadores e trabalhadoras da construção civil, sindicalizados, fortemente apoiados por representações sindicais nacionais e internacionais. Do outro, uma massa pouco conhecida e identificada de trabalhadores de todo o país (especialmente Maranhão e Piauí) que estão sendo atraídos para a construção civil, ocupando o vácuo deixado pelos operários empregados nas arenas” (Melo e Sprandel, no prelo).

questão do tráfico de pessoas é delicada, já que a vítima se colocaria em uma posição frágil, “seduzida por falsas promessas”. O Delegado contou que a PF do Rio também atua de maneira preventiva e que havia impedido o embarque de 13 dançarinas para a Turquia, pois, segundo ele, “tudo indicava que elas seriam exploradas sexualmente naquele país”.

Após esta declaração, Gabriela Leite se mostrou visivelmente desconfortável na mesa e disse que não era atribuição da polícia impedir o direito de ir e vir de qualquer brasileiro. Diante do mal-estar provocado pelas declarações do policial, a Senadora Marinor Britto interveio, dizendo que gostaria de ouvi-lo reservadamente em Brasília acerca daquele episódio.

O Deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ), que neste momento estava na platéia, elogiou a atitude da colega de partido e disse que não era desejável a disseminação de um “pânico moral” contra as prostitutas. O Deputado sugeriu, ainda, que a Davida e demais instituições da Rede de Prostitutas pudessem acompanhar permanentemente os trabalhos da Comissão em Brasília.

Após este episódio, o jornal “O Beijo da Rua”, fundado por Gabriela Leite e editado por Flávio Lenz, publicou, na edição de setembro de 2011, uma reportagem específica narrando o mal estar provocado pela declaração do delegado. Segundo a reportagem,

“a senadora Marinor Brito (PSOLPA), relatora da CPI do Tráfico Interno e Internacional de Pessoas, convocou o delegado federal André Santana a dar explicações sobre operação da Polícia Federal em 2007 que impediu o embarque de 13 brasileiras para a Turquia (...) O delegado contou à CPI que a PF recebeu “denúncia anônima” de que um grupo de mulheres embarcaria do Rio para Istambul onde “iriam ser exploradas sexualmente”. No Galeão, os policiais retiraram 13 mulheres do embarque para serem ouvidas, o que as impediu de viajar (...) Depois da audiência, o delegado Santana deu mais detalhes da operação ao ‘Beijo da rua’. Segundo ele, a denúncia era de que as mulheres seriam “bailarinas” que iriam para Istambul sob “o pretexto de apresentar danças típicas”. A PF do aeroporto “identificou” então um grupo de 13 mulheres e as convocou a “prestar esclarecimentos”. Elas apresentaram um “contrato escrito”, que foi examinado pelos policiais. Durante a conversa, ainda

segundo o delegado, as mulheres “desconfiaram” do contrato e, “receosas, desistiram de embarcar”. Com o grupo estaria também um homem, que não foi identificado. “O turco passou”, disse Santana. Na investigação que se seguiu, “não foi comprovado aliciamento”, segundo o policial”¹⁸⁰.

O pequeno “drama social” ocorrido no debate, bem como suas recorrências, evidencia a falta de domínio conceitual de alguns agentes policiais envolvidos na repressão ao tráfico de pessoas. O perigo salientado pela reportagem do “Beijo da Rua” é o da pauta anti-tráfico se transformar, na prática de determinadas autoridades, em ações de repressão à mobilidade.

Estes equívocos conceituais (entre migração e tráfico de pessoas) por parte de policiais federais brasileiros se repetiram em outros momentos da CPI. Em uma manhã, quando conversava com um delegado da PF então lotado na tríplice fronteira, ele me disse que muitas vezes “precisava utilizar o expediente da migração para resolver o problema do tráfico”. Depois que indaguei o que isto significava exatamente, o delegado respondeu que quando via alguém com o perfil de vítima, ou seja, pobre e sem condições de viajar para o exterior, fazia uma ligação para as adidâncias da PF no exterior, para que comunicassem as autoridades do país sobre a possibilidade de deportação daquela “vítima” (Caderno de Campo, 04/10/2011).

Ainda na seção da CPI no Rio de Janeiro, o próximo palestrante foi o Pe. Ricardo Rezende, historicamente envolvido com a questão do trabalho escravo no estado do Pará. Quando iniciava suas colocações, entretanto, fui interrompido por uma jornalista da Agência Brasileira de Comunicação (ABC), que me identificou como parte da equipe assessora da CPI e queria algumas informações específicas.

Deixei o auditório e ela mencionou o que queria: estava interessada em fazer uma reportagem sobre a CPI no Rio, mas precisava de vítimas para que seu editor pudesse encaminhar a matéria. Ela disse que “o evento era importante, mas que não tinha nada que pudesse chamar a atenção da audiência”. Neste caso, precisava saber se eu tinha acesso a alguma pessoa do Rio que tinha sido traficada e que ela pudesse entrevistar. Nitidamente

¹⁸⁰ Retirado de *Beijo da Rua – Uma publicação*. Setembro de 2011.

ansiosa pelo depoimento de alguma vítima, disse que não poderia ajudá-la. Apenas informei o número do delegado da PF que assessorava a CPI.

Na imprensa, a divulgação posterior à audiência se deu, novamente, em decorrência do trabalho da equipe de jornalistas da Agência Senado. Um depoimento ouvido reservadamente foi divulgado de maneira parcial pelas reportagens produzidas. Segundo uma delas, “a CPI ouviu o relato de uma vítima que está sob proteção do Estado. O homem, nascido na Guatemala, foi levado para o Rio de Janeiro com a promessa de trabalhar na rede hoteleira. Ao chegar, teve seu passaporte retido pelo empregador. A alimentação racionada o levou a um quadro de emagrecimento visível (...) A remuneração que a vítima deveria receber era retida para o pagamento de despesas com a viagem e a alimentação. Além disso, ele era submetido a exaustiva jornada de trabalho sob ameaça de violência física em caso de desobediência”¹⁸¹.

Vale salientar que, novamente, outra “vítima” identificada pela CPI era uma pessoa que buscava melhores condições de vida e de trabalho por meio da migração. Embora este não fosse o principal enfoque discursivo das Senadoras e autoridades presentes, a questão migratória insistia em aparecer como pano de fundo das histórias de vida das “vítimas” que foram sendo encontradas pela CPI.

Finalmente, no dia 17/10/11, a audiência pública da CPI ocorreu na cidade de São Paulo. O evento ocorreu na parte da tarde, na sede da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). Estavam presentes as Senadoras Vanessa Grazziotin e Lídice da Matta e o Senador Paulo Davim. A justificativa para a audiência em São Paulo remete à importância da cidade no cenário nacional. Segundo Vanessa Grazziotin, “São Paulo é economicamente a cidade mais desenvolvida do país, isso a torna um pólo de atração também para a exploração sexual e da mão-de-obra de obra de trabalhadores das regiões menos desenvolvidas e de estrangeiros”¹⁸².

¹⁸¹ Retirado de <http://www.senado.gov.br/noticias/print.aspx?codNoticia=113427>. Acesso em 02/11/2011.

¹⁸² Retirado de http://www.vermelho.org.br/am/noticia.php?id_noticia=166529&id_secao=52. Acesso em 02/11/2011.

Segundo as reportagens veiculadas, o número de inquéritos policiais abertos em São Paulo sobre tráfico de pessoas não revelaria a realidade do Estado. A senadora Lídice da Mata (PSB-BA) defendeu fiscalização intensiva nas fronteiras para combater o tráfico internacional. Segundo ela, “a Europa se defendeu dessa prática de forma conservadora e desumana. O Brasil não precisa repetir isso, mas tem que tomar providências urgentes e rígidas”¹⁸³.

Na audiência, o primeiro convidado a falar foi o Sr. Renato Bignami, Secretário de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Com relação à ocorrência do “trabalho escravo” na cidade de São Paulo, ele disse que o problema estaria fortemente relacionado ao tráfico de pessoas. Ao ser questionado sobre o que acontecia com os trabalhadores “liberados” de “condições análogas à escravidão”, Bignami disse que este era um problema, pois além de requerer os direitos trabalhistas, o MTE não poderia fazer mais nada.

Sua colocação vinha ao encontro de um incômodo diante da situação de alguns trabalhadores bolivianos que depuseram reservadamente para a CPI. Nos corredores da Assembléia Legislativa, conversei com três deles, que haviam sido “resgatados” pelo MTE em uma operação feita em uma subsidiária da empresa ZARA¹⁸⁴. O caso teve repercussão nacional e foi um dos motivos para São Paulo ter sido escolhida para sediar aquela audiência da CPI. Neste encontro, fui informado por eles que, embora tivessem recebido o dinheiro referente aos direitos trabalhistas devidos pelo antigo empregador, estavam com extrema dificuldade em encontrar novos fornecedores e trabalho. Além disso, estariam sofrendo ameaças por parte de funcionários e outros estrangeiros, que haviam perdido o emprego em decorrência da ação de auditoria do MTE (Caderno de Campo, 17/10/2011).

A respeito do “caso Zara”, o Auditor Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, Luiz Alexandre de Faria, apresentou dados de sua investigação, conduzida no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo Urbano do MTE, na cidade de São Paulo. Disse como conseguiu detectar os problemas da empresa investigada e fez referência

¹⁸³ Retirado de http://www.vermelho.org.br/mt/noticia.php?id_noticia=166575&id_secao=1. Acesso em 03/11/2011.

¹⁸⁴ Ver <http://reporterbrasil.org.br/2011/08/roupas-da-zara-sao-fabricadas-com-mao-de-obra-escrava/>. Acesso em 04/02/2013.

às empresas do ramo varejista como parte do problema, citando casos de terceirizações e quarteirizações, que dificultam a ação dos fiscais do trabalho.

Um último palestrante a se posicionar na CPI de São Paulo foi o pastor Maximiliano Richter, representando o Comitê Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. O pastor falou de forma apressada, pois estava de partida para uma viagem de sensibilização sobre o tráfico de pessoas feitas no Vale do Ribeira¹⁸⁵. Ele disse que no interior, os equipamentos para trabalhar com a temática são escassos, mas teria notícia de que “10 ônibus por mês com bolivianos traficados” viriam para São Paulo. Em seguida, entregou uma carta do Comitê a ser apreciada pela CPI.

A circulação desse tipo de rumor envolvendo vítimas de tráfico é muito recorrente em momentos rituais e ambientes institucionais que discutem o assunto. Tais rumores, repetidos por políticos, mas também por representantes da sociedade civil, são, via de regra, a causa de alardes sensacionalistas sobre o tema. Seria interessante uma pesquisa que se perguntasse sobre as origens e difusão de tais rumores. O que por ora cabe ressaltar é o papel desse tipo de afirmação na ampliação da confusão conceitual entre o fenômeno migratório e o tráfico de seres humanos.

Durante as seções da CPI realizadas que acompanhei, destacou-se a ansiedade por vítimas e casos emblemáticos. Esta ansiedade se fazia presente na rotina das Senadoras e assessores, além de envolver atores como a jornalista da ABC, que precisava de vítimas para encaminhar sua reportagem sobre tráfico. Parece que a vontade de se “promover um impacto político significativo” da CPI era coetâneo à vontade de ouvir a voz das “pessoas mais afetadas”.

A maleabilidade e característica “guarda-chuva” da pauta anti-tráfico também teve destaque. Embora concebida inicialmente para lidar com o tráfico de crianças e mulheres para exploração sexual, a ênfase no tráfico sexual foi dando lugar, no escopo da CPI, a discussões

¹⁸⁵ Sobre as atividades do Comitê, ver <http://anjosguerreiros.blogspot.com/2009/06/comite-sensibiliza-vale-do-ribeira.html>. Acesso em 03/11/2011.

sobre trabalho forçado e outros temas e problemáticas visivelmente heterogêneas: migração interna e internacional, retorno de brasileiros do exterior, trabalho escravo, casamento servil, violência contra travestis, crianças desaparecidas, turismo sexual, recrutamento de modelos, violência doméstica, homicídio de crianças e adolescentes, prostituição forçada e voluntária, exploração laboral de enfermeiras, recrutamento para a prática de delitos, dentre outros.

No espaço da CPI, portanto, uma série de questões sérias que acometem a sociedade brasileira ganhou visibilidade na esteira dos debates sobre tráfico de pessoas. Fenômenos como a violência contra travestis e homossexuais e o assassinato de crianças e adolescentes nas periferias das grandes cidades, embora não associados ao crime de tráfico de pessoas, foram descritos e denunciados durante os trabalhos da Comissão.

A influência de estimativas produzidas por Organizações Internacionais e pesquisas controversas como a PESTRAF também alimentaram parte dos debates, tendo sido contestadas de forma assertiva por assessores e participantes das audiências públicas estaduais¹⁸⁶. Ainda assim, o poder mágico dos números continuava a ser operado pelos atores envolvidos e a Presidente da Comissão chegou inclusive a perguntar para a Assessoria qual seria o “percentual de impunidade do crime” e “se seria possível dimensionar a questão do tráfico de pessoas em números” (Caderno de Campo, 10/08/2012).

A confusão entre tráfico de pessoas e prostituição voluntária também teve espaço nas audiências realizadas, embora tenha sido alvo de duras críticas por parte de representantes da Rede Brasileira de Prostitutas e de outros personagens presentes nos encontros. Outra discussão que foi levantada pela Comissão – que tem sido igualmente problematizada em outros contextos nacionais (Ver Cap.3) – é o poder da pauta anti-tráfico redundar, na prática de determinadas autoridades, em ações de restrição à mobilidade. O espaço da CPI serviu para mostrar como policiais federais brasileiros impediram o embarque de supostas vítimas para o exterior simplesmente por serem pobres e “vulneráveis”, assim como foi narrada a atitude de um delegado da Polícia Federal que acionava as adidâncias da PF no exterior a fim

¹⁸⁶ Foi repetido inúmeras vezes pelas Senadoras que o tráfico vitimaria 2,5 milhões de pessoas no mundo (a maioria mulheres e crianças) e movimentaria 32 bilhões de dólares anualmente, sendo esta forma de “escravidão moderna” a segunda ou terceira atividade criminosa mais lucrativa do mundo, a depender da fonte.

de comunicar as autoridades do país de destino sobre a possibilidade da eventual deportação de “vítimas”.

Um espaço como o da CPI mostra vozes dissonantes e distintas percepções em torno da categoria “tráfico de pessoas”. Mostra também algumas das disputas e ambivalências conceituais que tangenciam esta categoria. Meu interesse em descrever essa heterogeneidade visa afastar qualquer interpretação simplista acerca da incorporação e recriação da agenda anti-tráfico no Brasil. Todavia, para que o conteúdo de tais disputas seja melhor contextualizado, é importante uma breve análise do Relatório Final, que foi publicado pelo Senado Federal em dezembro de 2012.

3.2) O Relatório Final da CPI

A CPI produziu um relatório plural, onde estão presentes as vozes de diferentes atores/movimentos sociais que se fazem afetar pelas discussões e políticas relacionadas ao tráfico de pessoas no Brasil. Isso se deve à atuação de assessores e funcionários do Senado Federal engajados com o tema e que insistiram para que o Relatório Final incorporasse os posicionamentos críticos de acadêmicos e organizações envolvidos com a pauta anti-tráfico. Portanto, ainda que não reproduza necessariamente o pensamento do Congresso Nacional ou das Senadoras mais diretamente envolvidas com a CPI, o mérito da Comissão foi o de ter dado voz a atores distintos, ampliando o espaço para debates e interpretações acerca do fenômeno do tráfico no país.

Uma das disputas conceituais mais evidentes ocorridas no âmbito da CPI relaciona-se ao escopo do fenômeno do tráfico de pessoas. Ainda que nos trabalhos da Comissão tenha aparecido, de forma recorrente, a associação imediata entre tráfico de pessoas e exploração sexual ou turismo sexual – fenômenos que, vale reiterar, não estão necessariamente conectados –, percebe-se um cuidado, principalmente por parte das autoridades do poder executivo, no sentido de relacionar esta prática criminal a um conjunto maior de atividades e contextos.

No Relatório Final, a visão externada pelos representantes da Secretaria Nacional de Justiça, por exemplo, foi de que a atuação do Governo Federal deve ser abrangente e não se

limitar apenas à questão do tráfico para fins de exploração sexual. Esta preocupação parece querer ultrapassar os limites da legislação brasileira que, segundo uma das apresentações, “não traz a amplitude de todas as modalidades de tráfico de pessoas, o que pode dar margem a interpretações equivocadas, como a de que o tráfico de pessoas se refere apenas à exploração sexual ou de que o tráfico de pessoas está ligado ao exercício autônomo da prostituição, cujo exercício, registre-se, não é crime” (Relatório CPI, 2012: 22).

Setores do governo brasileiro parecem, portanto, reconhecer os limites da atual legislação nacional, e se mostram atentos à “necessidade de se diferenciar a prostituição voluntária da forçada e de se saber identificar um caso de tráfico de pessoas, a fim de se evitar a adoção de medidas que possam levar à restrição da migração ou à penalização das profissionais do sexo” (Relatório CPI, 2012: 19).

Esta atenção conceitual também foi exposta no Relatório através da posição da DAVIDA, que representa a Rede Brasileira de Prostitutas. Entre as demandas e princípios da Rede estão, por exemplo, o fato de que ela “é contra a exploração sexual de crianças e adolescentes” e repudia “a vitimização das prostitutas; a criação de zonas de confinamento; a criminalização dos clientes; a associação entre prostituição e doença; e entre prostituição e crime, incluindo o tráfico de seres humanos” (Relatório CPI, 2012: 19). No espaço da CPI, a DAVIDA defendeu o reconhecimento da autonomia e identidade das prostitutas e a necessidade de que as políticas públicas destinadas ao combate ao tráfico de pessoas operassem em conjunto com entidades representativas do setor.

Nessa mesma linha e num posicionamento referente ao Relatório Parcial da Comissão, disponibilizado publicamente em dezembro de 2011, o Observatório Brasileiro do Tráfico de Pessoas criticou a conceituação de tráfico exposta no relatório parcial, argumentando que ela contribuiria “para reforçar o preconceito de que essa prática esteja associada exclusivamente à exploração sexual e à prostituição, deixando escapar a complexidade que envolve o tema”. Tal concepção, no dizer do Observatório, “além de tirar o foco de atenção das diversas formas de tráfico para outros tipos de trabalho, ainda leva a crer numa separação entre ‘trabalho forçado’ e ‘exploração sexual’” (Relatório CPI, 2012: 34).

Embora estes posicionamentos tenham influenciado de forma consistente os trabalhos da CPI¹⁸⁷, não é possível afirmar que associações automáticas entre tráfico de pessoas e prostituição não tenham insistido em ser retomadas. Tal fato fica evidente no estudo encaminhado pelo Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Mato Grosso (Cetrap-MT) à Comissão. Este estudo conduzido pela Cetrap trataria, em tese, da “realidade de Mato Grosso em relação ao Tráfico de Pessoas”. Ao querer demonstrar a “realidade” de um fenômeno estadual a partir de dois casos considerados “emblemáticos”, o estudo retoma a confusão conceitual entre a prostituição, exploração sexual e o crime do tráfico de pessoas, tão combatida por outras entidades/autoridades no âmbito da CPI.

Segundo o Relatório, “a pesquisa (da Cetrap) evidencia a possibilidade de ocorrência de tráfico de pessoas ante a resposta positiva de mulheres de aceitarem convites para se prostituírem fora do país. Seja por quais motivos forem, a vulnerabilidade dessas entrevistadas está caracterizada e demonstrada pelo desejo de mudarem de país para se prostituírem, tendo os aliciadores alvos mais fáceis para praticar o crime de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual mediante engano, ameaça, coação e coerção” (Relatório CPI, 2012: 49). Neste trecho, nota-se novamente a associação entre prostituição e tráfico, através da vinculação automática entre a migração para o exercício da prostituição e o tráfico de pessoas.

Estes ecos abolicionistas presentes no Relatório Final da Comissão demonstram que, apesar de enfraquecida, tal perspectiva continua permeando os debates relativos ao tema, e segue sendo influenciada e alimentada por alardes e falsas estimativas, algumas delas contestadas nos trabalhos da própria Comissão¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Uma demonstração desta influência é a maneira como o Relatório Final acatou as reivindicações apresentadas pela DAVIDA: “As considerações encaminhadas pela entidade ensejaram reflexões na CPI do Tráfico de Pessoas, que encampa as reivindicações apresentadas” (Relatório CPI, 2012).

¹⁸⁸ Adriana Piscitelli considera, a partir do heterogêneo cenário feminista brasileiro em relação à prostituição, que o tráfico de pessoas aparece hoje como um dos principais temas de trabalho de importantes coalizões de mulheres brasileiras, embora não seja possível “concluir que as políticas brasileiras estejam adotando uma posição abertamente abolicionista e criminalizante” (Corrêa e Nieto Olivar, 2010 *apud* Piscitelli, 2011: 85).

Numa consulta feita pela CPI acerca do quantitativo de brasileiros vítimas de tráfico no Suriname, por exemplo, “a adidância no país ponderou que, segundo o site da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, o Bispo de Caiena, Dom Emmanuel Lafont, estimou haver três mil mulheres nesta condição. Para as autoridades policiais, porém, tal número estaria superestimado” (Relatório CPI, 2012: 26).

Ainda que seja mais fácil deslegitimar as estimativas do bispo de Caiena, contestadas pela própria polícia local, esta deslegitimação torna-se mais difícil, por exemplo, no caso dos números produzidos e/ou difundidos pelas Nações Unidas, o que não quer dizer que eles também não careçam de acuidade.

Nos depoimentos do dia 31/05/2011, por exemplo, representantes do UNODC falaram à CPI que o tráfico de pessoas movimentaria 32 bilhões de dólares e faria 2,5 milhões de vítimas anualmente. Estes números seriam repetidos à exaustão por senadoras e autoridades durante as demais sessões da Comissão. Os representantes do UNODC também utilizaram dados da PESTRAF, afirmando que, no Brasil, haveria “110 rotas de tráfico interno e 131 de tráfico internacional”, sendo que a região norte congregaria a maior quantidade de rotas (Relatório CPI, 2012: 23).

Em contrapartida, o Relatório Final da CPI demonstra constante preocupação com “a inexistência de dados estatísticos confiáveis relacionados ao tema” ou com a “ausência de ferramentas para compor dados estatísticos confiáveis”. Portanto, embora pareça haver pouca confiança nas sistematizações numéricas relacionadas ao fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil, os atores e instituições diversas insistem em apresentar números alarmantes, que continuam sendo contestados.

Em que pese a obsessão pela quantificação, que parece ser a ponta de lança de diferentes discursos políticos contemporâneos, representantes da sociedade civil brasileira que participaram da CPI pediram atenção com relação aos números supostamente relativos ao fenômeno do tráfico humano no país. O Observatório Brasileiro do Tráfico de Pessoas, por exemplo, pediu “cuidado na apresentação de números e estatísticas, cujas veracidades precisam ser confirmadas, além de suas fontes terem que ser claramente identificadas” (Relatório CPI, 2012: 36).

Já a DAVIDA chamou “a atenção dos responsáveis pelas políticas públicas para que não produzissem falsas estimativas sobre a questão, especialmente às vésperas de grandes eventos, pois isso contribuiria apenas para disseminar o pânico e atrapalhar a vida das pessoas que trabalham na prostituição” (Relatório CPI, 2012: 30).

Além do questionamento acerca dos dados quantitativos, a noção de vulnerabilidade das vítimas também foi trazida e debatida pela Comissão. Embora pobreza, baixa renda e baixa escolaridade tenham se associado, nas falas de diferentes autoridades, às principais causas dos movimentos que levariam a casos de tráfico de pessoas, assunções entre raça, gênero e tráfico de pessoas não foram tão automáticas.

Nesse sentido, foram feitos, inclusive, questionamentos acerca das noções de vulnerabilidade postas em discussão. O Observatório do Tráfico de Pessoas, por exemplo, sugeriu a necessidade de “uma discussão e/ou revisão das noções de vulnerabilidade presentes no decorrer do relatório parcial” (Relatório CPI, 2012: 35). Em seu argumento, o Observatório dizia que “se a vulnerabilidade pode estar relacionada a gênero, classe, raça e situação econômica, então acaba potencialmente atingindo todas as pessoas, ou grande parte delas; logo, todos de uma forma ou de outra somos vulneráveis ao tráfico (não apenas pobres, negros e mulheres)” (Idem).

É interessante que esse tipo de debate conceitual tenha vindo à tona na CPI. Subjacente à noção de vulnerabilidade está a questão mais complexa sobre autonomia e vitimização discutida no capítulo anterior. O que o Observatório parece demandar, com esta provocação, é o cuidado para não se acionar, de forma automática, um discurso “politicamente correto” que acaba se sobrepondo às realidades concretas de indivíduos específicos, embaçando suas próprias histórias de vida e interpretações da realidade. Ou seja, o grupo questionava a presunção automática de uma “vítima desempoderada”, enredada em constrições de “raça, gênero e classe”.

Outra questão levantada no Relatório Final da Comissão foi a migração de haitianos pela fronteira norte do Brasil. A princípio, já é de se destacar o fato de que uma CPI destinada a investigar o crime de tráfico de pessoas tenha reservado uma sessão especial em Manaus para discutir a chegada dos haitianos ao Brasil quando o agente da Polícia Federal local “reportou (no caso dos haitianos) não ter ocorrido nenhuma denúncia de tráfico de pessoas.

Acrescentou que o trajeto inteiro percorrido por eles é oneroso pelos custos de transporte e que, quando indagados sobre quem financia, a maioria diz que é consórcio familiar para que viessem e prestassem ajuda às famílias” (Relatório CPI, 2012: 90).

O alarde provocado na mídia brasileira e o tratamento da vinda dos haitianos como uma questão é sintomático da adoção de discursos enviesados sobre migração e segurança, além do despreparo em lidar com a recepção de populações estrangeiras no Brasil. Embora declarações mais esclarecidas de autoridades brasileiras acerca da migração dos haitianos possam amenizar parte dessas preocupações – como a fala do Secretário Nacional de Justiça, que disse, na CPI, que “o assunto é tema não da área de tráfico de pessoas, mas uma questão da política migratória” (Relatório CPI, 2012: 88) –, os rumores sobre o tráfico de haitianos tiveram um espaço relativamente grande nos trabalhos da CPI.

Essa discussão será retomada com mais vagar no próximo capítulo da tese. Por ora, resta enfatizar que embora os movimentos sociais e ativistas diversos pareçam mais atentos à perniciosidade de discursos que misturam tráfico de pessoas, migração, prostituição e turismo sexual – reiterando a necessidade de se aprofundar o enfrentamento ao trabalho forçado, independente da atividade em que este venha a ser exercido –, a pauta anti-tráfico tem entrado com vigor no plano das políticas públicas brasileiras, servindo, não raras vezes, para endossar perspectivas e vínculos conceituais perniciosos, como o que se apreende entre migração e segurança.

No próximo capítulo da tese, discutirei de que maneira o referido vínculo tem sido difundido e re-atualizado no contexto brasileiro. O olhar será direcionado para as políticas migratórias contemporâneas e as conseqüentes disputas conceituais em torno da temática no Brasil.

CAPÍTULO 5

Migração e Segurança: um debate brasileiro?

"O maior inimigo do homem é a segurança".

William Shakespeare,

Macbeth, Ato III, cena V

No último capítulo, discuto de que maneira o vínculo entre migração, segurança e tráfico de pessoas tem sido difundido e re-atualizado no contexto das políticas migratórias brasileiras. As discussões surgem como um desdobramento da tese e, embora calcadas em análises de menor alcance etnográfico, buscam estabelecer conexões com questões até agora levantadas.

Como base para a discussão, apóio-me nos debates em torno do desenvolvimento de políticas de migração no país, bem como nas conseqüentes disputas conceituais e institucionais acerca da temática. Descrevo como diferentes setores do governo e representantes de movimentos sociais têm se posicionado em relação à questão migratória, postulando a reforma da legislação em vigor e a reformulação de estruturas de Estado responsáveis pela prestação de serviços a estrangeiros.

Embora o desenvolvimento de políticas migratórias no Brasil tenha seguido um espectro bastante distinto da realidade europeia no decorrer das últimas décadas, argumento que o cruzamento entre migração e segurança também tem ganhado força no país, o que ocorre em confluência com a incorporação de uma nova semântica associada à governabilidade migratória.

Como material de análise, faço uso de manuais, guias técnicos, publicações oficiais, resoluções normativas, leis e projetos de lei, além de entrevistas com autoridades e ativistas pelos direitos dos migrantes. O capítulo se ampara, ainda, nos resultados do recém lançado Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira, realizado pela Secretaria Nacional de Justiça – em parceria com o UNODC e o ICMPD – e na análise das reações de autoridades e setores de imprensa à migração de haitianos ao Brasil após o terremoto de 2010.

1. Legislação e estrutura das políticas migratórias no Brasil

O desenvolvimento das políticas migratórias brasileiras seguiu, ao longo das últimas três décadas, um curso bastante distinto do ocorrido no contexto europeu no período correspondente. Se na Europa, a preocupação com a abertura das fronteiras do leste e o afluxo de imigrantes da América Latina, Ásia e África foi o esteio para a criação de uma série de políticas restritivas, no Brasil, o alto nível de desemprego e a agudização da crise econômica vivida durante a década de 1990 levou milhões de pessoas a tentar a vida em outros países, redefinindo o perfil dos fluxos migratórios naquele contexto.

O país, que se notabilizou pelas levas de imigrantes recebidas ao longo dos últimos séculos, transformou-se também em país de emigração, passando a enviar milhares de pessoas para o norte global, especialmente Estados Unidos, Japão e diferentes países da Europa. Isso teve conseqüências no próprio modo de mobilização e organização dos movimentos sociais, que passaram a lidar com as conseqüências das políticas migratórias que, no período, estavam sendo concebidas e implementadas nos países receptores de migrantes. Segundo Feldman-Bianco (2010),

“Existe uma relação intrínseca entre as políticas restritivas que, desde o Tratado de Schengen, têm resultado em deportações sistemáticas, mortes e até no assassinato de imigrantes indocumentados, e as mobilizações de brasileiros que vivem e trabalham na Europa e nos Estados Unidos, em prol de reconhecimento de seus direitos de cidadania no Brasil” (Feldman-Bianco, 2010: 296).

No artigo “Camino de ciudadanía: emigración, movilizaciones sociales y políticas del Estado brasileiro” (Feldman-Bianco, 2011), a antropóloga explora justamente a relação entre as políticas migratórias restritivas europeias e norte-americanas e a mobilização dos emigrantes brasileiros no exterior, o que teria conseqüências na formulação de políticas de imigração no país. Nesse sentido, a localização estratégica de determinadas lideranças migrantes e seu papel junto a representantes do poder público, tanto no Brasil quanto em

Portugal, são apontados como fatores decisivos para o reconhecimento da problemática migratória pelo Estado (Feldman-Bianco, 2011: 254).

Em decorrência de sua mobilização, vários encontros, seminários e atividades políticas diversas passaram a pressionar o governo brasileiro para o desenvolvimento de políticas migratórias. Nesse particular, vale mencionar o *I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira* (Lisboa, 1997); o *Seminário Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas* (MRE, 2001); *I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior* e o *Documento de Lisboa* (2002); a *Carta de Boston* (2003) e o *I Brazilian Summit* (2005); e o *II Encontro de Brasileiras e Brasileiros no Exterior* (Bruxelas, 2007). Estes eventos têm sido apontados como marcos na pressão pelo desenvolvimento de políticas migratórias, fazendo parte de uma memória que vem sendo construída por lideranças migrantes em diferentes partes do mundo (Feldman-Bianco, 2011).

Embora, por décadas, as recorrentes pressões junto ao Estado brasileiro por parte de lideranças migrantes, organizações religiosas, estudiosos das migrações e outros militantes tenham resultado em conquistas muitas vezes pontuais, a ocorrência dessas diversas mobilizações, em conjunto com casos de deportação, prisões e mesmo assassinatos de brasileiros indocumentados na Europa e Estados Unidos, certamente viriam a influenciar e trazer a temática migratória para a agenda governamental (idem, 2011: 269).

Deste modo, a consolidação de tais mobilizações acabaria redundando no aumento da demanda por políticas mais assertivas também para imigrantes no Brasil. O argumento lógico, neste caso, é o de que as instituições de Estado precisam adotar, em relação aos imigrantes, uma postura minimamente coerente com aquela exigida no tratamento dos brasileiros no exterior. Um marco das preocupações nesse sentido foi o *Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho* (2008), promovido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em parceria com a OIT. Para Marcia Sprandel,

“a importância deste evento está na sua ampla representatividade: órgãos de Estado, organismos internacionais, entidades sindicais de patrões e empregados, entidades da sociedade civil e confessionais e pesquisadores (...) O patamar de discussão também é outro, e mais complexo e abrangente. Trata-se de pensar e propor

políticas públicas de migração, ou seja, que incluam os estrangeiros no Brasil e os brasileiros no exterior” (Sprandel, 2010: 318).

No contexto brasileiro, analistas salientam que boa parte das dificuldades em relação ao status e documentação de imigrantes – particularmente daqueles de origem pobre e sem qualificação educacional – se relacionam a características da Lei 6.815, de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro (Dias e Mattos, 2009; Feldman-Bianco, 2010; Milesi, 2007; Sprandel, 2013). Esta lei, que data de 1980, define a situação jurídica de todos os imigrantes ou “cidadãos não brasileiros no país” e foi elaborada em um contexto marcado pela preocupação com a “segurança nacional” e com a defesa do trabalhador brasileiro.

Em seu artigo 2º, por exemplo, consta que a aplicação da lei “atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. Nesta legislação, também há uma clara menção à preferência por “mão-de-obra especializada”, estratégica para o desenvolvimento do país (Dias e Mattos, 2009). Em seu artigo 16, relativo à concessão de visto permanente, determina a lei: “A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos”.

Vale salientar que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 se contrapõe a uma visão dos direitos dos migrantes e está em contradição com princípios básicos da própria legislação nacional. Segundo Rosita Milesi (2007), o documento se antepõe aos princípios da Constituição Federal, como o artigo 5º, cuja determinação não dá margem para ambigüidades: “todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” (Milesi, 2007). Dentre as restrições mais emblemáticas impostas pela Lei 6.815 estaria o impedimento da participação dos estrangeiros em sindicatos ou associações profissionais, além da impossibilidade de se

alistarem como eleitores¹⁸⁹.

Na interpretação de Machado (2012), a legislação brasileira, em vez de lidar com fantasmas associados à identidade – como ocorre em distintos países da Europa –, lidaria essencialmente com o fantasma do comunismo e da Guerra Fria. Respondendo ao distanciamento temporal das legislações mais recentes produzidas no contexto europeu, a preocupação principal da lei brasileira seria a de evitar a entrada no país de agitadores que atentem contra a segurança nacional, a ordem política ou social (Machado, 2012: 322). Ademais, a atual legislação migratória não inclui mecanismos ordinários de regularização – o artigo 38 estabelece ser “vedada a legalização da estada de clandestino e irregular” –, o que é um contraste marcante com as leis de países como Portugal e Espanha (Acosta, 2012: 55).

A evidente desatualização do Estatuto do Estrangeiro levou a diferentes iniciativas de reformulação, que nunca chegaram às vias de aprovação pelo Congresso Nacional. A primeira delas, enviada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ficou parada durante muitos anos, recebeu dezenas de emendas, e acabou sendo retirada. Já as demais, especialmente aquela enviada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva e transformada no Projeto de Lei 5655/2009, seguem até o momento como objeto de apreciação e debate, tendo vários de seus aspectos criticados ou apontados como já defasados (Sprandel, 2013: 28). O Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil, por exemplo,

“entende que, na nova proposta, os procedimentos administrativos permanecem extremamente burocratizados e o interesse e a segurança nacional ainda prevalecem sobre os direitos humanos. Reivindica, ainda, um órgão civil responsável pelas questões migratórias e um serviço público de imigração (e não mais sua execução pela Polícia Federal)” (idem).

¹⁸⁹ Em entrevista à BBC Brasil, o próprio Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abraão, afirmou que o atual Estatuto do Estrangeiro não atende aos dispositivos presentes na Constituição de 1988, que prevê acesso universal à educação e à saúde. Ao considerar como prioridade a segurança nacional, a lei em vigor proíbe que estrangeiros realizem atividades políticas (punidas com prisão e expulsão do país) e permite que o Ministério da Justiça impeça a realização de conferências, congressos e "atividades culturais e folclóricas" de estrangeiros, "sempre que considerar conveniente aos interesses nacionais" (Sprandel, 2013: 28)

No âmbito da execução de políticas migratórias, por sua vez, embora ações pontuais estejam sendo feitas no sentido de aprimorar a legislação nacional – o que se dá por meio de resoluções normativas e medidas infraconstitucionais (Ver Anexo 4) –, o conjunto de dispositivos concernentes ao controle de imigrantes no país situa-o como um dos mais restritivos em relação à imigração (Patarra, 2005).

Atualmente, no Brasil, três diferentes Ministérios dividem a responsabilidade sobre a execução e controle da política migratória: Ministérios da Justiça (MJ), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Internamente a estes Ministérios, diferentes estruturas e departamentos lidam com temas circunscritos ou diretamente relacionados à questão.

No Ministério da Justiça, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), funcionam o *Departamento de Estrangeiros*, o *Comitê Nacional para os Refugiados* (CONARE) e a *Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*¹⁹⁰. Ainda no âmbito do Ministério da Justiça se encontra o Departamento de Polícia Federal, que efetua os registros de entradas e saídas do país. Além do atendimento às pessoas que cruzam as fronteiras internacionais, a Polícia Federal é responsável por quase todas as demandas relativas a prorrogações de prazos, transformações de vistos, permanência e emissão de Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) (Sprandel, 2013: 38).

Ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) compete a concessão de autorização de entrada e permanência de estrangeiros no país, uma vez satisfeitas as exigências previstas na

¹⁹⁰ O **Departamento de Estrangeiros** tem a competência de processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados à nacionalidade, à naturalização e ao regime jurídico dos estrangeiros; processar, opinar e encaminhar os assuntos relacionados às medidas compulsórias de expulsão, extradição e deportação; instruir os processos relativos à transferência de presos para cumprimento de pena no país de origem a partir de acordos dos quais o Brasil seja parte; instruir processos de reconhecimento da condição de refugiado e de asilo político; e fornecer apoio administrativo ao CONARE. O **CONARE** é um órgão de deliberação coletiva, que tem por finalidade a condução da política nacional sobre os refugiados, sendo presidido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e composto por representantes de diferentes órgãos e entidades da sociedade civil. Já a **Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** foi instituída pelo Decreto presidencial nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008, que criou o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP) e é resultado da implementação das recomendações do Protocolo Anti-Tráfico. (Sprandel, 2013: 39).

legislação imigratória. Os vistos concedidos podem ser de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático. Também na estrutura da Chancelaria do MRE, existe uma Divisão das Comunidades Brasileiras (DBR), ligada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (idem).

Já o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) exerce suas competências na área de imigração em duas estruturas administrativas distintas: a primeira delas, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado com a presidência destinada ao MTE, e composto por representantes governamentais, de empregadores e de trabalhadores, que orienta, coordena e fiscaliza as atividades de imigração (Lei nº 6.815, art. 129); e a Coordenação-Geral de Imigração (CGI), encarregada de coordenar, orientar e supervisionar as atividades relacionadas à autorização de trabalho a estrangeiros, com observância dos preceitos da Lei nº 6.815/80, e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalho no exterior (Sprandel, 2013: 41).

Outros setores do governo também têm se ocupado da temática migratória, ainda que sem atribuições específicas no gerenciamento de políticas relacionadas ao assunto. A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), por exemplo, tem fomentado debates incisivos acerca da necessidade de atração de profissionais qualificados ao Brasil. Retomando aspectos de seletividade já delineados pela legislação de 1980 e adaptando-os a discursos que enfatizam competitividade e eficiência no mundo contemporâneo, as posições da SAE têm expressado a opção por migrantes qualificados para atender a atual demanda da economia brasileira, em detrimento de fluxos migratórios de baixa qualificação.

Esta posição da Secretaria de Assuntos Estratégicos tem refletido em iniciativas de outros órgãos que lidam com a temática¹⁹¹ e reverbera um tipo de abordagem neoliberal do

¹⁹¹ Segundo Sprandel, “em março de 2013, o CNIg criou uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Brasileiro de Migração Laboral Qualificada. Algumas de suas propostas de desburocratização já foram aprovadas pelo CNIg. O estudo da Comissão aponta para a necessidade de criação de uma nova modalidade de visto de trabalho que seria decorrente do mapeamento do mercado de trabalho (e não mais por demanda das empresas). O tema foi objeto de aprofundamento no âmbito do Conselho, com a participação da Fundação Getúlio Vargas, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (DIEESE) e do Instituto Brain” (Sprandel, 2013: 54).

fenômeno migratório tornada hegemônica em diversos países receptores de migrantes¹⁹². Igualmente importante nas discussões sobre migração qualificada é a noção de desenvolvimento. Os argumentos comumente utilizados nos debates, além de apontarem para a necessidade de se suprir a carência de profissionais em setores estratégicos da economia, baseiam-se na ideia de que os imigrantes podem ajudar nos processos de crescimento e “desenvolvimento” do país.

A equalização entre migração e desenvolvimento, neste caso, além de refletir elementos de abordagens hegemônicas acerca do fenômeno migratório, também está presente nas justificativas de programas prioritários do atual governo, como o “Ciência Sem Fronteiras” e o “Mais Médicos”. No caso do primeiro, um dos objetivos centrais do programa é justamente o de “atrair jovens talentos científicos e investigadores altamente qualificados para trabalhar no Brasil”, propiciando “a aceleração do avanço científico e tecnológico”¹⁹³. Já a contratação de médicos estrangeiros também encontra justificativa na ideia de desenvolvimento, representada pela transformação do quadro de evidente carência de serviços de saúde em determinadas localidades do país¹⁹⁴.

No âmbito do governo federal brasileiro, portanto, diferentes estruturas têm se dividido ou disputado espaço no tocante à proposição de políticas migratórias direcionadas. Muitas vezes, iniciativas ou articulações individuais de determinados órgãos resultam na atualização de aspectos retrógrados da legislação em vigor. O Conselho Nacional de Imigração

¹⁹² Na Europa e nos Estados Unidos, por exemplo, esse tipo de argumentação que enfatiza a competitividade e a adequada inserção econômica dos países no mercado internacional tem dado suporte à incorporação de programas de trabalho temporário e outras medidas de contratação flexível de trabalhadores qualificados (Dias, 2007 e Martin, 2003).

¹⁹³ Retirado de <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>. Acesso em 04/02/2014.

¹⁹⁴ As discussões sobre migração e desenvolvimento são demasiado complexas e extensas para serem aqui desenvolvidas. Vale lembrar que o tema do desenvolvimento tem uma maculada biografia na América Latina. Segundo Aníbal Quijano, desde a 2ª Guerra Mundial, o conceito mudou muitas vezes de nome e identidade, ficando dividido entre um reducionismo econômico persistente e reivindicações sociais de toda ordem. Se inicialmente, foi uma das propostas mais consistentes para a mobilização política durante o século XX, hoje figura nos escombros de esperanças frustradas e batalhas perdidas (Quijano, 2000: 38). De todo modo, sua força inercial segue incessante no pensamento político de diferentes governos da América Latina, particularmente no Brasil.

(CNIg), por exemplo, vem atualizando e tornando mais protetiva a legislação migratória por meio de portarias e resoluções normativas específicas (Sprandel, 2013: 30; Anexo 4).

Também vale mencionar a proposta de “Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante”, aprovada, em maio de 2010, pelo CNIg. Estudada e debatida em diversos âmbitos desde 2008, a proposta foi submetida a consulta pública e encaminhada à Presidência da República para que entrasse em vigor sob a forma de decreto, o que até hoje não ocorreu (Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, CDHCI, 2011: 30).

Esforços conjuntos para a regularização dos estrangeiros que vivem no país têm sido igualmente tentados. O mais significativo deles se deu com a publicação da Lei nº 11.961/2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.893/2009, que estabeleceu a possibilidade de concessão de residência provisória aos estrangeiros que ingressaram no território nacional até 1º de fevereiro de 2009. De acordo com o Ministério da Justiça, mesmo tratando-se de residência provisória, ao beneficiado com a regularização migratória são outorgados os direitos civis equivalentes aos dos brasileiros. Illes e Ventura (2012) comentam que, entre 2009 e 2011, esta lei possibilitou a regularização migratória de cerca de 40 mil estrangeiros¹⁹⁵.

Também em 2009 foi promulgado no Brasil o “Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile”. Com base neste Acordo, os cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile estão aptos a exercer direitos de residência no Brasil, com direito de trabalhar e empreender, bastando, para isso, a apresentação de requerimento na Polícia Federal, solicitando carteira de estrangeiro e residência provisória. Neste caso, a solicitação de residência independe da situação regular ou irregular e intenciona garantir a livre circulação de pessoas dos países sul americanos.

¹⁹⁵ Embora pareçam elevados, tais números não se mostram tão expressivos quando comparados àqueles resultantes dos processos de regularização extraordinária de países como Espanha e Portugal (2012), o que reflete, certamente, a migração proporcionalmente mais intensa para aqueles países no decorrer das décadas de 1990 e 2000. Em Portugal, de 1992 a 2003, houve cerca de cinco processos de regularização extraordinária, nos quais cerca de 250 mil pessoas regularizaram a sua situação. Na Espanha, houve cerca de seis grandes processos de regularização extraordinária desde 1985, nos quais aproximadamente 1,2 milhões de pessoas regularizaram a sua situação. No Brasil, por sua vez, desde 1981 ocorreram quatro processos de regularização extraordinária nos quais cerca de 150 mil pessoas regularizaram sua situação migratória (Acosta, 2012: 51-52).

Mesmo com essas ações, parece haver consenso entre ativistas e atores vinculados à execução de políticas migratórias de que tais iniciativas são meros paliativos para lidar com as consequências de um marco legislativo nocivo aos direitos de cidadania dos imigrantes. Essa posição tem sido externada por representantes da sociedade civil e também por funcionários das burocracias mencionadas, que reclamam da falta de priorização do poder central (executivo e legislativo) na reformulação do referido marco legal.

Tanto o *Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante* (CDHIC) quanto a *Articulação Sul-Americana Espaço Sem Fronteiras* (ESF) defendem a aprovação de uma nova Lei de Migrações, em substituição ao atual Estatuto do Estrangeiro, além da ratificação da “Convenção das Nações Unidas sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias”. Além disso, as referidas ONGs expressam o anseio pelo combate à exploração de trabalhadores estrangeiros e migrantes internos e o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, sem que haja, no entanto, a instrumentalização destes temas a favor de políticas restritivas à migração de trabalhadores (CDHIC; ESF, 2012).

O aumento significativo no número de solicitações de refúgio no Brasil nos últimos anos, por sua vez, também pode estar relacionado à carência de canais migratórios regulares no país. De acordo com Marcia Sprandel (2013), essas solicitações mais que triplicaram em 2012 em comparação com 2010:

“Em 2010 foram 566 solicitações feitas à Polícia Federal (um aumento de 254%). Em relação a 2011, quando foram registradas 1.138 solicitações de refúgio, o aumento também foi expressivo (76%) em comparação aos dados de 2012. Para 2013, o CONARE estima que serão contabilizadas 2.580 novas solicitações, mantendo a tendência de crescimento dos pedidos de refúgio feitos por estrangeiros no Brasil” (Sprandel, 2013: 56).

Neste caso, vale salientar que o avanço da legislação brasileira sobre refugiadas em comparação com a sua contraparte migratória estimula o entrelaçamento e confusão conceitual entre os temas, o que não se dá de maneira diferente nos países da Europa¹⁹⁶.

É, portanto, num complexo contexto de disputa por interpretações do fenômeno migratório – e de existência de uma legislação que relaciona migração e segurança nacional de maneira enfática – que diferentes ideias acerca da mobilidade humana têm aportado no Brasil. Se por um lado, a noção de competitividade faz eco à perspectiva da direita neoliberal euro-americana (Feldman, 2012) – replicada em setores da economia brasileira igualmente interessados na obtenção de mão-de-obra estrangeira qualificada –, de outro, o argumento de defesa dos direitos de cidadania de imigrantes funciona como pressão em torno de uma temática que, diferente da Europa, segue sem grande acolhida ou prioridade política por parte das autoridades do país.

Essa falta de determinação para se encampar a reformulação da legislação migratória brasileira pode estar relacionada à parca presença efetiva de estrangeiros no território nacional. Dados do Censo Demográfico revelam uma tendência de declínio nos estoques migratórios no Brasil em um período de 100 anos. De 6,16% da população em 1900, o contingente total de imigrantes passou a representar, em 2000, o ínfimo percentual de 0,38% da população total do país (Dias e Mattos, 2009). De qualquer forma, a imprevisibilidade das transformações econômicas e a conseqüente dinâmica dos fluxos migratórios não garantem que esta tendência irá assim permanecer.

É também neste contexto que mecanismos de governamentalidade moderna relacionados à gestão e controle de populações vêm sendo disseminados, reiterando a influência de determinadas pautas e perspectivas tornadas hegemônicas no plano internacional. As discussões sobre tráfico de pessoas – e o endosso da aproximação do fenômeno migratório ao campo da segurança –, por exemplo, têm ganhado impulso através

¹⁹⁶ No Brasil, “a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, avançando na definição de refugiados, incluindo todas as pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas. A lei brasileira também considera refugiado o indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país” (Sprandel, 2013: 25).

de projetos de cooperação, campanhas, pesquisas e atividades diversas desenvolvidas com influência e apoio de organismos internacionais (Cf. capítulo anterior).

As reações a essas aproximações têm sido ambíguas e embora movimentos sociais tenham pegado “carona” na pauta anti-tráfico para pressionar os governos a desenvolverem políticas migratórias mais consistentes (Sprandel, 2011), a “agenda das migrações” não alcançou até o momento grandes êxitos concretos em termos da implementação de políticas. Em contrapartida, enquanto as políticas públicas para atender às demandas dos migrantes continuam se arrastando há décadas, a agenda anti-tráfico rapidamente mobilizou as estruturas de poder brasileiras, resultando numa política e num plano de enfrentamento que já está em sua segunda edição.

Numa interpretação crítica a esse respeito, Paulo Sérgio de Almeida, então Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), expressou inquietação diante da priorização que o poder público tem dado à questão do tráfico de pessoas, o que ocorre à revelia da urgente necessidade de reformulação da legislação migratória no país:

“O Brasil tem hoje uma Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mas não tem uma política global para as migrações. O país está indo para o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, mas não tem um plano nacional de implementação de uma política de migrações. O Estado ratificou os Protocolos de Palermo, mas não ratificou a Convenção das Nações Unidas para a Proteção de Direitos dos Trabalhadores e Membros de suas Famílias (...) Então, de fato, na minha percepção, há uma ênfase e uma energia política despendida nessa questão, em vez de se despendar essa energia no tema da cidadania do migrante, dos direitos dos migrantes, de uma política clara para a questão migratória” (Entrevista, Brasília, 05/08/2011).

Nessa mesma chave, uma importante militante na área de defesa dos direitos dos migrantes no país justificou o sucesso da incorporação da agenda anti-tráfico à comodidade de um ideário inerte e entorpecido de vítima. Segundo ela, a “vítima não reclama nem cobra direitos do Estado”. Sua colocação teve lugar em uma análise pessoal sobre a disseminação

das políticas anti-tráfico do país, em detrimento das já antigas demandas de direitos para migrantes. Em sua interpretação, “vítimas” seriam mais palatáveis para políticas públicas, uma vez que tal condição retiraria do sujeito sua condição de trabalhador e empreendedor que busca, na experiência migratória, melhorar suas condições de vida e/ou de seus familiares (Dias e Sprandel, 2011).

No decorrer das últimas décadas, portanto, migração e segurança aparentemente nunca deixaram de estar articulados no contexto brasileiro. A legislação migratória do país é reativa e dissonante dos direitos estabelecidos pela Constituição de 1988. Além de seu enfoque ser o de controle e seleção migratória, o texto legal coloca em constante suspeição o estrangeiro, associando-o a um potencial contraventor. Deste modo, ainda que particularmente não acredite que legislações mais ou menos progressistas sejam garantia de transformação da realidade no Brasil¹⁹⁷, a inércia que faz perdurar a atual legislação em vigor não tem sido generosa com determinados grupos de estrangeiros que se dirigem ao país.

A seguir, darei continuidade à discussão sobre a intersecção das pautas de segurança, migração e tráfico de pessoas no Brasil por meio da análise da Pesquisa ENAFRON, Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira, desenvolvida e lançada recentemente no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça. Uma análise dos pressupostos metodológicos deste Diagnóstico dimensiona a maneira como retóricas de migração e segurança têm sido reproduzidas e atualizadas na perspectiva de autoridades, pesquisadores e demais atores vinculados ao campo das políticas migratórias brasileiras.

¹⁹⁷ Neste particular, vale a pena uma menção à tradição legalista do Estado brasileiro. As palavras de Sérgio Buarque de Holanda são atuais e precisas nesse sentido: “Em face de semelhante condição, nossos reformadores só puderam encontrar, até aqui, duas saídas, ambas igualmente superficiais e enganadoras. A experiência já tem mostrado largamente como a pura e simples substituição dos detentores do poder público é um remédio aleatório, quando não precedida e até certo ponto determinada por transformações complexas e verdadeiramente estruturais na vida da sociedade. Outro remédio, só aparentemente mais plausível, está em pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influir, por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos constituir o único requisito obrigatório da boa ordem social. Não conhecemos outro recurso (...) Escapa-nos esta verdade de que não são as leis escritas, fabricadas pelos juriconsultos, as mais legítimas garantias de felicidade para os povos e de estabilidade para as nações” (Buarque de Holanda, 1983 *apud* Dias e Mattos, 2009).

2. ENAFRON - Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira

A pesquisa “Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil” responde a uma das ações estratégicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) no âmbito do *Plano Estratégico de Fronteiras* e da *Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras* (ENAFRON), ambas iniciativas do governo federal. Também engloba metas do *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013-2016)*, coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ), Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)¹⁹⁸.

O Diagnóstico é, portanto, uma ação pequena num cenário abrangente de políticas endereçadas à integração e segurança das fronteiras brasileiras e ao enfrentamento de fenômenos criminais a elas relacionados. Esta área de atuação do governo federal tem ganhado destaque na última gestão presidencial. Segundo reportagem do jornal *O Globo*, de 11/01/2013,

“o Ministério da Justiça investiu nos anos de 2011 a 2013 R\$ 342.174.577,54 em capacitação profissionais de segurança pública, pesquisa e aquisição de equipamentos dentro da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Em média é mais de dez vezes maior que o volume que vinha sendo investido no fim do governo Lula. Além disso, o governo trabalha para terminar de implantar até 2016 o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) nos cerca de 17 mil

¹⁹⁸ A meta 4.A.3 do II PNETP corresponde justamente à “investigação ou análise sobre tráfico de pessoas em regiões de fronteiras desenvolvida e disseminada”. Subsidiariamente, o Plano contempla outras metas referidas à fronteira, como a “meta 2.C.1 - Estratégia de integração de atores que atuam nas áreas de fronteiras, incluídas as Forças Armadas, para o enfrentamento ao tráfico de pessoas elaborada” e a “meta 2.C.2 - Projetos de cooperação implementados com países fronteiriços ou que funcionem como rotas de tráfico de pessoas, estabelecendo procedimentos e ações de colaboração mútua”.

quilômetros de fronteira seca do Brasil com países da América Latina” (O Globo, 11/01/2013)¹⁹⁹.

Esse tipo de atuação corresponde à reformulação da agenda de segurança nacional do país no cenário pós Guerra Fria, com a escolha de determinados tópicos como referentes centrais para as ações nas áreas de segurança e defesa. Neste caso, a temática da fronteira surge com particular relevância e usualmente articulada, nos discursos de autoridades e órgãos governamentais, a temas como narcotráfico e meio ambiente²⁰⁰.

Nesse sentido, a região amazônica ganha destaque especial na reposição de ideais de vigilância e controle. Alguns autores têm criticado o poder relegado aos militares para a condução de projetos estratégicos na Amazônia e que dizem respeito a diferentes concepções de fronteira, Estado e sociedade. O sociólogo Lúcio F. Pinto (2002), por exemplo, analisa os delineamentos do projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia)²⁰¹ e a característica militar de um conjunto de ações que vêm sendo conduzidas no espaço amazônico. Suas críticas pontuam o fato da concepção e desenvolvimento de políticas e projetos tão grandiosos estarem sob quase exclusiva responsabilidade de setores militares ou órgãos a eles relacionados – como a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin):

¹⁹⁹ “As promessas de Dilma três anos depois”. Retirado de <http://oglobo.globo.com/infograficos/dilma-promessas-tres-anos/>. Acesso em 11/01/2013.

²⁰⁰ Segundo Brigola e Albuquerque (2012), “é claramente visível a importância das temáticas ambiental e do narcotráfico para a atual agenda de segurança nacional brasileira (...) mediadas segundo os interesses de inserção regional do país. O mais interessante, é que a prioridade destas temáticas se dá pela sua relação com o espaço amazônico, tanto para os programas ambientais quanto para o combate ao narcotráfico” (Brigola e Albuquerque, 2012: 93).

²⁰¹ O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) é um projeto criado pelos órgãos de defesa do Brasil, cuja maior finalidade é a de monitorar o espaço aéreo da Amazônia. Embora também conte com um componente civil – o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) –, sua concepção e estrutura tiveram características militares. Quando entrou em atividade no ano de 2002, o projeto havia consumido um total de 1,4 bilhão de dólares (Pinto, 2002: 131).

“Independente das mudanças no comando do poder, a doutrina de segurança nacional manteve o seu percurso ascendente e o seu viço na Amazônia (...) Esses guerreiros frios, embora tropicais, têm tratado a Amazônia da mesma maneira como a Funai age sobre os índios, exercendo a tutela que a Constituição e a legislação ordinária lhe delegaram. Nos períodos de normalidade, a tutela é difusa. Nos períodos de crise, é categórica. Em qualquer situação, paira como a espada de Dâmoçles, tornando relativa a autonomia regional. Revitalizada em 1985 pelo Calha Norte, a doutrina de segurança nacional continuou a ser a fonte de pensamento do governo sobre a região” (Pinto, 2002: 135)

No que se refere à fronteira amazônica, em particular, o sociólogo interpreta que “desde que o Itamaraty foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional e os diplomatas de carreira (à sombra do barão do Rio Branco) trocados pelos militares, a gestão dessa fronteira obedece a diretrizes geopolíticas. O objetivo é manter o controle nacional sobre a linha divisória internacional, impedindo a entrada de clandestinos e prevenindo a violação do espaço nacional” (Pinto, 2002: 137). Nessa perspectiva, conviveriam o auto-centramento da ideia de nação – que despreza as continuidades e características similares dos vizinhos hispano-americanos, vistos essencialmente na chave da ameaça – e uma relação no mínimo ambivalente das políticas de defesa com os habitantes da “faixa de fronteira”, especialmente grupos indígenas e comunidades tradicionais²⁰².

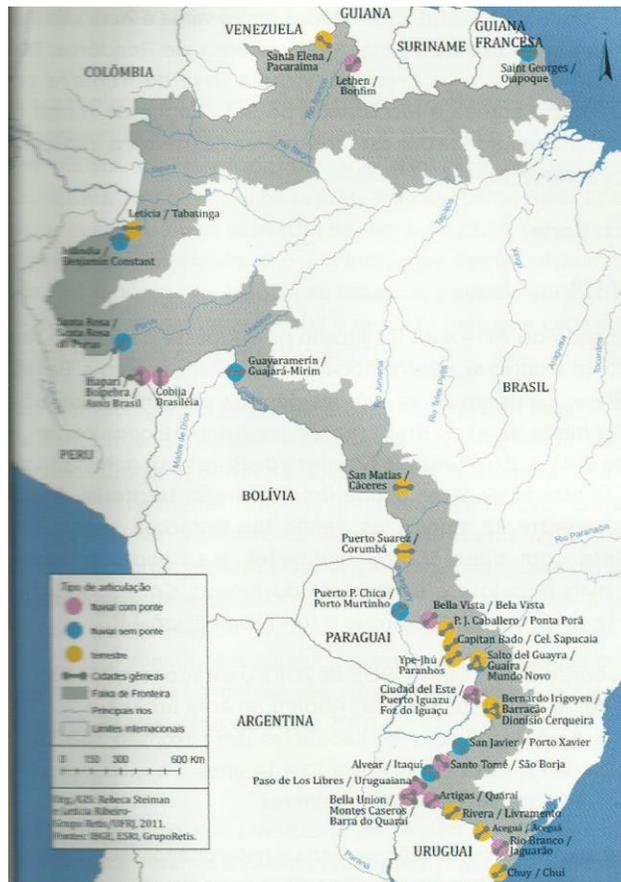
Do mesmo modo, é importante assinalar que as migrações – e particularmente alguns grupos de migrantes – sempre estiveram no radar de ações de inteligência. De acordo com

²⁰² Digo ambivalente porque embora setores militares usualmente enfatizem que a demarcação de territórios indígenas possa tornar-se um empecilho à segurança do país, tais argumentos desconsideram a importância de diferentes povos indígenas no estabelecimento dos limites territoriais brasileiros. O caso mais recente a reforçar esse tipo de argumentação foi a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol. Ao contrário do que se postula, foram os povos indígenas e seus descendentes que, diferente dos bandeirantes em busca de minério e escravos, efetivamente ocupavam o interior dos sertões (Oliveira, 2004). No caso de Roraima, foi a ocupação indígena que assegurou o atual traçado das fronteiras. Não fossem as relações diplomáticas estabelecidas entre portugueses e grupos indígenas que habitavam a referida região e que constituíam verdadeiras “muralhas do sertão” (Farage, 1986), aquele estado dificilmente teria se tornado parte do atual traçado do território brasileiro.

Amorim (2012), se no passado, a atuação repressiva dos órgãos que compunham o serviço secreto brasileiro direcionavam-se a grupos específicos de judeus (Wiazovski, 2001), espanhóis (Souza, 2001), italianos (Santos, 2001) e japoneses (Dezem, 2000), atualmente, os fluxos migratórios na América do Sul são tema de interesse do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Em 2007, por exemplo, a instituição organizou um grande seminário acerca da temática, demonstrando que a mobilidade internacional de pessoas seria um assunto estratégico para o país (GSI/PR, 2008).

Pois bem, a temática do tráfico de pessoas também aporta no Brasil mobilizando órgãos e estruturas de governo relacionadas à segurança e ao controle das fronteiras nacionais. Não por acaso o referido Diagnóstico está contemplado em uma Estratégia Nacional de Fronteiras, com o objetivo geral de “diagnosticar o fenômeno do tráfico de pessoas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia e Santa Catarina, que são estados que fazem fronteira com nove países da América do Sul e um território além-mar da França” (SNJ/ENAFRON, 2013: 16). Deste modo, a atenção e prioridade da pesquisa se ativeram justamente à coleta e análise de informações sobre tráfico de pessoas nos estados fronteiriços brasileiros, especialmente na faixa de fronteira e nos municípios a ela pertencentes.

Faixa de Fronteira Brasileira e Cidades-Gêmeas



Quadro extraído do Plano de Projeto para Cooperação Técnica MJ-UFRJ da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SNJ/ENAFRON, 2013: 59)

Subjacente ao objetivo geral da pesquisa está a aproximação entre as ideias de mobilidade, fronteira e criminalidade. É interessante que o tráfico de pessoas tenha vindo a figurar como tópico de relevo em conjunto com uma série de práticas criminais que têm tido incidência ou relação com as regiões de fronteira do Brasil, tais como: tráfico ilícito de entorpecentes; tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; contrabando e pirataria; evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços (Brasil/Plano Estratégico de Fronteiras, 2011).

A temática do tráfico humano insere-se, assim, em um conjunto de ações que visa simultaneamente a coibição de práticas criminais, respondendo a presunções discursivas emanada de estruturas repressivas do Estado. A escolha do tema em uma *Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras*, por sua vez, confirma sua aproximação a discursos de

segurança difundidos contemporaneamente, além de remeter ao impacto de incorporação da agenda anti-tráfico pelo Brasil.

A pesquisa em questão foi financiada pela Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e realizada em parceria com o *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime* (UNODC) e o *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). O papel dessas organizações na padronização de uma nova semântica da governabilidade migratória já foi discutido anteriormente (Ver Cap. 2).

O interessante aqui é ver como os pressupostos metodológicos da pesquisa incorporam estas padronizações, que encontram-se refletidas no intercruzamento conceitual entre as noções de crime, migração e fronteira. Em sua apresentação, o Relatório pontua a associação direta entre tráfico de pessoas e “migrações nas áreas de fronteira”. Segundo o Diagnóstico,

“literatura e pesquisas de campo indicam a relação intrínseca entre estes dois temas, afinal, migração e tráfico de pessoas são aspectos diversos de um único fenômeno que é a mobilidade humana” (SNJ/ENAFRON, 2013: 45).

Além da evidente influência da Convenção do Crime no delineamento de conceitos como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes”, as implicações de tal intercruzamento são menos óbvias do que aparentam. Se é evidente que os crimes de “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” dependem da movimentação de gente para serem tipificados, “migração” e “tráfico de pessoas” não deveriam ser equalizados de forma coetânea ao fenômeno da “mobilidade humana”, como faz crer a referida citação. Migração é um fenômeno extensivamente mais abrangente do que práticas criminais a ele eventualmente relacionadas.

O tipo de abordagem sugerida refere-se à aproximação entre migração e criminalidade que ecoa padronizações político-conceituais construídas e reproduzidas internacionalmente no decorrer das últimas décadas (ver Capítulos 1 e 2 deste trabalho), encontrando-se refletida nas próprias perguntas formuladas aos atores estratégicos interpelados:

“Quais os fluxos migratórios mais incidentes (locais de entrada e saída de migrantes e/ou pessoas traficadas) na área de fronteira? Existem fluxos mistos?

Há indícios de contrabando de migrantes nos estados da faixa de fronteira?

Quais as modalidades de tráfico de pessoas presentes na faixa de fronteira, ou seja, qual a finalidade do tráfico de pessoas ou a que tipo de exploração as pessoas são submetidas? (...)

Qual é o perfil das vítimas identificadas oficialmente e/ou assistidas pelo sistema de segurança pública e justiça e pela rede de assistência às vítimas? Qual é o perfil das potenciais vítimas? (...)

Qual o modus operandi dos agentes criminosos, a exemplo, quais as formas de recrutamento e aliciamento dessas pessoas traficadas? Ou qual é o perfil destes agentes aliciadores e dos exploradores? E ainda, quais são as modalidades criminosas que são comumente praticadas em concurso com o tráfico de pessoas? (...)”
(SNJ/ENAFRON, 2013: 46)

É interessante questionar o motivo de um Diagnóstico interessado em revelar aspectos atinentes a uma prática criminal se iniciar com uma pergunta sobre fluxos migratórios incidentes na referida área de fronteira. Se a pesquisa está interessada em levantar informações sobre uma prática criminal específica (tráfico de pessoas), não seria plausível que começasse perguntando a seus entrevistados sobre os crimes mais comuns incidentes na referida região de fronteira? Do jeito que está levantada, tal questão induz a uma aproximação entre as noções de mobilidade e crime, esboçando a naturalização de um vínculo não necessariamente existente.

Os blocos de perguntas subseqüentes seguem utilizando uma terminologia criminal, embora questões como os fluxos migratórios mais incidentes e indícios de contrabando de migrantes, além da existência de fluxos mistos²⁰³, ganhem destaque em itens específicos do

²⁰³ A pesquisa define fluxos mistos como “movimentos populacionais onde refugiados e requerentes de asilo, cujos motivos para deixar seus países estão relacionados com a necessidade de proteção internacional, encontram-se com migrantes econômicos e temporários, documentados ou indocumentados,

Relatório. Novamente, se o foco da pesquisa é uma prática criminal, o fenômeno migratório ganha espaço no mínimo desproporcional no âmbito da referida pesquisa.

Esquivo-me em fazer maiores considerações acerca dos pressupostos metodológicos do Diagnóstico. Meu interesse consiste exclusivamente em mostrar como certo tipo de abordagem do fenômeno migratório – que o aproxima de práticas criminais – tem sido replicada sem grandes adaptações no contexto brasileiro.

Nessas abordagens, o interesse sobre as “modalidades de tráfico de pessoas”, “perfis de pessoas traficadas”, “modus operandi dos grupos e agentes criminosos”, “tipos penais praticados em concurso com o tráfico de pessoas” e “rotas de tráfico” (subtítulos da Seção 4) é colocado no mesmo patamar de descobertas acerca dos “fluxos de migração, locais de entrada e saídas nas áreas de fronteira”, “emigração e imigração internacional”, “migração interna”, “migração de grupos específicos” e “fluxos mistos de migrantes regulares e irregulares” (subtítulos da Seção 3).

Ainda que o Diagnóstico diferencie o fenômeno migratório do crime de tráfico de pessoas – assim como o fizeram os posicionamentos do Ministro da Justiça e do Secretário Nacional de Justiça na apresentação de seus resultados²⁰⁴ –, o intercruzamento entre as noções de crime e mobilidade se dá de maneira mais sutil, encompassada pela ideia de segurança fronteiriça. Nesse sentido, os discursos de defesa dos direitos humanos correm o risco de serem tragados por estratégias de controle de populações estrangeiras nas fronteiras, refletindo o refinamento de práticas de gestão e governabilidade migratória.

É fato que os atores prioritariamente engajados na temática do tráfico de pessoas no Brasil têm se esforçado em manter um tom de defesa dos direitos nas ações desenvolvidas. Para além das atividades de repressão, tem ganhado destaque àquelas relativas à prevenção e assistência às vítimas do referido delito²⁰⁵. Ademais, a reprodução da pauta anti-tráfico

e pessoas traficadas, utilizando as mesmas rotas e, em alguns casos, enfrentando perigos semelhantes” (SNJ/ENAFRON, 2013: 46).

²⁰⁴ Vídeo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=EMFfBCCaQ9o>. Acesso em 14/01/2014.

²⁰⁵ Em parceria com Secretarias Estaduais, quinze *Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* (NETPs) estão atualmente em funcionamento em diferentes capitais brasileiras (Anexo 5), além de um conjunto de *Postos Avançados de Atendimento ao Migrante*, que se destinam à recepção de pessoas deportadas e não-

assume complexidades consideráveis num contexto como o brasileiro, como busquei apresentar no capítulo anterior.

De todo modo, como sua disseminação é relativamente homogênea e reproduz pressupostos de “governança internacional das fronteiras” (Andrijasevic e Walters, 2010), não há porque imaginar que no Brasil ela não se torne essencial para a conformação de retóricas de controle de populações específicas. Neste caso, além da percepção dos riscos inerentes a discursos políticos que mesclam noções de fronteira, segurança e migração, é preciso estar atento à afinidade eletiva entre os discursos de enfrentamento ao “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” e as estratégias de segurança nacional e controle de pessoas e objetos que circulam pela região de fronteira.

Na seção seguinte, o intercruzamento entre as noções de criminalidade, migração, segurança e fronteira será analisado com base nas reações de setores midiáticos e autoridades brasileiras à recente migração de haitianos para o país.

3. Retóricas de migração e segurança: a chegada de haitianos ao Brasil

A imigração de haitianos para o Brasil após o terremoto ocorrido no país caribenho no ano de 2010 provocou uma série de reações de autoridades e setores de imprensa. Para além do super-dimensionamento que ganhou o referido fluxo migratório, me interessa destacar algumas das reações geradas, salientando a maneira como as retóricas que articulam migração e segurança – particularmente, através dos conceitos de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes – vieram à tona em tais debates.

É preciso salientar que não realizei pesquisa de campo junto aos haitianos e que as questões lançadas a seguir são fruto, fundamentalmente, do acompanhamento de material de mídia e do posicionamento de analistas e autoridades governamentais. Estou ciente, portanto, das limitações de minha análise e das muitíssimo mais complexas questões que envolvem a chegada desses indivíduos ao Brasil. Todavia, o fato da vinda de haitianos ter

admitidas, visando, dentre outras ações, identificar eventuais vítimas de tráfico de pessoas com o intuito de oferecer acolhimento por meio de redes locais.

reservado à temática migratória uma centralidade dificilmente obtida nos debates realizados no país permite lançar questões referentes ao assunto.

Um primeiro relevante apontamento a ser feito com relação à chegada de haitianos ao Brasil diz respeito à real dimensão do fenômeno. Geraldo Contiguiba e Marília Pimentel (2013) dão o seguinte quadro:

“até 17/09/2013, 6.519 haitianos haviam recebido vistos de Residência Permanente expedidos no Brasil; 3.500 entraram documentados no país; 4.622 vistos permanentes foram outorgados pelo Consulado Brasileiro no Haiti até 8/11/2013; e 1.060 vistos a título de Reunião Familiar foram outorgados até 8/11/2012 (...) (Ademais), haveria cerca de 5.000 haitianos indocumentados, aguardando a emissão do documento” (Contiguiba e Pimentel, Brasil de Fato, 2013).

Se estes números forem comparados às autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros pela Coordenação Geral de Imigração (CGI) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no mesmo período, fica evidente um certo alarde em torno de sua migração. De 2010 a 2012, foram expedidas cerca de 200 mil autorizações de trabalho para estrangeiros no Brasil. Somente para norte-americanos, foram 26.808. Pessoas oriundas de países como Estados Unidos, Reino Unido, Índia, Alemanha, China (além de vários outros) contabilizaram um influxo bem mais expressivo, sem contar a imigração reiterada de vizinhos sul-americanos (peruanos, bolivianos, paraguaios, argentinos)²⁰⁶.

Conforme lembrado por Omar R. Thomaz e Sebastião Nascimento (Carta Capital 2012), o Brasil está longe de ser ou vir a se tornar o destino preferencial de uma diáspora haitiana de

²⁰⁶ A complexidade e abrangência relativa à quantificação de autorizações de trabalho pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nos impede de avançar com as reflexões acerca destes dados. No caso em tela, as autorizações de trabalho contemplam tanto os indivíduos que se mudam para trabalhar no Brasil quanto os profissionais que vêm trabalhar temporariamente no país. Agradeço a Rosana Baeninger por este comentário. Para mais informações sobre as autorizações de trabalho, ver:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3C3A6BBF013C828F936D114B/5%20-%20Base%20Estat%20ADstica%20Geral%20E2%80%93%20Detalhamento%20das%20autoriza%20C3%A7%20C3%B5es%20concedidas%20em%202012.pdf>. Acesso em 18/01/2014.

mais de 3 milhões de indivíduos espalhados entre a República Dominicana, Estados Unidos, Cuba, Canadá, França, Venezuela, Panamá, Costa do Marfim e Senegal (Thomaz e Nascimento, 2012). Não foi este, no entanto, o entendimento da mídia brasileira diante da chegada de haitianos ao Brasil. Somente com base na resenha de imprensa produzida pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos no Brasil (IMDH), nota-se que foram veiculadas aproximadamente noventa reportagens sobre o assunto no período de 2010 a 2012 (Ver Anexo 6)²⁰⁷.

Outro aspecto delineado por analistas foi a dificuldade inicial no procedimento de regularização migratória. Para Duval Magalhães, “no primeiro momento, após uma longa jornada que passa por vários países da América Latina e que termina na fronteira com Peru, eles têm de enfrentar a burocracia estatal para poder entrar no Brasil e obter uma documentação provisória. A falta de apoio local, o pouco ou nenhum conhecimento do nosso idioma são os primeiros grandes problemas (...) apesar da mobilização de alguns setores do governo, os relatos eram de que a assistência se fazia limitada” (Magalhães, IHU, 2011).

As entradas de cidadãos provenientes do Haiti se deram especialmente pela fronteira norte do Brasil e a solicitação de refúgio foi comumente utilizada. O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), por sua vez, amparando-se no argumento de inadequação legal, concluiu que os haitianos não poderiam ser considerados refugiados. Conforme salientado por Diana Thomaz (2013),

“as razões para a negativa assinalavam que os haitianos não podiam demonstrar claramente a existência de uma ameaça a suas vidas, segurança ou liberdade. Além disso, o CONARE apontou que a proteção daqueles que eram incapazes ou não tinham vontade de voltar a seu país de origem devido a catástrofes

²⁰⁷ As reportagens remetem desde à “maré de haitianos” ao Brasil (Zero hora, 12/06/2011) a questões relativas a refúgio e à suposta crise humanitária decorrente de sua instalação em cidades do Amazonas e do Acre.

naturais ou pobreza não era compreendida no escopo da Convenção de 1951 ou na lei brasileira (Godoy, 2011)” (Thomaz, 2012: 138)²⁰⁸.

No caso brasileiro, entretanto, a recusa pela concessão de refúgio aos haitianos veio acompanhada da reconsideração de sua condição de “vulnerabilidade”, tornando possível a avaliação da permanência no país por meio de outro instrumento. “Ao deliberar negativamente acerca do caso haitiano, o CONARE simultaneamente considerou que esses migrantes demandavam um tipo de permissão especial para permanecer no Brasil devido às precárias condições que encarariam se retornassem a seu país de origem. Nesse aspecto, o Brasil se portou de maneira distinta àquela marcadamente restritiva de países do Norte Global, como os EUA e França, não recusando completamente a entrada dos haitianos em seu território, ainda que lhes negando o status de refugiado” (Thomaz, 2012: 138)²⁰⁹.

De todo modo, essa política de concessão de vistos humanitários foi redefinida em janeiro de 2012. Naquele momento, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou a Resolução Normativa 97, que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti. Embora tenha consagrado a possibilidade de emissão de visto permanente por razões humanitárias²¹⁰ - e assumido a responsabilidade de regularizar a situação dos

²⁰⁸ O contraponto a esta argumentação em relação à justificativa de manutenção de tropas brasileiras no Haiti vem sendo assinalado por estudiosos. Thomaz e Nascimento (Carta Capital, 2012) argumentam, por exemplo, que *“para defender a impossibilidade de reivindicar refúgio, membros do atual governo e vozes da mídia alegaram que a vinda de haitianos estaria atrelada às carências econômicas e não à perseguição em decorrência da instabilidade política do país de origem. Recorreram a uma interpretação estreita dos compromissos assumidos pelo país diante do regime internacional de proteção de refugiados. Paradoxalmente, a instabilidade política do Haiti é utilizada como justificativa para a missão militar chefiada pelas Forças Brasileiras, renovada anualmente desde 2004”* (Thomaz e Nascimento, Carta Capital, 2012).

²⁰⁹ Ainda segundo a autora, “dessa forma, o CONARE usou-se de um instrumento legal que permite que casos entendidos como não diretamente cobertos pela legislação nacional para o refúgio, mas que, ainda assim, apresentem um caráter humanitário, sejam encaminhados para consideração pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O escritório nacional do ACNUR e ONGs, sobretudo católicas, pressionaram para que o CNIg considerasse o caso dos haitianos com atenção especial (Thomaz, 2012: 138).

²¹⁰ Consideram-se razões humanitárias, para efeito da Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. Segundo a Resolução 97, ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto

aproximadamente quatro mil haitianos que tinham entrado no país até o final de 2011 –, a referida Resolução estipulou um limite de 1.200 vistos permanentes por ano, a serem concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores, através de sua embaixada em Porto Príncipe²¹¹.

Ainda que estes vistos não estabeleçam a necessidade de comprovação de qualificação, nem vínculo com empresa, diferindo dos vistos de trabalho comuns expedidos tanto para imigrantes do Haiti quanto dos demais países, a limitação numérica estabelecida foi criticada por ativistas, acadêmicos e jornalistas. Na época, os Ministros da Justiça e Relações Exteriores do Brasil escreveram um texto no principal periódico nacional defendendo a “implementação de medidas de ordenação do fluxo migratório de haitianos para o Brasil” (Cardozo & Patriota, Folha de São Paulo, 2012). Embora as autoridades declarassem que as ações tomadas eram de abertura, em caráter excepcional, com o estabelecimento de condições especiais de ingresso no país, diferentes analistas enxergaram na nova medida uma preocupação em restringir e regular a entrada de cidadãos do Haiti.

O mais significativo para esta análise é o fato da argumentação dos Ministros brasileiros ter sido montada com base no 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 (Ver discussões dos Caps. 1 e 3). Afinal, em conjunto com o ímpeto de defender que “cidadãos haitianos sejam vítimas de intermediários inescrupulosos, que sejam objeto de extorsão, de violência e de abusos” (idem) vem a

permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Antes do término deste prazo, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor (Sprandel, 2013: 44).

²¹¹ Os vistos são concedidos pelo Ministério das Relações Exteriores através da embaixada brasileira em Porto Príncipe. A fim de obter esse visto, o nacional haitiano deve pagar a taxa de US\$ 200,00 e entregar três documentos: um passaporte atualizado, prova de residência e comprovante de que não tem antecedentes criminais. Os vistos são válidos por cinco anos, após os quais o haitiano deve comprovar situação laboral para obter a permissão para permanecer no país por mais tempo (Thomaz, 2012).

necessidade de “aprimoramento do controle e da fiscalização das fronteiras, com o objetivo de reprimir as redes de intermediários” (Cardozo & Patriota, Folha de São Paulo, 2012).

Embora permaneça em aberto o significado dessas diferentes retóricas para sujeitos concretos em deslocamento, algumas das conseqüências das decisões tomadas foram apontadas. Dana Thomaz, por exemplo, relatou que em Porto Príncipe, o número de vistos emitidos passou a ser inferior ao estipulado pela cota anual – motivos que se relacionam ao custo e à falta de acesso da maioria da população aos documentos requeridos –, migrantes haitianos ficaram impossibilitados de atravessar a fronteira tripartite com o Peru e a Bolívia (Thomaz, 2012: 140).

Do mesmo modo, a utilização dos conceitos de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas para descrever a experiência migratória de haitianos ao Brasil foi incorporada de maneira naturalizada por determinados atores e setores da mídia. Durante os trabalhos da CPI do tráfico de pessoas do Senado Federal, o representante do UNODC, por exemplo, informou que, “especialmente depois da tragédia que acometeu o Haiti, foram identificados também tráfico de crianças haitianas para o Brasil, via Guiana, para exploração sexual, especialmente no Amazonas e os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro” (Relatório CPI, 2012: 24).

Colocações como essa foram contraditadas no decorrer dos próprios trabalhos da Comissão. A responsável pelas ações anti-tráfico na Secretaria Nacional de Justiça, por exemplo, afirmou na audiência pública realizada em Manaus (05/03/2012) que “não tem conhecimento de denúncias envolvendo tráfico de pessoas diretamente relacionadas à migração de haitianos, mas anunciou que a pasta está alerta quanto à questão e vem tomando as providências devidas para a acolhida dos migrantes” (Relatório CPI, 2012: 96). Em uníssono com a posição do Secretário Nacional de Justiça, defendiam que o assunto não é tema da área de tráfico de pessoas, mas uma questão de política migratória (Relatório CPI, 2012: 88).

A confusão entre os conceitos de “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” também pôde ser apreendida nas falas de autoridades convidadas a se manifestar no escopo da CPI. Na seção de Manaus, por exemplo, o representante do Ministério Público do Trabalho local “ressaltou que nenhum dos 5 (cinco) mil haitianos que vieram ao Brasil se envolveu com

ações criminosas, mesmo diante de toda precariedade que tiveram que enfrentar. Apareceram sim, segundo informou, alguns como vítimas de tráfico de pessoas” (Relatório CPI, 2012: 95).

A aproximação de medidas restritivas adotadas pelo governo federal em resposta a fenômenos de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes relacionados aos haitianos também foi noticiada pela imprensa. Na reportagem “Brasil barra haitianos na fronteira para evitar tráfico humano” (Folha de São Paulo, 15/01/2012), as repórteres Kátia Brasil e Freud Antunes informaram que o Ministério da Justiça havia suspenso a emissão de protocolos de pedido de refúgio aos imigrantes do Haiti por haver detectado, na fronteira do Brasil com o Peru, uma rota de tráfico de pessoas. De acordo com a reportagem, uma nota do MJ havia informado que "a fronteira com o Acre e o Amazonas se tornou rota de tráfico de pessoas, que envolve a atuação de 'coiotes' que trazem haitianos em troca de uma quantia em dinheiro" (idem).

Em que pese a preocupação das autoridades brasileiras em evitar a perpetuação de práticas delitivas associadas à mobilidade de estrangeiros, a restrição do movimento de pessoas não parece a medida mais apropriada nesse sentido. Afinal, a restrição à entrada regular de haitianos, longe de inibir a atuação de “coiotes”, parece valorizá-la. De todo modo, a falta de dados qualitativos mais apurados nos impede ir adiante nas inferências que relacionam o impedimento de ingresso de haitianos às ações das autoridades brasileiras no sentido de coibir o contrabando de migrantes.

O que merece destaque é o fato das retóricas anti-tráfico terem se difundido num contexto simultâneo de redefinição de estratégias de patrulhamento e controle das fronteiras setentrionais e cooperação com países da América do Sul nas matérias migratória e de segurança. Segundo Thomaz,

“pressionado pelo Ministério da Justiça brasileiro, o Peru passou a exigir vistos aos haitianos chegando em seu território. Em contraste, o Equador, ainda que exposto

à mesma pressão do Brasil, recusou-se a exigir esses documentos dos haitianos” (Thomaz, 2012: 140)²¹².

Marcia Sprandel, por sua vez, comenta que as delegações de Brasil e Equador se reuniram em Quito, em março de 2013, para abordar diferentes temas relativos às questões migratória, policial, de refúgio e segurança. Em pauta, estariam estratégias conjuntas de enfrentamento ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes, além de políticas de cooperação nas áreas de segurança e inteligência:

“O encontro faz parte da Reunião temática Migratória entre Brasil e Equador, com a qual se pretende impulsionar políticas de cooperação bilateral para, entre outras coisas, evitar o tráfico de migrantes (...) A reunião identificou a necessidade de realização de reuniões de consulta periódicas em temas consulares e migratórios e treinamentos conjuntos entre a polícia e a inteligência dos dois países para trocar informações e análise sobre o tráfico de pessoas (Sprandel, 2013: 46).

É curioso que na ocasião, o governo brasileiro tenha convidado as autoridades equatorianas a realizar treinamento para identificar redes de tráfico de pessoas, ao passo que o Equador convidou as autoridades brasileiras para fazer treinamento especializado na determinação de refúgio (idem). Conhecido por sua política migratória progressista²¹³, o

²¹² De acordo com a reportagem “Brasil pede, e vizinhos barram haitianos”, veiculada pelo jornal *Estado de São Paulo* (03/06/2013), haitianos que viajam ao Brasil estariam sendo deportados de volta ao Caribe e detidos em países vizinhos, num esforço regional para frear a entrada dessa população no País. “Dados obtidos pelo Estado mostram que, pressionados pelo governo, países que estão sendo usados como corredores até a fronteira brasileira aumentaram a deportação e prisão de haitianos. Já chega a mil o número haitianos deportados e detidos nas fronteiras com o Brasil nos últimos meses. Entidades internacionais e países da Europa apelam para que o País abra suas fronteiras a essa população” (Estado de São Paulo, 03/06/2013).

²¹³ A nova Constituição do Equador, promulgada no ano de 2008, adotou 58 artigos diretamente relacionados à mobilidade humana. O país inclui o tratamento transversal ao assunto, abordando-o a partir de uma perspectiva holística dos direitos e tendo em vista a realidade do país como lócus de origem, trânsito e destino de migrantes.

Estado equatoriano se propunha a treinar autoridades brasileiras acerca das questões de refúgio/asilo enquanto os representantes do Brasil viam no tema do tráfico um mote para a promoção de suas próprias capacitações²¹⁴.

No ano que se inicia, o alarde em torno da chegada de haitianos ao Brasil segue sendo alimentado, especialmente, por vozes da imprensa. Segundo reportagem recente do Portal G1 (2014), “o número de haitianos que estão entrando pela fronteira do Brasil com o Peru quase triplicou em uma semana, segundo o secretário de Direitos Humanos do Acre, Nilson Mourão”²¹⁵. A reportagem descreve que coiotes teriam espalhado pelo Haiti e pela República Dominicana o boato de que o Brasil fecharia as fronteiras no início do ano, provocando um êxodo maior. Isso teria feito o secretário recomendar ao governador a intervenção do Ministro da Justiça, pedindo o fechamento temporário da fronteira, a fim de reter os haitianos do lado peruano.

Integrantes do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), por sua vez, subscreveram recentemente uma carta condenando a utilização da terminologia “invasão” utilizada por setores da mídia para descrever a chegada de haitianos ao país. A carta foi escrita e enviada ao jornal “O Globo” por Helion Póvoa Neto, coordenador do Núcleo, mas sua não-publicação levou a um posicionamento público de seus membros. A carta faz referência à reportagem “Tião Viana, do PT, critica governo federal após invasão de haitianos”, de 17/01/2014, e associa a terminologia “invasão” a hostilidade, o que favoreceria posturas de criminalização e atraso social (NIEM, 2014).

De fato, além da escolha terminológica infeliz, a excessiva atenção dada à chegada de haitianos ao Brasil contrasta com a pouco propalada ênfase à imigração de estrangeiros de

²¹⁴ Também em 2013, no mês de maio, ocorreu em Brasília a Reunião de Coordenação Regional sobre a Migração de Cidadãos Haitianos para a América do Sul, com autoridades de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Haiti, Peru e República Dominicana. “*Na ocasião, o MRE divulgou comunicado de imprensa (Nota nº 162) informando que o objetivo da reunião foi examinar iniciativas e projetos de cooperação regional para enfrentar o tráfico de migrantes que se tem verificado em razão da recente intensificação dos fluxos migratórios de cidadãos haitianos e de outras nacionalidades rumo à América do Sul e, em particular, ao Brasil*” (Sprandel, 2013: 46).

²¹⁵ Ver <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/01/em-7-dias-entrada-de-haitianos-triplica-e-acre-teme-tragedia.html>. Acesso em 18/01/2014.

outras nacionalidades, mesmo que em situação de irregularidade migratória. Do mesmo modo, o alarde em torno da chegada de haitianos parece replicar o pânico disseminado por setores da imprensa europeia e norte-americana diante da chegada incomparavelmente mais expressiva de pessoas da África, Ásia e América Latina naqueles contextos.

Já a leitura do deslocamento de haitianos pela lente conceitual do “tráfico de pessoas” e do “contrabando de migrantes” responde igualmente a concepções securitizadas e restritas do fenômeno migratório, difundidas internacionalmente e adotadas de maneira cada vez mais recorrente em diferentes contextos. Nesse sentido, a perspectiva que mescla o cruzamento de fronteiras à ideia de violação de direitos e à consecução de determinadas atividades criminais parece não encontrar resistência ou contraponto digno de nota no caso brasileiro.

Em resumo, pode-se dizer que a aproximação do fenômeno migratório à questão securitária corre o risco de se aprofundar no contexto brasileiro. No país, o viés econômico e seletivo continua a constituir a base das políticas migratórias (CDHIC e ESF, 2012: 31). Do mesmo modo, a percepção do fenômeno migratório na chave da “segurança nacional” segue intacta no arcabouço normativo, acentuando-se com a reprodução de conceitos como “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes”.

Embora se note um esforço por parte do governo federal para a alteração do marco legislativo em vigor e para o desenvolvimento de políticas migratórias menos restritivas, o processo corresponde a uma dinâmica lenta. Recentemente, há setores do governo engajados na realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), a ser realizada em maio de 2014 na cidade de São Paulo. Segundo os organizadores do evento, o objetivo da Conferência é o de “reunir profissionais, estudiosos, militantes e pessoas que vivenciam a realidade da migração para uma reflexão e construção coletivas de diretrizes para a Política Nacional de Migração e Refúgio e o Plano Nacional de Atendimento ao Migrante”²¹⁶.

Os desdobramentos destes eventos são incertos. Se, por um lado, a atenção à questão

²¹⁶ Retirado de <https://www.facebook.com/comigrar/posts/209843579194898>. Acesso em 04/02/2014.

migratória tende a desviar um pouco o foco das estratégias e políticas anti-tráfico (e a conseqüente interpretação securitária da mobilidade), por outro, não são pequenas as chances da confluência entre migração e segurança vir travestida de vicissitudes e “benefícios” associados à “gestão ordenada” das fronteiras. Neste caso, a internalização de determinados preceitos oriundos do debate europeu seguiria por meio do endosso de uma semântica que mescla a linguagem dos direitos humanos aos anseios de ordenação da mobilidade.

Considerações Finais

"Noutras palavras, definimos um campo vasto e heterogêneo, mas estruturado, que é resultado histórico (...) Ao estudá-lo, vimos que difere do europeu, usando embora o seu vocabulário. Portanto, a própria diferença, a comparação e a distância fazem parte de sua definição (...) Resulta uma química também singular, cujas afinidades e repugnâncias acompanhamos e exemplificamos um pouco"

Roberto Schwartz

"As ideias fora do lugar", 1977.

Aqui se vai encerrando uma jornada iniciada no planalto central brasileiro há pelo menos cinco anos e desenvolvida em diferentes lugares do Brasil e da Europa. Nela, o fio condutor foi meu interesse pelos discursos e políticas que intersectam o movimento de populações humanas. Sem tomar a política enquanto domínio apartado da vida social, busquei compreender o processo de criação e reprodução de discursos e categorias no âmbito das políticas de migração e segurança, o que foi feito tendo em vista as complexidades inerentes a uma conjuntura internacional dinâmica e na qual convivem atores e pressões em diferentes níveis e escalas.

Tal como Roberto Schwartz (1977), parti da observação comum, quase uma sensação, de que no Brasil determinadas ideias estavam fora de lugar com relação ao seu uso europeu e, acrescentaria, "internacional". No meu caso, porém, a atenção à categoria "tráfico de pessoas" foi o mote para perseguir os significados mais abrangentes de um conjunto de práticas e representações políticas disseminados nas últimas décadas e que têm a Europa como importante pólo irradiador. A realização de uma etnografia que lidasse com essas representações não apenas a partir do Brasil, mas percorrendo os corredores de instituições internacionais que as elaboram foi o caminho perseguido.

Neste percurso, alguns achados ganham particular evidência. Vimos, por exemplo, que embora o vínculo entre migração e segurança tenha se sedimentado na Europa em decorrência de acontecimentos históricos abrangentes – como o colapso do socialismo, as redefinições territoriais, econômicas e políticas pós Guerra Fria e a revolução dos meios de comunicação e transporte –, foi a integração do bloco regional que levou à "comunitarização" da questão migratória e a seu deslocamento para a estrutura de justiça criminal da União

Europeia.

A esses desenvolvimentos, por sua vez, corresponde uma solução de compromisso entre forças políticas conservadoras e neoliberais para o oferecimento de mão-de-obra barata ao mercado europeu com o conseqüente delineamento de sistemas de monitoramento e controle de estrangeiros. Estes processos redundaram na transferência de estruturas de segurança da Guerra Fria para o campo das migrações, além da implementação de novos sistemas tecnológicos de vigilância populacional, iniciativas que refletem a transformação da questão migratória em assunto de segurança na Europa Ocidental.

Tal perspectiva avançou para uma escala “internacional” em decorrência do deslocamento das discussões sobre mobilidade humana para a estrutura criminal das Nações Unidas. Foi descrito como a Convenção do Crime e as categorias “tráfico de pessoas” e “contrabando de migrantes” desempenharam um papel relevante neste processo, ajudando a difundir uma visão ambígua e sinuosa do fenômeno migratório que mescla práticas de criminalização da mobilidade a ideais de controle fronteiriço. Fiz uma aproximação deste processo à difusão de agendas punitivas contemporâneas, mostrando como as estratégias de controle de grupos estigmatizados encontram nas linguagens e práticas criminais uma importante forma de manifestação contemporânea.

No decorrer do trabalho, várias foram as indicações de que o contexto de fechamento de fronteiras na Europa propiciou as bases para a aproximação entre os campos migratório e de justiça criminal, refletido em tratados e normativas de caráter internacional. A análise da atuação de delegações europeias no processo de negociação dos Protocolos Anti-Tráfico e Contra o Contrabando de Migrantes, bem como do conteúdo das discussões arroladas, deixa entrever as apostas políticas e conceituais empreendidas, tornando clarividente a preocupação com o controle fronteiriço e com a equalização entre migração e segurança/criminalidade. Adicionalmente, a re-apropriação das retóricas de direitos humanos para conferir legitimidade a práticas de gerenciamento de populações também foi problematizada.

Não menos importante para o processo de consolidação e disseminação de uma perspectiva securitária em torno do fenômeno migratório tem sido a dinâmica e operatória do “mundo dos projetos”. Procurei mostrar o papel de determinadas agências multilaterais e

organismos internacionais na padronização de visões hegemônicas acerca das migrações, o que muitas vezes se confunde com a concretização de lógicas de “governança internacional das fronteiras”. Novamente, a maior novidade, neste caso, é a re-apropriação de discursos de direitos humanos para a legitimação de práticas eficazes de controle, respondendo a anseios de governabilidade migratória.

Descrevi ainda como a legitimidade dessas organizações é potencializada pela imparcialidade que outorgam a suas atividades “técnicas”, muito embora sua atuação se dê em estreita simbiose e dependência junto aos financiadores de seus projetos. Nesse sentido, elas funcionam muitas vezes como ponta de lança da política externa de seus “donors”, convencendo Estados e outras coletividades a seguirem determinadas normas e conceitos padronizados e difundidos internacionalmente.

Na tese, discuti como essas instituições têm ajudado os Estados que as financiam a construir um novo vocabulário para a gestão da mobilidade, enfatizando ideais de controle eficaz das fronteiras e tornando mais palatáveis práticas e retóricas de segurança e controle. A consequência desse tipo de atuação é que ideias mais abertamente restritivas em torno do deslocamento de estrangeiros tendem a dar espaço a noções de controle eficiente e sistemático, atualizando pressupostos de governabilidade enraizados em instituições estatais.

Também procurei destacar a importância da categoria “tráfico de pessoas” nesses distintos processos de remodelação conceitual. Levando em conta o histórico do conceito, busquei jogar luz no vínculo que estabelece com as noções de migração e segurança, salientando os aspectos de criminalização e controle da mobilidade que lhe são inerentes. Mostrei, ainda, que no caso desta categoria, sua re-apropriação contemporânea encontra anteparo nas ideias de “vulnerabilidade” e “vítima”, e, particularmente, na transposição do sentido de “vítima criminal” para “vítima humanitária”.

Descrevi como a ampliação do escopo da justiça criminal ampara-se no discurso humanitário e tem sido responsável por inserir de maneira pujante as noções de “vítima” e “vulnerabilidade” nos debates migratórios. Este movimento, por sua vez, tem uma dupla dimensão. Ao mesmo tempo em que insere a dicotomia “vítima/algoz” de forma cada vez mais forte na agenda política dos movimentos sociais, também relega às representações

estatais uma classificação restrita dos indivíduos que se deslocam, redundando em processos míopes de criminalização.

Este conjunto de reflexões foi realizado com base em extensivo material bibliográfico e etnográfico. Além do universo principal das políticas migratórias internacionais e de seus atores, a temporada na Europa me proporcionou o encontro com ativistas e movimentos sociais encarcerados por práticas de criminalização. O acompanhamento do movimento de refugiados de Viena e da instrumentalização das leis anti-tráfico para sua consequente criminalização foi uma situação-limite que ajuda a desvelar os riscos inerentes às “bem intencionadas” políticas anti-tráfico. Também procurei descrever algumas estratégias de resistência aos discursos hegemônicos anti-tráfico advindas de organizações e movimentos sociais no contexto austríaco.

Por sua vez, o percurso da categoria “tráfico de pessoas” em direção ao Brasil também foi mapeado e interpretado. Levando em conta o fato de que ao longo de sua reprodução social, o Brasil incansavelmente põe e repõe ideias externas, sempre em sentido impróprio (Schwartz, 1977), procurei mostrar como a chegada e re-criação dos debates sobre o tema no país tem se dado de maneira dispersa e ambivalente. Isso decorre do ímpeto de homogeneização das retóricas internacionais, mas também do desajuste destas retóricas em relação a domínios e realidades locais.

O recorte etnográfico da CPI do Tráfico de Pessoas no Senado Federal permitiu elencar a polifonia e abrangência das discussões geradas no país, sinalizando para a distinção de seu sentido em relação à perspectiva original euro-americana. No caso brasileiro, o vocabulário anti-tráfico tem sido empregado nas mais distintas esferas, tornando-se uma pauta “guarda-chuva” que engloba desde o tráfico de crianças e mulheres para exploração sexual até questões como migração interna e internacional, retorno de brasileiros do exterior, trabalho escravo, casamento servil, violência contra travestis, crianças desaparecidas, turismo sexual, violência doméstica, homicídio de crianças e adolescentes, prostituição forçada e voluntária, dentre outras.

O desajuste da incorporação do vocabulário anti-tráfico (e do vínculo que estabelece com ideais de migração e segurança) também foi seguido por meio de tensões e ambigüidades referidas aos posicionamentos de autoridades, funcionários internacionais,

consultores, pesquisadores, “vítimas”, ativistas e representantes de associações diversas. Tais tensões dizem respeito, fundamentalmente, a processos de criminalização da prostituição e de práticas de mobilidade concomitantes à implementação de políticas e legislações internacionais.

Outra questão de relevo na análise foi o papel do “mundo dos projetos” e de determinadas organizações na difusão dos debates sobre migração, segurança e tráfico de pessoas no Brasil. Além da aproximação entre migração e justiça criminal ter sido reforçada com a ratificação dos Protocolos “Anti-Tráfico” e “Contra o Contrabando de Migrantes”, projetos e pesquisas diversas vêm sendo conduzidas por aqueles atores no cenário nacional. Essas pesquisas, além de reforçarem a aproximação dos campos migratório e criminal, alimentam um novo campo semântico relativo à gestão e governabilidade migratória. Nesse sentido, procurei mostrar como a absorção acrítica de conceitos e discursos formulados externamente – e que mesclam migração, crime e segurança – coloca em risco as práticas de livre circulação caras a indivíduos e grupos sociais com mobilidade acentuada no Brasil e no exterior.

Na aula de 11 de janeiro de 1978, ao iniciar o curso sobre Segurança, Território e População no Collège de France, Michel Foucault disse que o imperativo a embasar sua análise teórica era um imperativo condicional do seguinte gênero: “se você quiser lutar, eis alguns pontos-chave, eis algumas linhas de força, eis algumas travas e alguns bloqueios. Em outras palavras, gostaria que esses imperativos não fossem nada mais que indicadores táticos” (Foucault, 1978[2008]: 06).

Longe de querer comparar este trabalho à originalidade, dimensão e achados da obra de Foucault, me apoiei em razões similares para escrevê-lo. Nele, está impresso o resultado de minhas andanças e uma interpretação de alguns mecanismos de reprodução de grandes linhas discursivas associadas ao fenômeno migratório. Se a análise puder ser somada aos argumentos de outras abordagens que vêm sendo construídas, ajudando a neutralizar retóricas hegemônicas que articulam mobilidade humana e segurança, o esforço já não terá sido em vão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAS, Katja Franko & BOSWORTH, Mary. 2013 *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford, Oxford University Press.

ACOSTA, Diego. 2012 “Estudo comparativo das legislações sobre a imigração de Portugal, Espanha e Brasil” In ICMPD (Org.) *Migração Brasil – Europa. A situação dos migrantes brasileiros na Espanha e Portugal e de portugueses e espanhóis no Brasil: aspectos legais e vivências*. Viena, ICMPD.

AGAMBEN, Giorgio. 1997 *Estado de Exceção*. São Paulo, Boitempo Editorial.

AGIER, Michel. 2006 “Refugiados diante da nova ordem mundial” In *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, 18(2): 197-215.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. 2002 “Os Quilombos e as Novas Etnias” in O’Dwyer, Eliane C. (org.) *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

_____. 2006 *Os quilombolas e a Base de Lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, vols. 1 e 2.

AMORIM, Sérgio Gonçalves de. 2012 “Contextualização do debate brasileiro acerca das migrações internacionais – uma análise a partir do caso haitiano”. *Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP. Águas de Lindóia, 19 a 23 de novembro de 2012.

ANDERSON, Malcom & BIGO, Didier. 2002 “What are EU Frontiers for and What Do they Mean?” In K. Groenendijk, P. Minderhout, Espelth Guild (eds.) *Search of Europe’s Borders*. Kluwer Law International: 7-26.

ANDRIJASEVIC, Rutivica & WALTERS, William. 2010 “The International Organization for Migration and the international government of borders” In *Environment and Planning D: Society and Space*, 28: 977-999.

ARENDT, Hanna. 1999 *Eichmann em Jerusalém – um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo, Companhia das Letras.

AUGUSTIN, Laura Maria. 2007 *Sex at the Margins: migration, labour markets and the rescue industry*. London, Zed Books.

AUSSERER, Caroline. 2007 *Controle em nome da proteção: análise crítica dos discursos sobre o tráfico internacional de pessoas*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, PUC-Rio.

AUGÉ, Marc. 2004 *Não Lugares*. São Paulo, Papirus.

BAHR, Christian. 2008 *Divided City: the Berlin Wall*. Berlin, Jaron Verlag GmbH.

BASSIOUNI, M. Cherif e VETERE, Eduardo. 1998 *Organized Crime: a Compilation of U.N. Documents 1975-1998*. Transnational Publishers, New York.

BEALE, Melissa. 2011 "The Trafficking in Persons Report: who is the United States to judge?". Retirado de <http://www.coha.org/the-trafficking-in-persons-report-who-is-the-united-states-to-judge/>. Acesso em julho de 2013.

BERNSTEIN, Elizabeth. 2010 "Militarized Humanitarianism Meets Carceral Feminism: The Politics of Sex, Rights, and Freedom in Contemporary Antitrafficking Campaigns" In *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 2010, 36(1): 45-71.

_____. "Carceral politics as gender justice? The "traffic in women" and neoliberal circuits of crime, sex, and rights" In *Theory and Society*, 41(3): 233-259.

BIGO, Didier, 1994. "The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area on police intervention" In Anderson, M. e den Boer, M. (Orgs.) *Policing Across National Boundaries*. London, Pinter, 161-173.

_____. 2002 "Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease" In *Alternatives* 27, Special Issue.

BLANCHETTE, Thaddeus B. e SILVA, A. P. 2009. "As American Girls: migração, sexo e status imperial em 1918" In Dossiê Circulação Internacional, *Horizontes Antropológicos*, 15(31):75-99.

_____. 2010 "Mulheres vulneráveis e meninas más" In *I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Série Pesquisas e Estudos. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça - Ministério da Justiça.

_____. 2011 "O mito de Maria, uma traficada exemplar: confrontando leituras mitológicas do tráfico com as experiências de migrantes brasileiros, trabalhadores do sexo" In *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REHMU)*, 37: 75-105.

_____. 2012 "On bullshit and the trafficking of women: moral entrepreneurs and the invention of trafficking of persons in Brazil" In *Dialectical Anthropology*, 36: 107-125.

BLANCHETTE, Thaddeus. 2011 "Emma vermelha e o espectro do 'tráfico de mulheres'" In *Cadernos Pagu* 37: 287-297.

BRANCANTE, Pedro Henrique e REIS, Rossana Rocha. 2009 “A ‘securitização da imigração’: mapa do debate” In *Lua Nova*, São Paulo, 77: 73-104.

BRIGGS Jr.,Vernon M. 2004 “Guestworker Programs – Lessons from the past and warnings for the Future” In *Backunder: Journal of the Center for Immigration Studies*, 02: 01-07.

BRIGOLA, Higor F. e ALBUQUERQUE, Edu S. 2012 “As principais diretrizes da agenda de segurança nacional brasileira no pós-guerra fria: as questões ambientais e o tráfico de ilícitos” In *Revista de Geopolítica*, Natal - RN, 3(1): 78-95.

BROLAN, Claire. 2002 “An analysis of the human smuggling trade and the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air or Sea (2000) from a refugee protection perspective” In *International Journal of Refugee Law* 14(4): 561-596.

BUSS, Doris & HERMAN, Didi. 2003 *Globalizing Family Values: The Christian Right in International Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CAETANO da SILVA, Eduardo. 2003 *Visões da diáspora portuguesa: dinâmicas identitárias e dilemas políticos entre os portugueses e luso-descendentes de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

CALLOVI, Giuseppe. 1992 “Regulation of immigration in 1993: pieces of the European Community jig-saw puzzle” In *International Migration Review*, 26:2, 353-372.

CAMPOS, Rodrigo Pires. 2007 “A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional” In *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

CARRAPIÇO, Helena. 2011 “The Godfather Goes to Brussels: a evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça” In *Relações Internacionais*, Set. 2011.

CARRIJO, Gilson. 2011 “Imagens em trânsito: narrativas de uma travesti brasileira” In A. Piscitelli; G. de O. Assis; J. M. N. Olivar. (Orgs.). *Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp, 263-362.

CASTLES, Stephen. 1986 “The Guest-Worker in Western Europe – An Obituary” In *International Migration Review*, 20(4) 761-778. Special Issue: Temporary Worker Programs: mechanisms, conditions, consequences.

_____. 2006 “Guestworker in Europe: A Resurrection?” In *International Migration Review*, 40(4): 741-766.

CASTILHO, Ela W. V. 2008 “Tráfico de pessoas: da Convenção de Genebra ao Protocolo de Palermo” In *Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça.

_____. 2013 “Problematizando o conceito de vulnerabilidade para o tráfico internacional de pessoas” In *Tráfico de Pessoas – uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília, Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHDI). 2011 (Vários autores). *Brasil - Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes*, CDHCI, São Paulo.

CHAPKIS, Wendy. 2005 “Soft glove, punishing fist: The trafficking victims protection act of 2000” In Elizabeth Bernstein and Laurie Schaffner (eds.), *Regulating Sex: The Politics of Intimacy and Identity*. New York, Routledge, 51-67.

CHIN, Rita. 2010 “Turkish Women, West German Feminists, and the Gendered Discourse on Muslim Cultural Difference” In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, 22(3): 557-581.

CORRÊA, Sonia & OLIVAR, José Miguel Nieto. 2010 *The politics of prostitution in Brazil between “state neutrality” and “feminist troubles”*. Rio de Janeiro, Mimeo.

DE GENOVA, Nicholas P. 2002 “Migrant ‘illegality’ and deportability in everyday life” In *Annual Review of Anthropology*, 31: 419-447.

DE GENOVA, N. & PEUTZ, N. 2010 *The Deportation Regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*. Durham, Duke University Press.

DELEUZE, Gilles. 1988(1994) “O Abcdário de Gilles Deleuze”. Entrevista para Claire Parnet, Paris.

DEN BOER, Monica. 1995 “Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe” In R. Miles. & D. Thranhardt (Eds.), *Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion*. London, Pinter, 92-111.

DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant G. 2002 *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago, The University of Chicago Press.

DEZEM, Rogério. 2000 *Inventário Deops: módulo III, japoneses: Shindô Renmei: terrorismo e repressão*. São Paulo, Arquivo do Estado, Imprensa Oficial.

DIAS, Guilherme M. 2007 *Experiências de Trabalho Temporário nos Estados Unidos: uma abordagem etnográfica do Okemo*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

_____. 2008 Parecer Antropológico: Ilha de Saracura. INCRA, Santarém, Pará.

_____. 2009 Relatório Antropológico de Regularização do Território Quilombola de Monge Belo. INCRA, São Luiz, Maranhão.

DIAS, Guilherme M. e SPRANDEL, Marcia A. 2010 “A temática do tráfico de pessoas no contexto brasileiro” In *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, 35: 155-170. Políticas Migratórias.

_____. 2011a “Reflexões sobre políticas para migrações e tráfico de pessoas no Brasil” In *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, 37: 59-77. Tráfico de Pessoas.

_____. 2011b “Tráfico e Prostituição no contexto brasileiro” In *Jornadas Transatlânticas: uma pesquisa exploratória sobre tráfico de seres humanos do Brasil para Itália e Portugal*. Brasília/Viena/Lisboa, Secretaria Nacional de Justiça, ICMPD, SEF.

DIAS, Guilherme M. e MATTOS, André L. L. Borges de. 2009 *Trabalhadores Migrantes e Trabalho Decente no Brasil*. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego.

DIAS DUARTE, Luiz Fernando. 2011 “Antropologia e Desenvolvimento: o estado das artes”. Texto apresentado na *II Conferência de Desenvolvimento (CODE)/ABA – Associação Brasileira de Antropologia*. Projeto “Desafios e perspectivas antropológicas”.

DOEZEMA, Jo. 2000 “Loose Women or Lost Women? The re-emergence of the myth of ‘white slavery’” In *Dossiê: Contemporary Discourses of “Trafficking”*. *Gender Issue* 18(1).

_____. 2005 “Now you see her, now you don’t: sex workers at the UN Trafficking Protocol negotiation” In *Social & Legal Studies*, 14(1): 61-89.

_____. 2010 *Sex Slaves and Discourse Masters: The Construction of Trafficking*. London, Zed Books.

DOMENECH, Eduardo. 2011 “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”. Trabajo presentado en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 18, 19 y 20 de mayo. Quito. Ecuador.

DÜVELL, Franck. 2003 "The globalisation of migration control" In *OpenDemocracy* (Versão eletrônica em http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp - visitada em dezembro, 2013).

ENLOE, Chynthia. 1989 *Bananas, beaches and bases. Making feminist sense of International Politics*. University of California Press.

FARAGE, Nádia. 1986 *As muralhas dos sertões – os povos indígenas no Rio Branco e a colonização*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

FASSIN, Éric. 2010 "National Identities and Transnational Intimacies: Sexual Democracy and the Politics of Immigration in Europe" In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, 22(3): 507-529.

FASSIN, Éric e SURKIS, Judith. 2010 "Introduction: Transgressing Boundaries" In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, vol. 22(3): 487-505.

FASSIN, Didier. 2001 "Quand le corps fait la loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers" In *Sciences sociales et santé*, Toulouse, 19(4): 5-33.

_____. 2006 "Souffrir par le social, gouverner par l'écoute: une configuration sémantique de l'action publique" In *Politix*, Paris, 19(73): 37-157.

FELDMAN, Gregory. 2011 "Illuminating the Apparatus: Steps toward a Nonlocal Ethnography of Global Governance" In Cris Shore, Susan Wright and David Però (eds.) *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Bergham Books.

_____. 2012 *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*. Standford (CA), Standford University Press.

FELDMAN-BIANCO, Bela. 2001a "Brazilians in Portugal, Portuguese in Brazil: Cultural Constructions of Sameness and Difference" In *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Estados Unidos, 8: 607-650.

_____. 2001b. "Colonialism as a Continuing Project: The Portuguese Experience" In *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Estados Unidos, 8: 477-482.

_____. 2010 "O Brasil como país de emigração: mobilizações e políticas" In *A Experiência Migrante – entre deslocamentos e reconstruções*. A. P. Ferreira, C. Vainer, H. P. Neto, M. de O. Santos (Orgs). Rio de Janeiro, Garamound.

_____. 2011 “Camino de ciudadanía: emigración, movilizaciones sociales y políticas do Estado brasileiro” In Feldman-Bianco, B.; L. Rivera-Sanchez, C. Stefoni, Marta Ines V. Martinez. (Org.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina; Prácticas, representaciones y categorías*. Ecuador, Flacso, 1: 235-280.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. 2005 “A migração e o trabalho escravo por dívida no Brasil”, in Serviço Pastoral dos Migrantes (org.). *Travessia na Desordem Global: Fórum Social das Migrações*. São Paulo, Paulinas.

FOUCAULT, Michel. 2008 *Segurança, Território, População*. São Paulo, Martins Fontes.

FRASER, Nancy. 2001 “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista” In Souza, Jessé (Org.) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora da UnB.

GALLARGHER, Anne. 2001 “Human Rights and the new UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: a preliminary analysis” In *Human Rights Quarterly*, 23: 975-1004.

_____. 2002 “Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties” In *Forced Migration Review*, no. 12 (January): 25-28

GARLAND, David. 2001 *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago, University of Chicago Press.

GEERTZ, Clifford. 1978 “Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura” In *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores S.A.

GEIGER, Martin & PÉCOUD, Antoine. 2010 *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke, Palgrave Macmillan.

GERARD, Alison & PICKERING, Sharon. 2012 “The Crime and Punishment of Somali Women’s Extra-legal Arrival in Malta” In *British Journal of Criminology*, 52(3): 514.

GODOY, G. G. 2011 “O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar” In Ramos, A. C.; Rodrigues, G.; de Almeida, G. A. (Orgs.) *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo, CLA Cultural, 1: 22-44.

GOLDMAN, Emma. 2011 “Tráfico de Mulheres” (1909) In *Cadernos Pagu*, 37: 287-297.

GORENSTEIN, Fabiana. 2009 *Da concepção menorista à proteção integral: oscilações de discursos na CPMI da exploração sexual de crianças e adolescentes*. Dissertação de Mestrado em Direito. Brasília, Faculdade de Direito da UnB.

GREEN, Penny & GREWCOCK, Mike. 2002 "The War Against Illegal Immigration: state crime and the construction of a European identity" In *Current Issues in Criminal Justice*, 14(1): 87.

GREWCOCK, Michael. 2007 "Shooting the Passenger: Australia's War on Illicit Migrants" In LEE, M. *Human Trafficking*. Cullompton, Willan.

GUDYNAS, Eduardo & ACOSTA, Alberto. 2011 "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa" In *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16 (53): 71-83.

GUDYNAS, Eduardo. 2011a "Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo" In *América Latina en Movimiento*, Quito, 46: 1-462.

GUILLEMAUT, Françoise e CAIXETA, Luzenir. 2004 *Mujeres y Migraciones em Europa: estrategias y empoderamiento*. Le Dragon Lune Editions, France.

HAZEU, Marcel. 2007 "Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas: a quem interessa enfrentar o tráfico de pessoas?" In Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça.

HEISKANE, Veijo. 2001 "Introduction" In Jean-Marc Coicaud & Veijo Heiskanen (Eds.) In *The Legitimacy of International Organizations*. Tokio, United Nations University.

HERZ, Mônica e HOFFMAN, Andrea R. 2004 *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro, Elsevier.

HOFFMAN, Maria Barroso. 2009 *Fronteiras Étnicas, Fronteiras de Estado e Imaginação da Nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Rio de Janeiro, Editora E-papers.

HONNETH, Axel. 2003 *A Luta por Reconhecimento: a gramática mora dos conflitos sociais*. São Paulo, Editora 34.

HUYSMAN, Jef. 2000 "The European Union and the Securitization of Migration" In *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751-777.

_____. 2006 *The Politics of Insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. New York, Routledge.

_____. 2006a *The Politics of Protection: sites of insecurity and political agency*. London, Routledge.

HYATT, Susan Brin. 2011 "What was Neoliberalism and What Comes Next? The Transformation of Citizenship in the Law-and-Order State" In Cris Shore, Susan Wright and

David Però (Eds.) *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Berghan Books.

JIMENO, Myriam. 2010 "Emoções e política: a vítima e a construção de comunidades emocionais" In *Mana – estudos de antropologia social*, PPGAS/MN/UFRJ, 16(1): 99-121.

JORDAN, Ann D. 2002 "Human Rights or Wrong? The Struggle for a Rights-Based Response to Trafficking in Human Beings" In *Gender and Development*, Oxford: Oxfam, Vol.10, nº 1.

JUDT, Tony. 2007 "Da casa dos mortos: ensaio sobre a memória europeia moderna" In *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro, Objetiva.

_____. 2007 *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro, Objetiva.

KEMPADOO, Kamala. 2005 "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres" In *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, 25: 55-78.

KUNDERA, Milan. 1984 "The Tragedy of Central Europe" In *New York Review of Books*, 31(7), Translated from the French by Edmund White.

LEE, Maggy. 2011 *Trafficking and Global Crime Control*. London, Routledge.

_____. 2013 "Human Trafficking and Border Control in the Global South" In ASS, Katja F. & BOSWORTH, Mary (eds.) *The borders of punishment: migration, citizenship, and social exclusion*. Oxford, Oxford University Press.

MACEDO e CASTRO, João Paulo. 2005 *UNESCO – Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, Museu Nacional.

MACHADO, Igor José de Renno. 2003 *Cárcere Público: processos de exotização entre imigrantes brasileiros no Porto, Portugal*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

_____. 2012 "The Management of Difference: reflections on policies concerning immigration and the control of foreigners in Portugal and Brazil" In *Virtual Brazilian Anthropology (Vibrant)*. Florianópolis, 9(1): 313-332.

MAHDAVI, Pardis. 2010 "Just the 'TIP' of the Iceberg: The 2011 Trafficking in Persons Report (TIP) Falls Short of Expectations". Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/pardis-mahdavi/just-the-tip-of-the-icebe-1-b-888618.html>. Acesso em 02/10/2010.

_____. 2011 *Gridlock. Labor, Migration and Human Trafficking in Dubai*. Stanford (CA), Stanford University Press.

MAIO, Marcos Chor. 1999 “O Projeto Unesco e a Agenda das Ciências Sociais no Brasil dos Anos 40 e 50” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 14(41).

MARINUCCI, Roberto. 2009 “Xenofobia ou misoxenia? Leitura das fichas da PF na perspectiva dos direitos humanos” In R. Marinucci, Y. Farias, e T. Santin (Orgs.) *Trajetórias interrompidas: cidadãos brasileiros deportados e não admitidos*. CSEM, co-edição IMDH/PBE, Série Migrações.

MARTIN, Philip L. e MILLER, Mark J. 1980 “Guestworkers: Lessons from Western Europe” In *Industrial and Labor Relations Review*, 33 (3):315-330.

MARTIN, Philip L. 2003 *Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*. Geneva, International Labor Organization.

MATO, Daniel. 1998 “The Transnational Making of Representations of Gender, Ethnicity and Culture: Indigenous Peoples’ Organizations at the Smithsonian Institution’s Festival” In *Cultural Studies* 12(2): 193-209.

MELO, Vitor C. C. 2011 *Mais faladas do que ouvidas: tráfico de pessoas no Brasil, seus teóricos e suas vítimas a partir da noção de cidadania*. Monografia do Curso de Antropologia Social. Unb, Brasília.

MELO, Vitor Camargo e SPRANDEL, Marcia. *Trabalhadores do Brasil*. OIT, no prelo.

MAUSS, Marcel. 1974 “Ensaio sobre a dádiva” In _____. *Sociologia e antropologia*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária Ltda.

MILESI, Rosita. 2007 “Por uma nova lei de migrações: a perspectiva dos direitos humanos” In *Refúgios, Migrações e Cidadania – Cadernos de Debates*, 2.

MILESI, Rosita; FANTAZZINI, Orlando. 2009 “Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior o Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas” In *Brasileiros no Mundo. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Mundo*. Brasília: MRE/Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 317-332.

MOSSE, David. 2011 “Politics and Ethics: Ethnographies of Expert Knowledge and Professional Identities” In Cris Shore, Susan Wright and David Però (Eds.) *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Berghen Books.

MOUNTZ, Alison. 2010 *Seeking Asylum: Human Smuggling and Bureaucracy at the Border*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

MULDER, Frank. 2012 “Os Segredos da Fortaleza Europa” In Presseurop. The Neatherlands, Amsterdam. Disponível em <http://www.presseurop.eu/pt/content/article/2804511-os-segredos-da-fortaleza-europa?xtor=RSS-9>. Acesso em 05/01/2014.

NADELMANN, Ethan A. 1990 “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society” In *International Organization*, Vol. 44(4): 479-526.

NICAISE, Natacha C. 2009 “La construction sociale de la générosité et la politique de développement européenne” In *Revue Tiers Monde*, 200(4): 767-783.

OLIVEIRA, João Pacheco de. 1998 “Uma etnologia dos ‘índios misturados’? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais” In *Mana – estudos de antropologia social*, PPGAS/MN/UFRJ, 4(1): 47-77.

_____. 2004 “Os índios ameaçam a segurança nacional?” Artigo publicado no site do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, UFRJ. Disponível em <http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=11243>.

PALMEIRA, Moacir & ALMEIDA, Alfredo W. B. 1977 *A invenção da migração*. Projeto emprego e mudança socioeconômica no Nordeste. Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ.

PALMEIRA, Moacir & BARREIRA, César (Orgs.). 2006 *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará / NuAP - Coleção Antropologia da Política.

PATARRA, Neide. 2005 “Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo. Volumes, fluxos, significados e políticas” In *São Paulo em Perspectiva*, 19(3): 23-33.

PELÚCIO, Larissa. 2012 “‘Amores perros’ - sexo, paixão e dinheiro na relação entre espanhóis e travestis brasileiras no mercado transnacional do sexo” In A. Piscitelli, J.M. Olivar & G.O. Assis (Orgs.) *Gênero, Sexo, Amor e Dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil*. Pagu/Unicamp, Campinas.

PICKERING, Sharon & WEBER, Leanne (Eds.). 2006 *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Dordrecht: Springer.

PINTO, Lúcio F. 2002 “Três reflexões sobre segurança nacional na Amazônia” In *Estudos Avançados*, São Paulo, 16(46): 131-140.

PIPER, Nicola. 2005 “A Problem by a Different Name? A Review of Research on Trafficking in South-East Asia and Oceania” In *International Migration* 43(1/2): 203.

PISCITELLI, Adriana G. 2006 “Sujeição ou subversão: migrantes brasileiras na indústria do sexo na Espanha” In *História e Perspectivas*, Uberlândia (35), Jul./Dez.

_____. 2008 “Entre as máfias e a ajuda: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas” In *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, 31: 29-63.

_____. 2011 “Procurando vítimas do tráfico de pessoas: brasileiras na indústria do sexo na Espanha” in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Tráfico de Pessoas, 37: 11-26.

_____. 2013 *Trânsitos: brasileiras nos mercados transnacionais do sexo*. CLAM/Eduerj.

PISCITELLI, Adriana G. e VASCONCELOS, Márcia. 2008 “Apresentação” In Dossiê Gênero no Tráfico de Pessoas. *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, 31: 9-28.

QUIJANO, Aníbal. 2000 “El fantasma del desarrollo en América Latina” In *Revista Venezolana de Economía Y Ciencias Sociales*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 6(2):73-90.

RAGO, Margareth. 2011 “Prefácio a Emma Goldman: Tráfico de Mulheres” In *Cadernos Pagu*, Campinas, 37: 287-297

REIS, Rossana Rocha. 2004 “Soberania, direitos humanos e migrações internacionais” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(55): 149.

RIBEIRO, Gustavo Lins. 2008 “Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento” In *Novos Estudos CEBRAP*, 80: 109-125.

RICOEUR, Paul. 2006 *Percurso do reconhecimento*. São Paulo, Edições Loyola.

RUHS, Martin. 2001 “Labor Immigration Programmes in Germany, 1950-2000” In *International Labor Organization (ILO)*, Geneva.

SAHLINS, Marshall. 2003 *Cultura e razão prática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

SALTER, Mark & ZUREIK, Elia (eds). 2005 *Global Surveillance and Policing: Borders, Security, Identity*. Cullompton, Willan.

SAKAMOTO, Leonardo e PLASSAT, Xavier. 2007 “Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho escravo” In *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Brasília, Ministério da Justiça.

SANTOS, Norma Breda dos e RUSSO, Ciro Marques. 2007 “Diplomacia e Força: a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas” In *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

SANTOS, Viviane Teresinha dos. 2001 *Inventário Deops: módulo V, italianos: Os seguidores do Duce: os italianos fascistas no Estado de São Paulo*. São Paulo, Arquivo do Estado, Imprensa Oficial.

SANTOS, Gustavo Adolfo P. 2002 *Lideranças Imigrantes e o Estado Português: Ações e Contradições de uma "Aliança Lusófona" (Portugal, 1990-2002)*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

SCHROEDER, Peter. 2004 "Antropologia do Desenvolvimento: uma bibliografia introdutória" In *Revista Antropológicas*, 15(2): 199-226.

SCHWARTZ, Roberto. 1977 [1992] "As idéias fora do lugar" In *Ao vencedor as batatas*. São Paulo, Duas Cidades, 4ª Ed.

SERRANO, Maria Luz Estupiñán. 2013 "Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM em el gobierno de la migración internacional y regional", *Serie Documentos de Trabajo*, CLACSO.

SHORE, Cris & WRIGHT, Susan. 2011 "Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility" In Cris Shore, Susan Wright and David Però (Eds.) *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Berghahn Books.

SILVA, Douglas Mansur da. 2000 *A Ética da Resistência. Os Exilados Antisalazaristas do 'Portugal Democrático' (1956-1975)*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, Kelly Cristiane da. 2004 *Paradoxos da Autodeterminação: a construção do Estado-nação e práticas da ONU em Timor-Leste*. Tese de doutorado em Antropologia Social. Brasília, Universidade de Brasília.

SILVA, Ana Paula; BLANCHETTE, Thaddeus; PINHO, Anna Marina Madureira de; PINHEIRO, Bárbara & LEITE, Gabriela Silva. 2005 "Prostitutas, 'traficadas' e pânicos morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o 'tráfico de seres humanos'" In *Cadernos Pagu*, 25: 153-184.

SILVA, Marcos de Araújo. 2011 "Mulheres imigrantes e dilemas do mercado de trabalho na União Européia: o caso da cidade de Roma". Apresentação no XXVIII Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Sociologia. Recife, setembro de 2011.

SIMON, Jonathan. 2007 *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford, Oxford University Press.

SOUZA, Ismara I. de. 2001 *Inventário Deops: módulo IV, espanhóis: República Espanhola: um modelo a ser evitado*. São Paulo, Arquivo do Estado, Imprensa Oficial.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos. 2007 “Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento” In *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

SPRANDEL, Marcia A. 2004 *A pobreza no paraíso tropical*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

_____. 2007 “Tráfico de seres humanos: novas categorias, antigos problemas” In Serviço Pastoral dos Migrantes (org.) - *Travessia na DeSordem global- Fórum Social das Migrações*. São Paulo, Paulinas.

_____. 2010 “Breve análise da relação entre o Estado brasileiro e seus emigrantes” In *A Experiência Migrante – entre deslocamentos e reconstruções*. A. P. Ferreira, C. Vainer, H. P. Neto, M. de O. Santos (Orgs). Rio de Janeiro, Garamound.

_____. 2011 “Conceito de Tráfico e Migrações”. Palestra proferida no *II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Recife, novembro de 2011.

_____. 2013 *Sistematização de Leis e Políticas Migratórias no Brasil (2010-2013)*. Organização Internacional do Trabalho/Ministério do Trabalho e Emprego, no prelo.

STOLCKE, Verena. 1993 “Cultura Européia: uma nova retórica de exclusão?” In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 22: 20-31.

SULLIVAN, Barbara. 2003 “Trafficking in Women – feminism and new international Law” In *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 5(1).

SURKIS, Judith. 2010 “Hymenal Politics: Marriage, Secularism, and French Sovereignty” In Dossier on Sexual Boundaries, National Identities, and Transnational Migrations in Europe, *Public Culture*, vol. 22, nº3.

TARAN, Patrick, & CHAMMARTIN, Gloria M. F. 2003 *Getting in the Roots: Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime*. Genebra: International Migration Programme. International Labour Office.

TAYLOR, Charles. 1998 “A Política do Reconhecimento” In *Multiculturalismo – examinando a política de reconhecimento*. Lisboa, Instituto Piaget.

TEIXEIRA, Flávia. 2008 “L'Italia dei Divieti: entre o sonho de ser européia e o babado da prostituição” In Dossiê Gênero no Tráfico de Pessoas. *Cadernos Pagu*, Campinas, UNICAMP, nº 31: 275-308.

THOMAZ, Diana Z. 2013 “Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas” In *Primeiros Estudos*, São Paulo, 04: 131-143.

THOMAZ, Omar Ribeiro. 2007 “Campos, aparato repressivo e a construção social do inimigo: notas sobre a cooperação da RDA em Moçambique” In *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

_____. 2010 “O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou” In *Novos Estudos CEBRAP*, 86: 23-39.

TICKTIN, Miriam. 2008 “Sexual Violence as the Language of Border Control: Where French Feminist and Anti-immigrant Rhetoric Meet” In *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 33(4):863–89.

TORPEY, John. 2006 *Making whole what has been smashed: on reparation politics*. Cambridge, Massachusetts & London, England.

TRAJANO FILHO, Wilson. 2007 “A Cooperação Internacional e a Consciência Infeliz: o caso da Guiné-Bissau” In *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

UGUR, Mehmet. 1995 “Freedom of Movement vs. Exclusion: a Reinterpretation of the ‘Insider’-‘Outsider’ Divide in European Union” In *International Migration Review*, 29(4): 964.

VALENTE, Renata Curcio. 2010 *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora E-papers.

VLASSIS, Dimitri. 2000a “The global situation of transnational organized crime, the decision of the international community to develop an International Convention and the negotiation process” In *UN, Resource Material Series*, nº59.

_____. 2000b “Overview of the provisions of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and its Protocols” In *UN, Resource Material Series*, nº59.

WACQUANT, Loic. 2009 *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, Duke University Press.

_____. 2011 *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, Zahar.

WALTERS, William. 2010 “Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens” In N. de Genova and N. Peutz (Eds), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham (NC), Duke University Press, 69-100.

WIAZOVSKI, Taciana. 2001 *Inventário Deops: módulo VI, comunistas: Bolchevismo e judaísmo: a comunidade judaica sob o olhar do Deops*. São Paulo, Arquivo do Estado, Imprensa Oficial.

WONG, D. 2005 "The Rumor of Trafficking" In W.V. Schendel & I. Abraha (Eds.) *Illicit Flows and Criminal Things – States, Borders, and the Other Side of Globalization*. Bloomington (IN), Indiana University Press.

Documentos, Legislação, Relatórios, Entrevistas, Reportagens e Pesquisas Oficiais

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *A situação dos refugiados no mundo: cinqüenta anos de ação humanitária*. Almada, A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

BRASIL, Lei 6.815. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, 1980.

_____, Lei 9.649. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, 1998.

_____, Projeto de Lei 5.655. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências, 2009.

_____, Lei 11.961. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências, 2009.

_____, Decreto 6.893. Regulamenta a Lei no 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, e dá outras providências, 2009.

_____, Plano Estratégico de Fronteiras, 2011.

_____, Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, 2011a.

BRASIL DE FATO. Contiguiba, Geraldo & Pimentel, Marília. "Trabalhadores haitianos no Brasil: a nova onda de migração recente", 05/12/2013. Retirado de <http://www.brasildefato.com.br/node/26803>.

CARTA CAPITAL. Thomaz, Omar R. & Nascimento, Sebastião. "Por que não o Haiti", 17/04/2012. Retirado de <http://www.cartacapital.com.br/educacao/por-que-nao-o-haiti>.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHCI). *Brasil Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Imigrantes*, CDHCI, São Paulo, 2011.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHCI); ARTICULAÇÃO SUL-AMERICANA ESPAÇO SEM FRONTEIRAS (ESF). *Brasil – Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes*. São Paulo, CDHCI/ESF, 2012.

CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil (PESTRAF), 2000.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Plano Nacional de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA. Programa Temático – Migração e Asilo (2007-2013). Abordagem Global para as Migrações.

_____. 2º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo. Bruxelas, 2011.

_____. 3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo. Bruxelas, 2012.

_____. Ação da UE em Matéria de Pressões Migratórias – uma Resposta Estratégica, 2012.

_____. 4º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo. Bruxelas, 2013.

COMUNIDADE DE BRASILEIROS NO EXTERIOR. Documento de Lisboa, 2002.

_____. Carta de Boston, 2004.

_____. Documento de Bruxelas, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, 2010.

DEPARTMENT OF STATE/USA. The 2005 Trafficking in Persons Report. Department of State/USA, 2005.

_____. The 2009 Trafficking in Persons Report. Department of State/USA, 2009.

_____. The 2010 Trafficking in Persons Report. Department of State/USA, 2010.

ESTADO DE SÃO PAULO. Chade, Jamil. “Brasil pede, e vizinhos barram haitianos”, São Paulo, 03/06/2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. Cardozo, José e Patriota, Antonio de A. “Brasil e Haiti: parceria para o desenvolvimento”, São Paulo, 15/01/2012.

_____. Brasil, Kátia & Antunes, Freud. “Brasil barra haitianos na fronteira para evitar tráfico humano”. São Paulo, 15/01/2012.

GAATW (Global Alliance Against Traffic in Women). Collateral Damage: the Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (GSI/PR). VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (2007: Brasília, DF). *Anais: VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008.

GCIM (Global Commission on International Migration). “Migration in an Interconnected World: New Directions for Action” in Report of the GCIM, October, 2005.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. “Haitianos: os novos imigrantes do Brasil”. Entrevista especial com Duval Magalhães e Sidney da Silva. 06/01/2011. Retirado de <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/45912-haitianos-os-novos-imigrantes-do-brasil-entrevista-especial-com-duval-magalhaes-e-sidney-da-silva>.

INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD). Entrevista concedida por Adriana Piscitelli no âmbito do projeto “Promovendo Parcerias Transnacionais: prevenindo e respondendo ao tráfico de seres humanos do Brasil para países membros da União Européia”. ICMPD, Campinas, 2009.

_____. Termo de Referência do Projeto “Promovendo Parcerias Transnacionais: prevenindo e respondendo ao tráfico de seres humanos do Brasil para países membros da União Européia”. Viena, 2009.

_____. Agenda Convocatória para a Conferência Final do Projeto “Promovendo Parcerias Transnacionais: prevenindo e respondendo ao tráfico de seres humanos do Brasil para países membros da União Européia”. Brasília, 2010.

_____. Transatlantic Journeys: an exploratory research on human trafficking from Brazil to Italy and Portugal. ICMPD, 2011.

_____. EU Cooperation Instruments in the Field of Migration, Border Management & Protection, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no Rio Grande do Sul. Brasília, Secretaria Nacional de Justiça – Ministério da Justiça/UNODC, 2005.

_____. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. 2ª edição, Brasília: SNJ, 2006.

_____. Relatório: Indícios de Tráfico de Pessoas no Universo de Deportadas e Não Admitidas que Regressam ao Brasil via Aeroporto de Guarulhos. Programa de Enfretamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

_____. Política Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas (Cartilha Trilingue). 2006.

_____. I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília: SNJ, 2008.

_____. Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça/ Ministério da Justiça: 2010.

_____. Tráfico Internacional de Pessoas e Tráfico de Migrantes entre Deportados(As) e Não Admitidos(as) que Regressam ao Brasil via o Aeroporto Internacional de São Paulo. Programa de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça; Organização Internacional do Trabalho, 2007.

_____. Relatório Final de Execução do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. I Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. 2003.

_____. Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, 2004.

_____. II Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. 2008.

_____. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Relatório do Plano Nacional, 2010.

_____. Relatório do II Encontro Nacional da Rede de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça, 2012.

_____. Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: consolidação dos dados de 2005 a 2011, 2013.

_____. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2013.

_____. Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO/ CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. (Proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração em 12/05/2010 para avaliação pública e sujeita a alterações). MTE. Conselho Nacional de Imigração. 12 de maio de 2010.

NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS (NIEM). “Sobre o uso irresponsável do termo “invasão de haitianos” pela imprensa”, 20/01/2014. Retirado de <http://racismoambiental.net.br/2014/01/sobre-o-uso-irresponsavel-do-termo-invasao-de-haitianos-pela-imprensa/>.

O GLOBO. “As promessas de Dilma três anos depois”. Rio de Janeiro, 11/01/2013. Retirado de <http://oglobo.globo.com/infograficos/dilma-promessas-tres-anos/>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, 1994.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO/IPEC. Informe de Avaliação Independente/Projeto TIP. OIT, 2009 [circulação interna].

_____. Convenção 182 e Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, 1999.

_____. Guia para Orientar Ações de Advocacy no Congresso Nacional. Brasília, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *World Economic and Social Survey 2004*. Nova York, 2004.

_____. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989.

_____. Programa de Ação para a Prevenção da Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, 1992.

_____. Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 1993.

_____. Declaração Política de Nápoles, 1994.

_____. Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional, 1994.

_____. Programa de Ação da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição, 1996.

_____. Resolução Assembléia Geral AG/53/11, 1998.

PORTAL G1. Stochero, Tahiane. “Entrada diária de haitianos triplica e quadro preocupa, diz governo do Acre”. Retirado de <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/01/em-7-dias-entrada-de-haitianos-triplica-e-acre-teme-tragedia.html>, 15/01/2014.

REDE DE BRASILEIRAS E BRASILEIROS NA EUROPA. Documento do I Seminário sobre Migração Brasileira e Questões de Gênero, julho de 2010.

REDE DE PROSTITUTAS NO BRASIL. Carta de Princípios, 2008.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Relatório Direitos Humanos no Brasil 2006. São Paulo, 2006.

_____. Relatório Direitos Humanos no Brasil 2007. São Paulo, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA/ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). 2004. I Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. Apoio Financeiro do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).

SENADO FEDERAL. Requerimento RQS 226 de 16/03/2011, que cria a Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil.

_____. Relatório Final da CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil. Dezembro de 2012.

SODIREITOS. Pesquisa tri-nacional sobre tráfico de mulheres do Brasil e da República Dominicana para o Suriname: uma intervenção em rede / Hazeu, Marcel (Coord.), Lúcia Isabel da Conceição Silva, Liyana Pavón, Francisca Ferreira, Licda, Cornelia Santos, Margot Tapia, Milka Uribe. Belém: Sodireitos, 2008.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Estatuto do Tribunal Penal Internacional, 1998.

UN.GIFT (Global Initiative to Fight Human Trafficking). Global Report on Trafficking in Persons. February, 2009.

_____. In-depth evaluation of the United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT). United Nations Office on Drugs and Crime, Independent Evaluation Unit, 2011.

UNITED NATIONS ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. 2000.

_____. 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.

_____. 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. 2000.

_____. Global Report on Trafficking in Persons, 2006.

_____. Travaux Préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delicuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Nueva York, 2008.

_____. Manual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2008.

_____. Manual "Boas Práticas em Proteção de Testemunhas em Processos Penais ligados ao Crime Organizado", 2008.

_____. Combate ao Tráfico de Pessoas: Guia para Parlamentares, 2009.

_____. Kit de Primeiros Socorros para uma Resposta ao Tráfico de Pessoas, 2009.

_____. Modelo de Legislação contra o Tráfico de Pessoas, 2009.

_____. Manual contra Tráfico de Pessoas para Operadores da Direito, 2009.

_____. Quadro de Ação Internacional para a implementação do Protocolo contra o Tráfico de Pessoas, 2009.

_____. Tráfico de Pessoas para a Europa para fins de exploração sexual, 2010.

_____. Curta Introdução ao contrabando de migrantes, 2010.

_____. Papel da Corrupção no Tráfico de Pessoas, 2011.

_____. Quadro de Ação Internacional para a implementação do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes, 2011.

_____. Relatório Global sobre Tráfico de pessoas, 2012.

_____. UNODC Chief praises murdered magistrates who helped found modern approach to organized crime, 2012.

_____. Guia de Avaliação para a Resposta da Justiça Criminal ao Contrabando de Migrantes, 2012.

_____. Corrupção e Contrabando de Migrantes, 2013.

Outras Convenções Internacionais e Acordos Mencionados:

Acordo para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, 1940.

Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, 1910.

Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, 1921.

Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, 1933.

Convenção e Protocolo Final para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio, 1949.

Protocolo de Emenda à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e à Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, 1947.

ANEXOS

ANEXO 1

Autorização para pesquisa - Biblioteca UNODC

De: Vienna LIBRARY <library@unvienna.org>
Para: Guilherme Mansur <guiboamansur@yahoo.com.br>
Cc: Vienna LIBRARY <vienna.library@unvienna.org>
Enviadas: Terça-feira, 15 de Novembro de 2011 9:17
Assunto: Re: Information

Dear Guilherme,

Thank you for your interest in the UN Library in Vienna. You are welcome to conduct research in our library, however you should note the following procedure and see the attached form at the end of this message.

It is necessary for external researchers to apply for access in advance, using the enclosed form. Please include a detailed description of the topic of your research and the types of materials required. Allow about one week for processing of the request once it has been received. Final clearance is made by the UN Security and Safety Section, after which you will be informed.

Once we have received and accepted your application there are a few things you should know about our Library. Firstly, most of our collections are kept in closed stacks so we would recommend that, prior to any of your visits, you search our Library catalogue, Voyager, to identify materials of interest and send us the requests so we can have the materials ready for you when you arrive. The link to our catalogue follows:

<http://libunov-cat.unog.ch/>

Secondly, we will need to work out a mutually agreeable schedule for when you plan to be on site to use our the facilities. One of the issues is that our Reading Room doubles as a meeting room and is not always available for visitors to use for research purposes. We are also not able to request permission for you to access the premises for longer than 5 days at a time as our Security Unit here at UNOV does not provide visitors access for longer periods of time. If you have any questions or need more information, please do not hesitate to contact the Library again.

(See attached file: Access to United Nations Library - Vienna Form.pdf)

Kind regards,

Giovanna Gossage

United Nations Library - Vienna

English, Publishing and Library Section
Conference Management Service
United Nations Office at Vienna
Room: E0482
PO Box 500
1400 Vienna
Austria
Tel: +43 1 26060 3210
Email: Vienna.Library@unvienna.org

Guilherme Mansur ---14/11/2011 23:32:00---Guilherme Mansur
<guiboamansur@yahoo.com.br>

Good morning,

My name is Guilherme Mansur Dias, I am a Brazilian anthropologist with experience in the field of human trafficking and migration. Currently, I am in the process of completing my PhD, at the State University of Campinas, in Brazil.

I am in Vienna from October 2011 to January 2012 conducting research to compliment my PhD thesis and professional carrier. Some main points of interest in my research are: understanding how the Palermo Protocol was formulated and the role of those involved, how the protocol is being applied in practice in comparison with the written convention, and finally, the role international organizations are playing to implement these strategies world wide.

It would be very important for the research to have acces to the Library of UN in Vienna and I would like to know how I can do that.

Thanks for the information,
Sincerely,

Guilherme

ANEXO 2

Estágio – Departamento Anti-Tráfico (UNODC)

De: Simone HERI <Simone.HERI@unodc.org>
Para: Guilherme Mansur <guiboamansur@yahoo.com.br>
Enviadas: Segunda-feira, 12 de Março de 2012 15:49
Assunto: Re: Internship - Anti-Trafficking Unit

Dear Guilherme,

Many thanks for your e-mail and CV. You would indeed be very qualified to join our Unit, unfortunately we do have our summer interns more or less selected, so I am afraid your desired period may not work out. I have however circulated to colleagues and we would get back to you if anybody has capacity to supervise an additional intern.

All best with your research &
kind regards,
Simone

Simone Heri (Ms)
Associate Expert

Anti-Human Trafficking and Migrant Smuggling Unit
Implementation Support Section (ISS)
Organized Crime and Illicit Trafficking Branch (OCB)
Division for Treaty Affairs (DTA)
United Nations Office on Drugs and Crime
Room: D-1450
P.O. Box 500
1400 Vienna, Austria

Tel: (+43-1) 26060-4290
Fax: (+43-1) 26060-74290
Web: www.unodc.org
Link: Anti-Human Trafficking and Migrant Smuggling

Guilherme Mansur ---12/03/2012 12:15:35---Dear Ms. Simone Heri,

From: Guilherme Mansur <guiboamansur@yahoo.com.br>
To: Simone HERI/VIENNA/UNO@UNOV
Date: 12/03/2012 12:15
Subject: Internship - Anti-Trafficking Unit

Dear Ms. Simone Heri,

I am contacting you with regard to the possibility of doing an internship with UNODC. We briefly met during my visit to UNODC by the end of last year and as I have told you I am a

Brazilian PhD student conducting a research on the topic of trafficking in persons. In particular, I am interested in understanding how the Palermo Protocol was formulated and the role of those involved. Other important questions I would like to answer with my research is how the protocol is being applied in practice, and the role international organizations are playing in implementing anti-trafficking strategies worldwide. UNODC plays an important role of the guardian of the UN Protocol Against Trafficking in Persons, therefore it is my certain belief that doing an internship in the UNODC's Anti-Trafficking Unit will be very beneficial for my research.

I am fully prepared to take on the responsibilities linked to the internship and also believe that my academic background, professional experience and expertise in the fight against exploitation and trafficking would be an asset for your organisation.

At the moment, I am conducting a field research in Barcelona and I will return to Vienna in June. If possible, I would be interested in four months internship until the end of September 2012.

The Human Resources Department of UNODC already received my resume in December 2011 that I am also attaching to this e-mail.

Many thanks in advance for your consideration on this matter.

Best regards,

Guilherme Mansur

[attachment "CV Guilherme Mansur (1).doc" deleted by Simone HERI/VIENNA/UNO]

ANEXO 3

Publicações do Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas (OIT)²¹⁷

1) Combate ao Tráfico de Pessoas. Trabalho em Liberdade. O Projeto. A Marca. Principais resultados e Atividades. Publicações. Contato. CD com informações sobre as publicações do Projeto e principais atividades. 2009.

Área de **exploração sexual**:

2) Guia para a localização dos pontos vulneráveis à exploração sexual infanto-juvenil ao longo das rodovias federais brasileiras. Brasília: OIT, 2007. 158 p. Mapeamento feito pelo Projeto com o apoio da Polícia Rodoviária Federal. Identifica locais onde já se verificou situações graves de exploração sexual envolvendo crianças e adolescentes, incluindo postos de abastecimento, restaurantes e motéis na beira de estradas e rodovias federais. Trata-se de excelente instrumento de trabalho, útil para todas as instituições públicas, privadas e da sociedade civil que trabalham na proteção de meninos, meninas e adolescentes. Já foi utilizado pelo Ministério da Educação e Cultura para planejar locais para instalação do projeto “Escola que Protege” e pelo SEST/SENAT para implementar campanhas de conscientização.

3) Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. Reedição do Plano, publicado em 2002. Busca divulgar seus eixos estratégicos e fazer um balanço de seus seis anos de existência. Reflexão sobre as metas alcançadas e as principais dificuldades enfrentadas.

4) Proteger e Responsabilizar. Pesquisa sobre os processos criminais referidos à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Exploração Sexual. Em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em fase de revisão.

5) Manual de treinamento sobre exploração sexual nas Unidades Educacionais de Internação (UNEIs). Em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Em fase de revisão.

Área de **tráfico de pessoas**:

As Pesquisas em Tráfico de Pessoas Partes I, II e III foram iniciadas em 2006 e terminadas em 2007 e abarcam o tráfico de pessoas (homens e mulheres adultos e alguns adolescentes) para fins de trabalho forçado e exploração sexual comercial. Foi feita com uma amostragem de deportados e não aceitos e nos postos de atendimento de vítimas de tráfico e exploração sexual comercial (aeroporto de Guarulhos). Parceria do programa com o Ministério da Justiça/ Secretaria Nacional de Justiça, UNODC e USAID.

²¹⁷ Retirado de Organização Internacional do Trabalho (2009).

6) Diagnóstico: I diagnóstico sobre tráfico de seres humanos São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará. COLARES, Marcos. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2004. 42 p. (Pesquisa em Tráfico de Pessoas, 1). Estudo que apresenta um levantamento de todos os inquéritos e processos em andamento entre 2000 e 2003 sobre tráfico de pessoas em quatro estados brasileiros: Goiás, Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo. As informações foram cedidas pelas superintendências da Polícia Federal nos estados e pela Justiça Federal.

7) Relatório: indícios de tráfico de pessoas no universo de deportadas e não admitidas que regressam ao Brasil via aeroporto de Guarulhos. Programa de Enfretamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. 86 p, (Pesquisa em Tráfico de Pessoas, 2). Pesquisa elaborada para detectar a presença de brasileiras envolvidas no tráfico internacional de pessoas com fins de exploração sexual. O campo de investigação foi realizado entre os meses de março e abril de 2005, sendo o seu universo pessoas deportadas e não admitidas que chegam ao Brasil, desde Europa, pelo aeroporto de Guarulhos.

8) Tráfico internacional de pessoas e tráfico de migrantes entre deportados(as) e não admitidos(as) que regressam ao Brasil via o aeroporto internacional de São Paulo. Programa de Enfretamento do Tráfico de Pessoas. Brasília: Ministério da Justiça; Organização Internacional do Trabalho, 2007. 138 p. (Pesquisas em tráfico de pessoas, parte 3). O estudo oferece subsídios para a recepção e atendimento destas pessoas, com especial atenção para a organização não-governamental Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude (ASBRAD), sediada em Guarulhos.

9) Dossiê Gênero no tráfico de pessoas. Cadernos Pagu: trânsitos, 31. Campinas: UNICAMP, 2008. 572 p. - Organizado por Adriana Piscitelli e Marcia Vasconcelos. Parceria do Projeto com o Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu, da Unicamp, resultante do Seminário sobre o tema do tráfico de pessoas. O dossiê faz uma leitura da categoria gênero ligada às reflexões sobre trabalho, independentemente do setor de atividade envolvido. Publicado com apoio do Projeto, da Unicamp, da Usaid, do CNPq e da Capes. Patrocínio da Petrobrás, Ministério da Educação e Cultura e Ministério de Ciência e Tecnologia.

10) Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual = Trata de personas para fines de explotación sexual. 2. ed. bilíngue (português-espanhol). Brasília: OIT, 2006. Destina-se a quem cabe a tarefa de investigar, prender, acusar e julgar os traficantes. Apresenta descrição do *modus operandi* dos traficantes, estimativas sobre o número global de vítimas, e os métodos mais adequados para lidar com elas, endereços e telefones de organizações assistenciais, embaixadas de países estrangeiros e de consulados brasileiros nos países onde os traficantes agem. Edição da Organização Internacional do Trabalho, Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial de Direitos Humanos.

11) Revista Mercopol- Capacitação e Cooperação Policial no MERCOSUL. Edição com matéria sobre tráfico de pessoas. Ano 1. No. 1. Jan/dez. 2007. Apoiada pelo programa, numa colaboração com o CCCP- Centro de Coordenação de Capacitação Policial MERCOSUL, a Polícia Federal e a Academia Nacional de Polícia.

12) Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil - LANDINI, Tatiana Savoia e OLIVEIRA, Marina P. P. (orgs.). São Paulo, IBCCRIM, 2008. 134 p. Resultado do “Programa de capacitação de profissionais da área de segurança pública: Políticas de Segurança Pública, Polícias e Ações de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil”. Curso que reuniu pela primeira vez as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar, realizado com financiamento da OIT e apoio técnico da UNODC.

13) Passaporte para a liberdade: um guia para as brasileiras no exterior. Maria Carolina Marques Ferracini. Brasília: OIT, 2007. 82 p. Cartilha destinada a mulheres brasileiras que são vítimas do tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual comercial. Este manual é uma adaptação de um manual anterior, produzido pelo IPEC. O grupo alvo é a mulher brasileira que mora no exterior, vítima de tráfico para exploração sexual comercial, ou outras situações degradantes e funcionários dos consulados brasileiros. A estratégia de disseminação do Guia, elaborada com o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Agência Brasileira de Cooperação, prevê sua utilização nos aeroportos internacionais (parceria com a Polícia Federal) e consulados brasileiros em vários países do mundo.

14) Cidadania, direitos humanos e tráfico de pessoas – Manual para Promotoras Legais Populares. Metodologia de inclusão do tema tráfico de pessoas nas atividades de treinamento das Promotoras Legais Populares. Trata-se de programa iniciado no Peru e Argentina, nos anos oitenta, e que promove treinamento legal de mulheres líderes comunitárias. Iniciou-se no Brasil em 1993, em Porto Alegre (RS), por meio da ong Themis – Assistência Jurídica e Estudos de Gênero. No prelo.

15) Manual de capacitação sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas. 1 volume. Contém legislação internacional e nacional. Feito por consultor da Universidade de Brasília (UnB), validado pela PRF, Procuradoria Geral da República, Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Acompanha um CD com informações sobre a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo e exploração sexual no Brasil (Guia “Quem é quem”) e sobre legislação relacionada ao tráfico de pessoas e temas afins.

16) Caderno de Textos - conteúdos que oferecem a base metodológica para ações de capacitação em todo país acerca da violência sexual nas suas diferentes modalidades, incluindo o tráfico de seres humanos. Consolida as principais formulações e informações acerca da temática da violência sexual como subsídios ao Estado brasileiro no sentido de contribuir com a materialização de uma rede nacional, correlacionada às demais políticas de

proteção e de garantia dos direitos. Contém o conteúdo do curso à distância. Será publicado pelo Ministério da Justiça. Revisão técnica OIT.

Área de **migrações:**

17) Cooperação e Coordenação Policial no MERCOSUL e Chile para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Informações Básicas. Cartilha produzida pelo Projeto, em conjunto com o CCCP (Centro de Coordenação de Capacitação Policial do MERCOSUL), com o DPF (Departamento de Polícia Federal), com a SNJ (Secretaria Nacional de Justiça), além de ter contado com o apoio da ANP (Academia Nacional de Policia) e das várias forças de segurança dos países do Cone Sul. Resultado da *Oficina Cooperação e Coordenação Policial no Mercosul e Chile no enfrentamento ao tráfico de pessoas* (Foz do Iguaçu, abril de 2008), um dos marcos do Projeto no apoio ao diálogo regional e incentivo à cooperação transnacional. No prelo.

18) Contribuições para a Construção de Políticas Públicas voltadas à Migração para o Trabalho. Tem como tema a construção de políticas públicas na área de migrações e da proteção do trabalhador migrante. Contém as recomendações do “Diálogo Tripartite sobre políticas públicas de migração para o trabalho”, promovido pelo Conselho Nacional de Migração/ Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas/ Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, que aconteceu em agosto de 2008, em Itapeverica da Serra (São Paulo), com a participação de representações do governo e de organizações de empregadores e trabalhadores.

19) Tráfico de Pessoas em São Paulo – Brasil. DVD composto por três vídeos produzidos por alunos do Curso da Escola de Informática e Cidadania do Centro de Apoio ao Migrante (CAMI). Mostrando a realidade de trabalhadores e trabalhadoras imigrantes sul-americanos que atuam no setor de confecções na cidade de São Paulo. Apoio do Projeto e da Usaid.

20) Brasileiras e brasileiros no exterior: informações úteis. Brasília, DF: MTE, 2007. 72 p. Cartilha produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, esclarece aos cidadãos brasileiros sobre os riscos da migração irregular e os direitos e deveres dos migrantes e suas famílias. Traz informações sobre tráfico de pessoas. Distribuída pela Polícia Federal, rede consular brasileira e entidades de apoio aos brasileiros no exterior. Publicada com apoio do Projeto.

Área de **trabalho forçado:**

21) Trabalho escravo no Brasil do século XXI. Brasília: OIT, 2007. 186 p. Estudo sobre a situação do trabalho escravo no Brasil. Apresenta a primeira avaliação do Plano Nacional

para a Erradicação do Trabalho Escravo, realizada a partir da opinião dos membros da CONATRAE (Comissão Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo), evidenciando os avanços realizados, os obstáculos e dificuldades. Parceria do Projeto com o Núcleo de Trabalho Escravo da OIT. Cobre a temática do trabalho escravo rural, sobretudo masculino e adulto.

22) Manual de Implementação da Metodologia do “Escravo, Nem Pensar” – parceria do Projeto com a ONG Repórter Brasil. Manual cujo objetivo é orientar professores do ensino fundamental na implementação de projetos pedagógicos que tematizem a questão do tráfico para trabalho escravo. Dezembro de 2007.

23) Possibilidades Jurídicas de Combate à Escravidão Contemporânea – No segundo semestre de 2006 o Projeto promoveu o “I Encontro de Atores Responsáveis pelo Combate à Escravidão Contemporânea no Brasil”, que teve como público alvo auditores fiscais do trabalho e procuradores do trabalho e da república. A fim de subsidiar as discussões deste Encontro, foram elaborados *papers* analisando o atual marco jurídico brasileiro face aos desafios da eliminação do trabalho escravo.

24) Atlas do Tráfico de Pessoas no Brasil – o Laboratório de Geografia Política da Universidade de São Paulo elaborou, a partir de demanda feita pelo Projeto, um estudo de cartografia temática sobre o tráfico de pessoas no Brasil. Aproximadamente 20 mapas foram elaborados a fim de demonstrar a dinâmica territorial relacionada ao problema. Utilizando bases de dados do Ministério do Trabalho e Emprego, da Comissão Pastoral da Terra, do Ministério da Justiça e da Polícia Federal, informações sobre o fluxo de pessoas em situação de tráfico foram relacionadas com várias outras variáveis: violência no campo, IDH, desmatamento, migração etc. O trabalho está sendo finalizado.

25) Perfil do Atores Envolvidos com a Escravidão Rural Contemporânea – Essa pesquisa está em processo de finalização, tendo sido iniciada em setembro de 2006 pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho Escravo Contemporâneo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a pedido do Projeto. Trata-se de uma investigação qualitativa, de caráter antropológico, que tem como objetivo caracterizar trabalhadores escravos e gatos (aliciadores) envolvidos do problema. Mais de 120 entrevistas já foram realizadas e se encontram em processo final de análise. Uma vez finalizado, o relatório de pesquisa será publicado e servirá de base para a elaboração de programas de prevenção junto a populações vulneráveis. O trabalho está sendo finalizado.

26) Artigo “O papel das políticas de emprego no Brasil na prevenção do tráfico de pessoas e na reabilitação social e laboral das vítimas”. Parceria com SEPM.

27) Artigo “Trabalho Decente, Migração para o Trabalho e Tráfico de Pessoas: a abordagem da OIT”. Parceria com Conselho Nacional de Migração.

ANEXO 4
Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração²¹⁸

Ano	Documento	Ementa
1991	Portaria Nº 606, de 02/12/1991	Define os procedimentos para a permanência de estrangeiros no Brasil a título de reunião familiar
1996	Resolução Administrativa Nº 01, de 29/07/1996	Pedido de Reconsideração ao Conselho Nacional de Imigração
1997	Resolução Normativa Nº 11, de 10/11/1997	Revogar a Resolução 17/88, de 03 de/03/1988, tendo em vista a publicação do Decreto nº 98.602/89, de 19/12/1989, retificado pelo Decreto nº 99.757, de 03/12/1990
	Resolução Normativa Nº 09, de 10/11/1997	Disciplina a concessão de vistos no Brasil e no exterior
	Resolução Normativa Nº 06, de 21/08/1997 Alterada pela Resolução Normativa nº 91, de 10/11/2010	Concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias
	Resolução Normativa Nº 05, de 21/08/1997	Concessão de visto permanente ou permanência definitiva a estrangeiros que perderam a condição de permanente por ausência do País
	Resolução Normativa Nº 1, de 29/04/1997	Concessão de visto para professor ou pesquisador de alto nível e para cientistas estrangeiros
1998	Resolução Normativa Nº 27, de 25/11/1998	Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração
	Resolução Normativa Nº 18, de 18/08/1998	Disciplina a concessão de visto permanente a estrangeiro que pretenda vir ao País na condição de investidor, administrador ou diretor de empresa localizada em Zona de Processamento de Exportação - ZPE

²¹⁸ Retirado de Sprandel, 2013.

	Resolução Normativa Nº 14, de 13/05/1998	Saída do País do estrangeiro com visto temporário
1999	Resolução Normativa Nº 43, de 28/09/1999	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro que pretenda vir ao País ao abrigo de acordo de cooperação internacional
	Resolução Normativa Nº 39, de 28/09/1999	Dispõe sobre a concessão de visto para ministros de confissão religiosa ou membro de instituição de vida consagrada ou confessional, e de congregação ou ordem religiosa que venha ao País para prestação de serviços de assistência religiosa ou na condição de estudante
	Resolução Normativa Nº 36, de 28/09/1999	Concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar
	Resolução Normativa Nº 35, de 28/09/1999	Chamada de mão-de-obra serviço do Governo brasileiro
2000	Resolução Normativa Nº 49, de 19 de Dezembro de 2000	Disciplina a concessão de visto a estrangeiros que venham estudar no Brasil no âmbito de programa de intercâmbio educacional
	Resolução Normativa Nº 45, de 14 de março de 2000	Disciplina a concessão de visto permanente para estrangeiros com base em aposentadoria. Alterada pela Resolução Normativa nº 95/2011, publicada no DOU nº 160 de 19 de agosto de 2011
	Resolução Recomendada Nº 02, de 05/12/2000	Tratamento de saúde no Brasil
2001	Resolução Administrativa Nº 03, de 20/08/2001	Delegação de competência à Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego
2003	Resolução Recomendada Nº 05, de 03/12/2003	Trata da colaboração interministerial para adoção de ações que visem à legalização de estrangeiros submetidos ao trabalho escravo no Brasil e dá outras providências

	Resolução Recomendada Nº 04, de 22/10/2003	Trata da participação da República Federativa do Brasil como membro da Organização Internacional sobre Migrações - OIM
	Resolução Recomendada Nº 03, de 30/07/2003	Disciplina a concessão de vistos permanentes ou temporários nos termos do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Contratação Recíproca de Nacionais, de 11 de julho de 2003
2004	Portaria Nº 01, de 09/08/2004	Delegar competência ao Coordenador Geral de Imigração para, na forma definida pelo Regimento Interno do Conselho Nacional de Imigração, promover a distribuição de processos, bem como incluí-los na pauta das respectivas reuniões.
	Resolução Normativa Nº 62, de 08/12/2004	Disciplina a concessão de autorização de trabalho e de visto permanente a estrangeiro, Administrador, Gerente, Diretor, Executivo, com poderes de gestão, de Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Conglomerado econômico Alterada pela Resolução Normativa nº 95, de 19/08/2011 e pela Resolução Normativa nº 104, de 16/05/2013.
	Resolução Normativa Nº 61, de 08/12/2004	Disciplina a concessão de autorização de trabalho e de visto a estrangeiro sob contrato de transferência de tecnologia e/ou de prestação de serviço de assistência técnica, de acordo de cooperação ou convênio, sem vínculo empregatício ou em situação de emergência Revogado o Artigo 6º pela Resolução Normativa 100 de 23/04/2013
2005	Resolução Recomendada Nº 06, de 07/06/2005	Trata da colaboração interministerial para a conclusão e implementação do Acordo de Regularização Migratória entre a República Federativa do Brasil e a República da

		Bolívia
	Resolução Normativa Nº 63, de 06/07/2005	Disciplina a autorização de trabalho e a concessão de visto permanente a estrangeiro para representar, no Brasil, instituição financeira ou assemelhada sediada no exterior
	Resolução Recomendada Nº 07, de 13/09/2005	Trata do encaminhamento da manifestação, das observações e propostas de alteração em relação ao anteprojeto de lei que dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros em território nacional, a concessão da naturalização, cria o Conselho Nacional de Migração, define crime e dá outras providências
	Resolução Normativa Nº 68, de 09/12/2005	Concessão de visto a estrangeiro que venha ao Brasil prestar serviço voluntário junto à entidade religiosa, de assistência social ou organização não governamental sem fins lucrativos
2006	Resolução Normativa Nº 69, de 07/03/2006	Concessão de autorização de trabalho a estrangeiros na condição de artista ou desportista, sem vínculo empregatício
	Portaria Nº 21, de 09/03/2006	Dispõe sobre a contratação, por empresa estrangeira, de brasileiro para trabalhar no exterior.
	Resolução Normativa Nº 70, de 09/05/2006	Concessão de visto permanente para estrangeiro designado para administrar entidades sem fins lucrativos
	Resolução Normativa Nº 71, de 05/09/2006	Disciplina a concessão de visto a marítimo estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que opere em águas jurisdicionais brasileiras
	Resolução Normativa Nº 72, de 10/10/2006	Disciplina a chamada de profissionais estrangeiros para trabalho a bordo de embarcação ou plataforma estrangeira.

	Resolução Recomendada Nº 08, de 19/12/2006	Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNlg como situações especiais.
2007	Portaria Nº 45, de 29/03/2007	Delega competência ao titular da Coordenação Geral de Imigração - CGlg.
	Resolução Normativa Nº 73, de 09/02/2007	Altera dispositivos da Resolução Normativa nº 61, de 08 de dezembro de 2004.
	Resolução Normativa nº 75, de 03/05/2007	Acrescenta dispositivo da Resolução Normativa nº 74, de 09 de fevereiro de 2007.
	Resolução Normativa nº 76, de 03/05/2007	Disciplina a concessão de autorização de trabalho a estrangeiro na condição de atleta profissional, definido em lei.
2008	Resolução Normativa nº 77, de 29/01/2008	Dispõe sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo.
	Resolução Normativa nº 78, de 04/03/2008 - Arquivo PDF (7kb) 	Dispõe sobre a vinda de estrangeiro para realização de reportagens e/ou filmagem, gravação ou captação de imagens em movimento, com ou sem som, de fundo jornalístico, noticioso e/ou comercial.
	Resolução Normativa nº 79, de 12/08/2008	Dispõe sobre critérios para a concessão de autorização de trabalho e visto temporário a estrangeiro, vinculado a Grupo Econômico cuja matriz situe-se no Brasil, com vistas à capacitação e à assimilação da cultura empresarial e em metodologia de gestão da empresa chamante.
	Resolução Normativa nº 81, de 16/10/2008 Revoga a resolução normativa nº	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para a obtenção de visto temporário a

	59/04	tripulante de embarcação de pesca estrangeira arrendada por empresa brasileira. Alterada pela Resolução Normativa nº 90, de 10/11/2010
	Resolução Normativa N° 83, de 03/12/2008	Disciplina a concessão de visto a profissional estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que venha ao Brasil em viagem de longo curso.
	Resolução Recomendada N° 09, de 03/06/2008	Trata do encaminhamento de manifestação do Conselho Nacional de Imigração em relação ao Anteprojeto de Lei que "dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros em território nacional, a concessão da naturalização, cria o Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providencias".
	Resolução Recomendada N° 10, de 03/12/2008	Trata da colaboração interministerial para a Adesão pelo Governo Brasileiro à Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias
2009	Resolução Normativa N° 84, 10/02/2009 Revoga a Resolução Normativa N° 60, 06/10/2004.	Disciplina a concessão de autorização para fins de obtenção de visto permanente para investidor estrangeiro - pessoa física.
	Resolução Recomendada N° 11, 10/02/2009	Trata da colaboração interministerial para a entrada em vigor, no plano bilateral, com a República da Bolívia e com a República do Chile, do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile
	Portaria N° 802, de 14/05/2009 -	Estabelece o Cadastro Eletrônico de Entidades Requerentes de Autorização para Trabalho de Estrangeiros, procedimento simplificado para apresentação de documentos pelas entidades com

		grande demanda anual de pedidos.
2010	Resolução Normativa N° 85, de 14/04/2010	Altera dispositivo da Resolução Normativa Nº 36, de 28 de setembro de 1999
	Resolução Normativa N° 86, de 12/05/2010 Revoga a Resolução Normativa N° 26, 25/11/1998.	Disciplina a concessão de visto destinado à prática intensiva de treinamento na área desportiva por atletas estrangeiros maiores de quatorze anos e com menos de vinte e um anos.
	Resolução Recomendada N° 12, 18/08/2010	Dispõe sobre a cooperação interministerial para a emissão de documento aos estrangeiros com vistas a assegurar o regular exercício de direitos e obrigações no Brasil.
	Resolução Normativa N° 87, de 15/09/2010 Revoga a Resolução Normativa N° 37, 28/09/1999.	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro, vinculado a empresa estrangeira, para treinamento profissional junto à filial, subsidiária ou matriz brasileira de mesmo grupo econômico.
	Resolução Normativa N° 88, de 15/09/2010 Revoga as Resoluções Normativas N° 41 de 28/09/1999 e a 42 de 28/09/1999	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro que venha ao Brasil para estágio.
	Resolução Normativa n° 89, de 10/11/2010	Prorroga dispositivo da Resolução Normativa nº 80, de 16 de outubro de 2008.
	Resolução Normativa n° 90, de 10/11/2010	Insera dispositivo na Resolução Normativa nº 81, de 16 de outubro de 2008.
	Resolução Normativa n° 91, de 10/11/2010	Altera dispositivo na Resolução Normativa nº 06, de 21 de agosto de 1997.
	Resolução Normativa N° 93, de 21/12/2010	Disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas.

2011	Portaria N° 41, de 14 de janeiro de 2011	Delega ao titular da Coordenação-Geral de Imigração – CGIg/MTE a competência para conceder e, eventualmente, prorrogar o prazo para que as empresas arrendatárias de embarcações de pesca estrangeiras que venham a operar em águas jurisdicionais brasileiras cumpram a quota de brasileiros a serem contratados, conforme previsão do caput do art. 3º da Resolução Normativa n° 81, de 16 de outubro de 2008, do Conselho Nacional de Imigração.
	Resolução Normativa N° 94, de 16/03/2011	Disciplina a concessão de visto a estrangeiro, estudante ou recém-formado, que venha ao Brasil no âmbito de programa de intercâmbio profissional.
	Resolução Normativa N° 95, de 10/08/2011	Altera dispositivos das Resoluções Normativas n° 45, de 14 de março de 2000, e n° 62, de 8 de dezembro de 2004.
	Resolução Normativa N° 96, de 23/11/2011	Acrescenta dispositivo à Resolução Normativa n° 80, de 16 de outubro de 2008.
2012	Resolução Normativa N° 97, de 12/01/2012	Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Alterada pela Resolução Normativa N° 102, de 26/04/2013
	Resolução Normativa N° 98, de 14/11/2012	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro no Brasil, que venha trabalhar, exclusivamente, na preparação, organização, planejamento e execução da Copa das Confederações FIFA 2013, da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

	Resolução Normativa N° 99, de 12/12/2012	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro com vínculo empregatício no Brasil. Revoga as Resoluções Normativas 80, de 16/10/2008 e 96, de 23/11/2011.
2013	Resolução Normativa N° 100, de 23/04/2013	Disciplina a concessão do visto temporário previsto no inciso V do art. 13 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a estrangeiro que pretenda vir ao Brasil para transferência de tecnologia ou para prestar serviço de assistência técnica por prazo determinado de até 90 (noventa) dias, sem vínculo empregatício.
	Resolução Normativa N° 101, de 23/04/2013	Disciplina a concessão de visto a cientista, pesquisador e ao profissional estrangeiro que pretenda vir ao País para participar das atividades que especifica e a estudantes de qualquer nível de graduação ou pós-graduação.
	Resolução Normativa N° 102, de 26/04/2013	Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.
	Resolução Normativa N° 103, de 16/05/2013	Disciplina a concessão de autorização de trabalho para obtenção de visto temporário a estrangeiro para trabalho no Brasil nas férias relativas a período acadêmico em Instituição de ensino no exterior.
	Resolução Normativa N° 104, de 16/05/2013	Disciplina os procedimentos para a autorização de trabalho a estrangeiros, bem como dá outras providências.

ANEXO 5

Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas²¹⁹

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Acre

Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH
Rua Francisco Mangabeira, nº 37, bairro Bosque
CEP:69.900-688 - Rio Branco Acre
Telefones: (68) 3215-2310, FAX (68)3215-2312
E-mail: sejudh@ac.gov.br; girlaniacalderon@hotmail.com
Contato: Girlania de Sousa Pereira Calderon

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Alagoas

Secretaria de Estado da Mulher, da Cidadania e Direitos Humanos
Rua Cincinato Pinto, 503, Centro
Cep: 57.020-050 - Maceió/AL
Telefones: (82) 3315-1792 (Diretoria de Direitos Humanos) e 3315-3798 (sede do NETP)
E-mail: netp.al2012@gmail.com
Responsável: Maria da Conceição Carvalho - Diretora de Direitos Humanos

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Amapá

Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá
Av: Padre Júlio Maria Lombaerd, n. 810, Bairro: Centro
CEP: 68900-030 - Macapá/AP
Telefone: (96) 3225-8578 / 0800 280 9488 (atendimento 24 horas no 0800)
E-mail: traficodepessoas@sejusp.ap.gov.br
Facebook: Netp Sejusp AP
Coordenadora: Katiuscia Silva Pinheiro Amaral

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Amazonas

Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
Rua Gabriel Salgado, s/n, Prédio Palácio Rio Branco, Anexo, 6º andar - Centro
Cep: 69.036.110 - Manaus/AM
Telefones: (92) 3215-2736 / 4769
E-mail: netp.amazonas@sejus.am.gov.br
Coordenadora: Seilani Almendros

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado da Bahia

Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
Rua Frei Vicente, nº 10, Pelourinho (próximo ao Teatro XVIII)

²¹⁹ Retirado do Portal do Ministério da Justiça: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={395C2E18-4401-4CAA-9961-059B959D1EE3}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BE037AA25-C6A3-4718-BADA-8F55A388E31D%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Acesso em 20/01/2014.

Cep: 40.025-130 - Salvador/BA
Telefones: (71) 3266-0131 / 3115-8467 / 9906-2717
E-mails: netp.pelourinho@sjcdh.ba.gov.br
Coordenador: Admar Fontes Júnior

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará

Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará
Rua Tenente Benévolo, nº 1055 – Centro
Cep: 60.160-040 - Fortaleza/CE
Telefone: (85) 3454-2199
Fax: (85) 3454-2199
E-mail: netp.sejus@sejus.ce.gov.br / livia.xerez@sejus.ce.gov.br
Coordenadora: Lívia Maria Xerez de Azevedo

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Distrito Federal

Secretaria da Justiça, Direitos Humanos e Cidadania
Estação Rodoferroviária de Brasília, Parque Ferroviário Zona Industrial, sala 02, Ala Norte
Cep: 70.631-900 - Brasília/DF
Telefone: (61) 2104-1916 / 1914 / 1959
E-mail: getp.sejusdf@gmail.com
Coordenadora: Marta Helena da Silva Santos

Comissão Executiva de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Goiás

Secretaria de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial
Centro de Referência Estadual da Igualdade
Avenida Goiás, nº 1.496, Qd. 124, Lt. 156 - Centro
CEP 74.015-908 - Goiânia/GO
Telefones: (62) 3201-7417 / 7489 / 8236-5420
E-mail: netpgo@gmail.com
Coordenador: Valdir Monteiro da Silva

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Maranhão

Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania
Av. Jerônimo de Albuquerque, s/n, 2º andar, Bloco A, Ed. Ed. Clodomir Milet, Calhau
CEP: 65.070-901 - São Luís/MA
Telefone: (98) 3198-5032
E-mail: traficodepessoas@sedihc.ma.gov.br

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Minas Gerais

Secretaria de Estado de Defesa Social
Coordenadoria Especial de Prevenção a Criminalidade
Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Minas Gerais
Rodovia Prefeito Américo Gianette s/n, Bairro Serra Verde Prédio Minas 3º andar
Cep: 31.630-900 - Belo Horizonte/MG
Telefone: (31) 3915-5424

E-mail: petpmg@gmail.com

Coordenadora: Flávia Gotelip Corrêa Veloso / Gerente: Letícia Barreto Cardoso

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Pará

Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

Rua 28 de Setembro, nº 339 - Comércio

Cep: 66.010.100 - Belém/PA

Telefone: (91) 4009-2730 / 4009-2732

E-mail: sejudh.pa_ctetp@yahoo.com.br

Coordenadora: Leila Maria dos Santos Silva

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Paraná

Secretaria de Estado da Justiça Cidadania e Direitos Humanos

Rua Jacy Loureiro de Campos, s/n Bairro Centro Cívico Palácio das Araucárias, 4º andar, Ala D

Cep: 80.530-915 - Curitiba/PR

Telefone: (41) 3221-7249/ 3219-7344 /3338-1832

E-mail: stella.natal@hotmail.com

Coordenadora: Stella Maris Machado Natal

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de Pernambuco

Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco – SDS

Rua São Geraldo, nº 111, 3º andar - Santo Amaro

Cep: 50040-020 - Recife/PE

Telefones: (81) 3183.5067/5060

E-mails: netppe@sds.pe.gov.br ou netppe@gmail.com

Coordenadora: Jeanne de Aguiar Pinheiro de Souza

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Rio de Janeiro

Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro

Praça Cristiano Ottoni, s/nº, 6º andar, Sala 654, Central do Brasil – Centro

Cep: 20221-250 - Rio de Janeiro/RJ

Telefones: (21) 2334- 5540 / 5547 / 9588

E-mail: netp.rj.dh@gmail.com / ebenezer.marquesdeoliveira@gmail.com

Coordenador: Ebenézer Oliveira

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul

Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul

Av. Voluntários da Pátria nº 1358, sala 823, Ala Sul, Centro

Cep: 90.230-010 - Porto Alegre/RS

Telefone: (51) 3288.1936

E-mail: traficodepessoas@ssp.rs.gov.br

Coordenadora: Aléxia Meurer

Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado de São Paulo

Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania

Pátio do Colégio, nº 148, 2º andar - Centro

Cep: 01.016-040 - São Paulo/SP

Telefone / fax: (11) 3241.4291

E-mail: netpsp@justica.sp.gov.br

Coordenara: Juliana Felicidade Armede

ANEXO 6

Resenha de imprensa (2010-2012): Haitianos no Brasil²²⁰

2010

Título da Matéria	Fonte
“Haitianos buscam refúgio em Manaus”	<i>Liege Albuquerque - O Estado de São Paulo - 05/09/10</i>

2011

Título da Matéria	Fonte
“Com país arrasado, Acre se torna rota para entrada de haitianos no Brasil”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine -17/01/11</i>
“Acre é rota de entrada de haitianos no país”	<i>Freud Antunes -Folha de São Paulo - 21/01/11</i>
“Acre ‘despeja’ refugiados em Rondônia e vilhenense age em ação humanitária”	<i>Dimas Ferreira -Folha do Sul - 09/03/11</i>
“Refugiados do Haiti vão para Rondônia trabalhar em usinas”	<i>Estelita Hass Carazzai -Folha de São Paulo - 10/03/11</i>
“Haitianos refugiados conseguem emprego no AM, RO e AC”	<i>Estelita Hass Carazzai, Fábio Freitas e Kátia Brasil -Folha de São Paulo - 14/03/11</i>
“Haitianos legalizam situação no Brasil e conseguem empregos em RO”	<i>Dimas Ferreira -Folha do Sul - 15/03/11</i>
“Refugiados haitianos buscam Brasil por emprego”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense - 15/03/11</i>
“Imigrantes haitianos em Manaus”	<i>Pe. Gelmino A. Costa -Serviço Pastoral dos Migrantes -16/03/11</i>
“A parte brasileira da diáspora haitiana”	<i>Fernando Gabeira - O Estado de São Paulo - 17/04/11</i>
“Em busca de trabalho no Brasil, haitianos passam fome em Iñapari, no Peru”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine - 19/04/11</i>
“Brasil viola tratados internacionais ao barrar e dificultar refúgio de haitianos, acusa MPF”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine - 01/06/11</i>
“Maré de haitianos chega ao Brasil”	<i>Humberto Trezzi -Zero hora -12/06/2011</i>
“Expectativa e preocupação de voluntários com a chegada de haitianos em Manaus”	<i>Monica Prestes -A Crítica -13/06/2011</i>
“Haitianos na Amazônia dão nova dimensão aos estudos sobre imigração no país, diz pesquisador”	<i>Elaíze Farias -A Crítica -18/07/2011</i>
“Tráfico oferece trabalho a haitianos desesperados”	<i>Sem autor -Agência Latino-americana e caribenha de comunicação -04/08/2011</i>
“Haitianos: os novos imigrantes do Brasil. Entrevista especial com Duval Magalhães e Sidney da Silva”	<i>Patricia Fachin e Márcia Junges -Instituto Humanitas Unisinos -06/08/2011</i>

²²⁰ A referida resenha de imprensa foi retirada do endereço eletrônico do Instituto Migrações e Direitos Humanos:<http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Eventos%20e%20Destques/Resenha%20de%20imprensa%20-%20Haitianos%20no%20Brasil%20- atualizada%20em%2020jan12.doc>. Acesso em 15/01/2014.

“Na fuga da tragédia, a porta para os haitianos”	<i>Pablo Pereira -O Estado de São Paulo - 20/11/2011</i>
“Crise humanitária se instala na fronteira do Acre com a Bolívia”	<i>Luciano Martins Costa e Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine - 12/12/11</i>
“Ativistas de Direitos Humanos pedem investigação de violações contra haitianos”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine -20/12/11</i>
“Secretaria de Direitos Humanos apura queixas feitas pelos haitianos”	<i>Anne Moura -O Rio Branco - 21/12/11</i>
“Brasil, a esperança para imigrantes ilegais haitianos”	<i>Najla Passos -Carta Maior -26/12/11</i>
“Amazônia brasileira e a migração haitiana para Porto Velho”	<i>Geraldo C. Cotinguiba -Serviço Pastoral dos Imigrantes -27/12/11</i>

2012

Título da Matéria	Fonte
“Secretário acriano confirma que refugiados do Haiti são vítimas de violência”	<i>Marcos Chagas - Agência Brasil EBC - 03/01/12</i>
“Tabatinga, no Amazonas, recebeu 208 haitianos em cinco dias”	<i>Marcelle Ribeiro - O Globo - 04/01/11</i>
“Brasileira pede ajuda para manter imigrantes que chegam em massa”	<i>Cleide Carvalho - O Globo – 05/01/11</i>
“Firma de Santa Catarina vai a Brasileira para contratar haitianos”	<i>Marcelle Ribeiro - O Globo - 05/01/11</i>
“Estrangeiros sobrecarregam postos de saúde em Tabatinga”	<i>Marcelle Ribeiro e Jailton de Carvalho- O Globo - 05/01/11</i>
“Secretário diz que 40 haitianos deixarão Brasileira diariamente, a partir de segunda-feira”	<i>Marcos Chagas -Agência Brasil EBC - 06/01/12</i>
“Haitians Take Arduous Path to Brazil, and Jobs”	<i>Simon Romero -New York Times -06/01/12</i>
“Dilma se prepara para visitar o Haiti no próximo dia 1º”	<i>Renata Giraldi -Agência Brasil EBC - 08/01/12</i>
“Brasil tem histórico de apoio aos haitianos”	<i>Renata Giraldi -Agência Brasil EBC - 08/01/12</i>
“Governo vai regularizar a situação de 4 mil haitianos no país”	<i>Luana Lourenço -Agência Brasil EBC - 10/01/12</i>
“Haitianos reclamam da demora para conseguir visto de permanência”	<i>Sem autor -Jornal Nacional - G1 - 10/01/12</i>
“Acre dá passagem para imigrantes partirem”	<i>Freud Antunes -Folha de São Paulo -11/01/12</i>
“Governo limita expedição de vistos para haitianos entrarem no Brasil”	<i>Juliana Braga - Correio Braziliense – 11/01/12</i>
“Conectas manifesta preocupação com política migratória para haitianos”	<i>Sem autor -Conectas Direitos Humanos - 11/01/12</i>
“Legislação brasileira permite que haitianos tragam familiares”	<i>Evandro Éboli eFlávio Freire -O Globo - 11/01/12</i>
“Especialistas: crescimento do Brasil atrairá novos imigrantes”	<i>Flávio Freire -O Globo -11/01/12</i>
“Falta de perspectiva no Haiti é o que tem atraído imigrantes”	<i>Márcia Abos -O Globo -11/01/12</i>
“Brasil cierra las fronteras ante el temor de una inmigración masiva de haitianos”	<i>Juan Arias -El País -11/01/12</i>

“Brasil tenta coibir vinda de haitianos ilegais”	<i>Flávia Foreque -Folha de São Paulo - 11/01/12</i>
“Com economia forte, Brasil quebra tradição e freia imigração haitiana”	<i>Sem autor -France Presse - Correio Braziliense 11/01/12</i>
“Com economia forte, Brasil quebra tradição e freia imigração haitiana”	<i>Yana Marull -Veja -11/01/12</i>
“RS vai receber haitianos para trabalhar em fábrica”	<i>Rossana Silva -Zero Hora -11/01/12</i>
“Brasil estuda dar visto de 2 anos a haitianos”	<i>Lourival Santanna - O Estado de São Paulo - 11/01/12</i>
“Brasil e Peru passarão a exigir visto de haitianos”	<i>Sem autor -O Rio Branco -12/01/12</i>
“São Paulo vira 'terra prometida' de haitianos”	<i>Pablo Pereira - O Estado de São Paulo - 12/01/12</i>
“PF reforça efetivo para atender haitianos que entram no Brasil pela divisa”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense -12/01/12</i>
“ONU apela para que comunidade internacional mantenha apoio ao Haiti”	<i>Renata Giraldi -Agência Brasil EBC - 12/01/12</i>
“Conselho Nacional de Imigração cria visto especial de trabalho para haitianos”	<i>Daniella Jinkings -Agência Brasil EBC - 12/01/12</i>
“Conselho de Imigração aprova 1,2 mil vistos por ano para haitianos”	<i>Débora Santos -G1 -12/01/12</i>
“Empresas brasileiras vão ao Acre contratar imigrantes haitianos”	<i>Lígia Guimarães -G1 - 12/01/12</i>
“Conselho de Imigração aprova restrição à entrada de haitianos”	<i>Paula Adamo Idoeta -BBC Brasil -12/01/12</i>
“Haitianos em SP pensam em voltar a seu país só ‘de visita’”	<i>Paula Adamo Idoeta -BBC Brasil -12/01/12</i>
“Haitianos no Brasil divididos sobre as medidas migratórias”	<i>Sem autor -France Presse - G1 12/01/12</i>
“Imigração haitiana é a maior desde a chegada de japoneses e italianos”	<i>Sem autor -ANSA - R7 12/01/12</i>
“Grupo de haitianos virá ao RS para trabalhar em empresa de Gravataí”	<i>Roberta Salinet -RBS TV - G1 12/01/12</i>
“Brasil quis evitar deportação em massa de haitianos, diz Cardozo”	<i>Cláudia Antunes -Folha de São Paulo - 12/01/2012</i>
“Haitianos: delegação interministerial vai ao Acre para assinar termos de cooperação”	<i>Marcos Chagas -Agência Brasil EBC - 12/01/12</i>
“Acre quer transferir 1,2 mil refugiados para outras regiões”	<i>Itaan Arruda -O Estado de São Paulo - 12/01/12</i>
“ONGs veem plano para imigrantes com cautela”	<i>Jamil Chade -O Estado de São Paulo - 12/01/12</i>
“O Haiti é aqui”	<i>José Eduardo Rondon - Carta Capital - 13/01/12</i>
“Conselho disciplina concessão de visto de permanência para haitianos”	<i>Christina Machado -Agência Brasil EBC - 13/01/12</i>
“Novas regras permitem que haitianos permaneçam por 5 anos no país”	<i>Sem autor -Correio Braziliense -13/01/12</i>
“Deputados favoráveis à concessão”	<i>Sem autor -Diário de Cuiabá -13/01/12</i>
“Política de imigração brasileira precisa ser revista, diz Celso Amorim”	<i>Flávia Villela -Agência Brasil EBC -13/01/12</i>

“Decisão do governo de restringir a entrada de haitianos divide opiniões”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense - 14/01/12</i>
“Governo barra haitianos e cria precedente perigoso”	<i>Gilberto Maringoni - Carta Maior -14/01/12</i>
“Gonãve, a origem do êxodo haitiano”	<i>Lourival Santanna - O Estado de São Paulo - 15/01/12</i>
“Brasil barra haitianos na fronteira para evitar tráfico humano”	<i>Kátia Brasil e Freud Antunes -Folha de São Paulo -15/01/12</i>
“Itamaraty deverá ter balanço sobre pedidos de visto de haitianos na sexta-feira”	<i>Marcos Chagas -Agência Brasil EBC - 16/01/12</i>
“Refugiados haitianos evitam a fronteira do Acre com o Peru e a Bolívia”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense - 17/01/12</i>
“Organizações defendem direitos humanos de imigrantes haitianos”	<i>Instituto Humanitas Unisinos -17/01/2012</i>
“Resolução do Ministério da Justiça fecha fronteiras brasileiras para haitianos”	<i>Leandro Prazeres - A Crítica 17/01/2012</i>
“Brasil e os desafios da lei de migrações. Entrevista especial com Rosita Milesi”	<i>Patrícia Fachin - Instituto Humanitas Unisinos -a18/01/2012</i>
“Haitianos hoje, nós amanhã?”	<i>Foster Brown -Blog da Amazônia - Terra Magazine -18/01/12</i>
“Policiais do Brasil e Peru encurralam haitianos sobre ponte na fronteira”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine -18/01/12</i>
“Haitianos aguardam vistos na fronteira do Peru para entrarem no Brasil”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense - 19/01/12</i>
“‘Haitianos poderão ingressar no país de cabeça erguida’ Igor Kipman, embaixador do Brasil no Haiti”	<i>Anderson Gonçalves -Gazeta do Povo - 19/01/12</i>
“Ministério da Saúde libera R\$ 1,3 milhão para assistência aos haitianos no Acre”	<i>Christina Machado e Renata Girdi -Agência Brasil EBC -19/01/12</i>
“Haitianos barrados no Peru terão ajuda do Governo do Acre”	<i>Ana Paula Batalha -A Tribuna -19/01/12</i>
“Peru tenta ajudar imigrantes haitianos”	<i>Adriana Elis -R7 - Sociedade Online 20/01/12</i>
“Sobe para 200 a quantidade de caribenhos impedidos de entrar no Brasil”	<i>Edson Luiz -Correio Braziliense - 20/01/12</i>
“Peru faz apelos para Brasil receber imigrantes haitianos na fronteira”	<i>Altino Machado - Blog da Amazônia - Terra Magazine -20/01/11</i>
“Aumenta número de haitianos sem visto barrados na fronteira”	<i>Sem autor -O Globo -21/01/12</i>